

91
24



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO:
EL CASO DE CHIAPAS”.

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA
p r e s e n t a n

JESUS PINEDA DE LA CRUZ
FIDEL YAMASAKI MAZA



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990

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.

LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO: EL CASO DE CHIAPAS.

Indice.

Introducción.	9
CAPITULO I.- REFLEXIONES EN TORNO A LA ACUMULACION Y CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA.	14
1.1. El proceso de acumulación 1940-1988.	14
1.1.1. La sustitución fácil de importaciones.	14
1.1.2. El desarrollo estabilizador.	18
1.1.3. El desarrollo compartido.	22
1.1.4. El boom petrolero.	25
1.2. Acumulación y desarrollo regional.	27
1.3. La política económica en la crisis 1982-1988.	36
1.3.1. La política del cambio estructural.	40
1.4. Resúmen del capítulo.	41
CAPITULO II.- ASPECTOS TEORICOS DEL PROCESO DE PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION.	47
2.1. La planeación.	47
2.1.1. Conceptos generales de la planeación.	49
2.1.2. Principales enfoques de la planeación.	52
2.1.3. El Marco teórico-metodológico de la planeación.	57
2.1.4. Clasificación de los planes.	62
2.1.5. Instrumentos y técnicas de apoyo del proceso de planeación.	67
2.2. La programación.	68
2.2.1. Categorías programáticas.	72
2.2.2. Criterios de apertura programática.	75
2.2.3. Elementos básicos que contiene un programa.	76
2.3. La presupuestación.	76
2.3.1. Principios del presupuesto.	78
2.3.2. Clasificaciones presupuestarias.	79
2.3.3. El Presupuesto por programa.	81
2.3.4. El ciclo presupuestario.	83
2.3.5. La Programación presupuestaria.	85
2.3.6. La implantación de la programación presupuestaria.	111
2.4. Resúmen del capítulo.	113
CAPITULO III.- LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION REGIONAL EN MEXICO.	128
3.1.- La planeación en México.	128
3.1.1. Evolución histórica.	128
3.1.2. La preponderancia del enfoque sectorial.	128

3.1.3.	La política regional en los principales documentos y planes de desarrollo.	132
3.2	La programación regional.	149
3.2.1	El programa de desarrollo de la región sureste.	150
3.2.2.	El órgano nacional de la planeación (S P P).	152
3.2.3.	El órgano regional de la programación (COPLADE).	156
3.2.4.	El instrumento de la política regional (El Convenio Único de Desarrollo -CUD-).	158
3.3.	La programación presupuestaria regional.	161
3.3.1.	La programación presupuestaria nacional.	162
3.3.2.	Tres experiencias de programación presupuestaria regional.	168
3.4	Resumen del capítulo.	183
CAPITULO IV. LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE CHIAPAS.		195
4.1.	Principales rasgos del proceso de acumulación de capital en Chiapas.	195
4.2.	El sector público en la planeación del desarrollo económico en Chiapas.	208
4.3.	La experiencia del proceso de planeación-programación-presupuestación en el periodo 1982-1988.	223
4.3.1.	La planeación global, sectorial, regional e institucional en el plan y programas de Gobierno 1982-1988	225
4.3.2.	El proceso de programación en el periodo 1982-1988.	233
4.3.3.	El proceso de programación presupuestaria.	236
4.4.	La perspectiva de la planeación a partir de diciembre de 1989.	251
4.5	Resumen del capítulo.	255
CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.		265
BIBLIOGRAFIA		275

Introducción.

México enfrenta la crisis económica más grave de su historia. Comparada con la de 1929 que se significó por la ruptura de modelo de acumulación primario-exportador y por su transición a un nuevo modelo orientado hacia el interior sobre la base de la industrialización del aparato productivo, la de ahora, también se significa por el derrumbe de un modelo que permitió profundas transformaciones a la economía y a la sociedad pero que al mismo tiempo generó los desequilibrios sectoriales, regionales, sociales y financieros que están marcando la necesidad de consolidar las bases de un nuevo esquema de desarrollo con un aparato productivo capaz de asegurar el crecimiento y el bienestar social.

Los orígenes de la actual crisis económica nos remiten al ámbito estructural. Fueron ocasionados por los desequilibrios intra e intersectoriales que apoyados por un conjunto de políticas públicas proteccionistas y concentradoras de la actividad económica, distorsionaron el funcionamiento eficaz del aparato productivo provocando bajos niveles de productividad, altos niveles de capacidad ociosa, dependencia tecnológica y financiera del exterior e incapacidad para crear empleos productivos. En esta lógica, los problemas financieros corresponden a los desequilibrios ocurridos en los "sectores reales" de la economía.

Entre los resultados que destacan de este modelo se encuentra el desaprovechamiento de importantes recursos y potencialidades productivas de la mayor parte de las regiones del país y la extrema pobreza en que viven millones de mexicanos como resultado de un modelo altamente concentrador y excluyente.

En este sentido, es pertinente llamar la atención sobre las posibilidades del desarrollo regional como una opción de política económica que permita asegurar la integración horizontal y vertical del aparato productivo en un marco de eficiencia social y productiva que conlleve a la eliminación de las desigualdades sociales.

El sector público ha tenido una destacada participación en la promoción del modelo de acumulación. Para ello ha creado una compleja red institucional y administrativa mediante la cual se diseñan y ejecutan las políticas públicas de gasto, financiamiento, de precios y tarifas, monetaria y fiscal entre otras. Sin embargo las leyes de desarrollo

capitalista y las dificultades del sector público para crear instrumentos y normas que permitieran una acumulación menos desequilibrada financiera, sectorial, regional y socialmente. provocaron la grave crisis económica que padece el país.

La amplitud de la crisis económica y la importancia de las actividades públicas y sus formas institucionales y administrativas exigen el análisis y búsquedas de planteamientos teóricos y prácticos sobre las nuevas modalidades que debe adquirir el desarrollo, sobre el papel que desempeñará el sector público y sobre los instrumentos técnico-operativos que puedan utilizarse para enfrentar con éxito la crisis y sentar bases más sólidas para crecimiento.

Conveniente es considerar que en amplios círculos académicos se señala que en las actuales circunstancias el Estado mexicano está encontrando límites estructurales para manejar y regir sus políticas macroeconómicas y que estas están siendo influenciadas por los grandes centros internacionales de poder. De ahí que un Estado eficiente debe, sin perder de vista el proceso de internacionalización del capital, mirar hacia adentro de sus fronteras y recuperar el papel como regulador e impulsor del desarrollo y la acumulación de capital.

Ante las dificultades estructurales de la planeación macroeconómica nacional, la planeación del desarrollo de las regiones del país, y de cada entidad federativa puede considerarse como la alternativa que permita al país ser protagonista y no simple observador de las grandes transformaciones que ocurren en el mundo actual.

Esta concepción de la planeación para el desarrollo no sólo crearía condiciones para una reactivación de la acumulación regional sustentada en las ventajas comparativas de cada región, sino que también daría posibilidades para que al recuperar las bases del crecimiento, las autoridades centrales puedan recuperar su capacidad de influir en las variables torales de la política económica nacional. Ello posibilitaría incorporarse a la internacionalización económica con menores desventajas

En este sentido, la planeación económica y normativa regional puede significarse como un instrumento que coadyuve a recuperar las pautas del crecimiento y del desarrollo sobre nuevas bases.

El objetivo de la investigación es precisamente exponer -apoyandose en la experiencia nacional y regional- la necesidad de impulsar la política

de desarrollo regional y sentar las bases teórico-metodológicas de la planeación en el ámbito regional, como un requisito para la conformación de un modelo de acumulación descentralizado y participativo que busque el desarrollo de las entidades federativas, en este caso del estado de Chiapas.

La planeación puede ser un instrumento que permita racionalizar la administración pública, crear una estrategia coherente de desarrollo e instrumentar las políticas de gasto público que permitan la vinculación de las políticas de corto y mediano plazo. Ello demanda la necesidad de sentar las bases institucionales y administrativas para el establecimiento de mecanismos y metodologías para la asignación, ejecución, control de la política de gasto público en particular y del sistema estatal de planeación en general.

No puede desconocerse que el sector público de Chiapas cuenta, con la política de gasto público, con un instrumento para impulsar el desarrollo económico y social de la entidad. Por lo tanto, la importancia de este instrumento lleva al primer plano el problema de su asignación, la eficiencia de su empleo, los mecanismos de su ejecución, control y evaluación y la participación de los sectores social y privado en el diseño y ejecución del plan y los programas de desarrollo.

En este sentido, la experiencia de la planeación nacional ha demostrado que no es suficiente contar con un plan de desarrollo para que esta se haga efectiva, es preciso tener claridad teórica, conceptual y metodológica de la planeación y de los mecanismos que aseguran su implantación. Con ello se facilita la creación no sólo de una estrategia de desarrollo sino de un marco normativo y operativo que aseguren su instrumentación.

Por razones que hacen a su estructura lógica se creyó conveniente, para los fines de la presente tesis, iniciar la investigación con el análisis de la evolución de la economía nacional para captar los rasgos más relevantes de ésta y los componentes más significativos de su crisis.

El primer capítulo puede ser considerado como el marco económico de referencia del objeto de estudio. En él se pretende mostrar la incidencia de las políticas públicas en la conducción y promoción del desarrollo y el impacto que tuvieron en los sectores, en las regiones económicas del país y en el ámbito financiero. Ello nos lleva a la conclusión que en las

actuales circunstancias de crisis económica nacional, la planeación, se hace más necesaria para una correcta utilización de los recursos escasos y su asignación prioritaria en el marco de una estrategia global de desarrollo.

En el capítulo II, se definen los aspectos teóricos de la planeación en el ámbito del sector público, encontrándose que la viabilidad de ésta requiere la utilización de dos técnicas complementarias: La programación y la presupuestación. La primera es una técnica que permite vincular el plan al presupuesto del sector público a través de programas de mediano y corto plazo. La segunda permite la combinación de los recursos humanos, físicos y financieros para la consecución de los objetivos trazados en el plan y en los programas. De esta forma el proceso de planeación comprende los procesos y mecanismos de programación y de presupuestación con lo cual se logra el eslabonamiento técnico operativo, plan-programa-presupuesto logrando vincular estos últimos a los objetivos de mediano plazo o estrategias de desarrollo.

En el tercer capítulo, se describe la experiencia de la planeación, programación y presupuestación nacional y regional. El análisis se realizó desde la perspectiva de los principales documentos de planeación, de la creación de los órganos e instrumentos de la planeación nacional y regional y de las experiencias más avanzadas en materia de presupuestación regional que relacionan a éste con las políticas de desarrollo regional. En este mismo capítulo se realiza un esbozo de la planeación regional en México, resaltando la preponderancia del enfoque sectorial en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Asimismo se describen las experiencias que están teniendo la implementación de la política de desarrollo regional y el proceso de descentralización para fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos estatales que permitan una mayor contribución en la orientación y promoción del desarrollo económico en las entidades federativas.

Se analiza también el proceso de programación dentro de la perspectiva existente entre los instrumentos de planeación y la administración pública para describir la importancia que tiene en este proceso la consolidación del órgano de planeación.

Por último, se describe el papel desempeñado por el Comité para la planeación del desarrollo, los convenios únicos de desarrollo como instrumentos para la aplicación de la política regional mismos que han

permitido el logro de valiosas experiencias de programación presupuestaria regional como lo constituyen los programas regionales de desarrollo de la Huasteca Oaxaqueña, de la Península de Yucatán y el Plan Chiapas.

El cuarto capítulo pretende sentar las bases teóricas, metodológicas y prácticas de la planeación económica y normativa en el estado de Chiapas. Para ello se realiza un análisis sobre las estructuras sectorial y regional de la economía chiapaneca para dilucidar las causas de su atraso y subdesarrollo que puedan dar elementos para la conformación de una estrategia de cambio estructural para la entidad. Asimismo se describe el papel tradicional que el sector público ha desempeñado en la promoción del desarrollo estatal y la experiencia de la planeación en el periodo 1982 - 1988 para concluir con los retos que enfrenta la presente administración pública para implantar la planeación como la técnica que le permita introducir los principios de racionalidad y eficiencia al sector público estatal para significarse como promotor eficaz del desarrollo y del cambio estructural.

Por último, se hace un breve recuento de los resultados de la investigación a modo de conclusiones y un conjunto de recomendaciones que contribuyan a la consolidación del sistema estatal de planeación en el Estado de Chiapas.

CAPITULO I.- REFLEXIONES EN TORNO A LA ACUMULACION Y CRISIS DE LA ECONOMIA MEXICANA.

1.1 El proceso de acumulación 1940-1988.

1.1.1 La Sustitución Fácil de Importaciones.

La intervención del Estado en la economía ha sido determinante en el desarrollo económico y social de la nación. En efecto, a partir de la revolución iniciada en 1910 e institucionalizada por la Constitución General de la República, el Estado se convirtió en el rector de la vida económica del país y en el promotor de un esquema de acumulación capitalista según el cual éste y la iniciativa privada se complementan en la creación de la infraestructura económica y la producción y circulación de las mercancías.

Aunque puede considerarse al periodo presidencial de Avila Camacho (1940-1946) como el inicio del proceso de industrialización que caracteriza nuestro actual modelo de acumulación, es con el General Cárdenas (1934-1940) cuando se sientan las bases de este modelo al promoverse una estrategia para hacer frente a las limitantes internas y externas que obstaculizaban la acumulación de capital. Con la reforma agraria, la nacionalización del petróleo y de una parte de los ferrocarriles, el Estado contó con los instrumentos necesarios para la promoción de un desarrollo económico y social orientado hacia el interior y con un fuerte sentido popular.

Los logros del gobierno cardenista y la coyuntura provocada por la segunda guerra mundial permitieron canalizar los esfuerzos hacia la conformación de un modelo de acumulación orientado hacia el mercado interno, teniendo como base la producción de bienes manufacturados de consumo masivo. Con ello, la estructura económica del país, anteriormente dominada en lo fundamental por el sector primario exportador y fuertemente dependiente de las fluctuaciones cíclicas de la economía internacional, sufrió grandes transformaciones entre las que destaca el papel hegemónico

que la industria pasó a desempeñar como eje de la acumulación de capital, apoyada por los excedentes agrícolas y la reorientación del gasto público.

Creadas las condiciones objetivas, y una vez definida la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones hacia 1940, el Estado dió impulso a la producción manufacturera que ya comprendía la elaboración de productos semielaborados y algunos bienes intermedios y de capital, que venían a sumarse a la producción de materias primas, alimentos y productos de exportación.

El Estado incentivó y promovió la producción industrial, por medio de un conjunto de medidas de política económica que cubrieron varios aspectos. Fue fundamental la aplicación de una política fiscal de estímulo a la inversión privada por medio de exenciones fiscales y subsidios a la inversión e importación de bienes considerados prioritarios para el desarrollo nacional (1). De esta forma, la política fiscal fue uno de los instrumentos que respondía a la lógica y a las necesidades de la acumulación capitalista en el país. Según esta visión, el papel del Estado era el de crear las bases de la valorización del capital, para lo cual la incentivación y promoción del ahorro y la inversión privada era considerada condición necesaria. El resultado fue, como señala González Pedrero, "la formación de grupos económicos acostumbrados a recuperar sus inversiones cuanto antes y a ser reconocidos como los modernos y heroicos protagonistas del progreso nacional" (2).

Otro aspecto por considerar es la política comercial. Enfocados los esfuerzos industrializadores hacia la creación y consolidación de una base interna sobre la cual girara la producción nacional, la creciente integración de la economía mexicana al mercado mundial hacía imperiosa la necesidad de recurrir a un esquema que protegiera la producción local de la competencia extranjera. Las incipientes industrias requerían de una etapa de maduración para hacer competitivos los productos locales. Esta se realizó básicamente imponiendo cuotas y permisos a las importaciones. Sin embargo los crecientes requerimientos industriales del aparato productivo local y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, al considerar de manera amplia las necesidades de las mismas, permitieron el crecimiento explosivo de las importaciones, deprimiéndose la producción local de estos mismos productos como resultado de los incentivos a la importación dados al sector privado y a las empresas públicas.

Desde el punto de vista técnico, la política comercial proteccionista no dio todos los resultados esperados, pues si bien es cierto que contribuyó a la conformación de una base industrial, presionó, por otro lado, hacia el déficit de la balanza de pagos. Aquí se encuentra una de las causas de la tendencia al desequilibrio externo que caracterizó, décadas después, a la economía nacional, ya que a medida que el crecimiento del producto aumentó, el de las importaciones lo hizo a un ritmo superior.

Por su parte, las políticas monetarias y crediticia aplicadas estuvieron acordes con la estrategia industrializadora. El Banco de México y Nacional Financiera fueron soportes de proyectos productivos al destinar recursos hacia la inversión industrial. Asimismo, el gobierno persuadió a las instituciones de créditos privadas, tanto nacionales como extranjeras, a incrementar sus fondos para las actividades industriales al mismo tiempo que con la emisión de moneda hacía frente a los gastos estatales. Los logros de esta medida son de consideración, ya que nada más durante el régimen del General Avila Camacho se crearon 400 nuevas industrias y 300 mil empleos (3). Con ello el mercado interno cobró un dinamismo inusitado. Las ramas manufactureras dinámicas producían bienes de consumo masivo (textiles, alimentos, ropa, calzado) usando tecnologías relativamente sencillas, por lo que a este periodo se le denominó "Sustitución Fácil de Importaciones". Era una producción financiada con los excedentes económicos generados internamente y destinados casi en su totalidad a la actividad industrial. La expansión económica y las relaciones de producción capitalista, se generalizaron al conjunto de la economía por medio de la relación salarial que permitió generar los ingresos acordes a las normas de producción.

Ya desde la época cardenista, la agricultura había sido considerada de primordial importancia en la conformación del nuevo modelo económico que seguiría el país. Para ello, se canalizaron grandes recursos financieros para la infraestructura agrícola y las obras públicas que apoyaron la producción de materias primas y alimentos para la nación. Con esto, la producción agropecuaria creció de 1940 a 1958 más rápidamente que el PIB. No obstante los apoyos a la industrialización en esta época, el sector agropecuario todavía era el más dinámico y no sólo proveía de alimentos a las zonas urbanas, sino también generaba divisas que el aparato industrial requería para su crecimiento y consolidación. Lo lamentable de este proceso, es que el sector fue polarizándose, entre otras cosas, a causa del

destino de la inversión pública y de las instituciones de créditos, que fueron desplazando a los ejidos, las comunidades y los productores minifundistas de su ámbito de acción -discriminación de la economía campesina-, para apoyar principalmente a los productores capitalistas, que eran una minoría de productores. Esto dio como resultado que por un lado, la existencia de una agricultura comercial que posee las mejores tierras, sistemas de riego, fertilizantes, etc., y que contribuye a la oferta de alimentos, materias primas, exportaciones agrícolas y captación de divisas y, por otro lado, una agricultura de subsistencia, caracterizada por parcelas demasiadas pequeñas, carencia de créditos, asesoramiento y tierras de riego. A esto se suma el que los instrumentos de trabajo, al ser rudimentarios, no bastan para obtener una producción para el mercado sino sólo para el consumo familiar, por lo que el empobrecimiento es constante y creciente.

A partir de 1950, la inversión pública destinada al sector agropecuario empezó a disminuir, y esta última es relegada a segundo plano y subordinada a la estrategia de industrialización. Los logros cardenistas eran "refuncionalizados" en favor de la acumulación privada de capital. En efecto, con estas medidas la producción y productividad del sector empiezan a declinar (4), con lo cual la agricultura no sólo pierde dinamismo sino que deja de cumplir con su papel motor de la industrialización y contribuye considerablemente a la oferta creciente de mano de obra que los sectores urbanos no podían absorber. Con los años, esto dio origen a una tendencia estructural al desempleo, al subempleo y a una presión sobre los salarios.

La estrategia de crecimiento, al subordinar el sector agrario a los intereses urbano-industriales, descapitalizó aceleradamente este sector, pues la transferencia de recursos se hizo cada vez más evidente. Los precios agropecuarios crecieron en menor proporción que los precios industriales, y los recursos captados por el sistema financiero provenientes del sector fueron mucho más elevados que los remitidos a éste en forma de créditos (5).

1.1.2. El Desarrollo Estabilizador.

Hacia la segunda mitad de la década de los 50, dos tendencias surgen y se desarrollan como los signos más evidentes del proceso de industrialización: la concentración del ingreso y la diversificación de la planta productiva. En efecto, el crecimiento económico de la posguerra ~~se~~ había traducido en un crecimiento real del empleo y de los ingresos de gran parte de la población nacional. Sin embargo, el crecimiento de éste no fue proporcional al crecimiento del producto, por lo que una capa de la sociedad, compuesta por los sectores medios y altos, se fue apropiando de una parte considerablemente mayor del ingreso nacional. Esto trajo como consecuencia una modificación en la estructura de la demanda, a favor de los bienes de consumo suntuarios o duraderos como aparatos eléctricos, automóviles, productos de tocador, etc.

La satisfacción de esta demanda se realizó con la apertura a la inversión extranjera directa, que dinamizó la industrialización de la estructura productiva con la innovación tecnológica de algunas ramas industriales y con la creación de otras nuevas con tecnologías refinadas y complejas que requerían de altos montos de capital. Con ello, entre 1950 y 1970, dentro de la estructura industrial, las ramas productoras de bienes de consumo duraderos, intermedios y de medios de producción, registraron un crecimiento anual superior al crecimiento promedio del sector manufacturero, en tanto que las industrias tradicionales productoras de bienes alimenticios de consumo no duradero lo hicieron por abajo del mismo.

A este período suele llamársele como de "Sustitución Difícil de Importaciones, conocido también como "Desarrollo Estabilizador".

Entre las políticas económicas aplicadas durante ese período destaca la de financiamiento, que recurrió a la liberación de recursos de la agricultura y de los sectores tradicionales para apoyar la intermediación financiera y fortalecer el desarrollo de la banca comercial. En esta línea estratégica, los proyectos productivos se complementaron con una política de endeudamiento externo y con la apertura a la inversión extranjera directa, para compensar el déficit de financiamiento y ahorro internos.

Destacan, asimismo, la política monetaria y de precios, por medio de la cual se dio énfasis a la paridad cambiaria fija y a la estabilidad de precios; la política fiscal que promovió la formación de capital, incentivando la inversión y la renovación del capital fijo a través de la depreciación acelerada y los incentivos a las importaciones; la política de gasto público en infraestructura, en la producción de insumos intermedios y materias primas industriales, subsidiando en todo caso las inversiones productivas nacionales y extranjeras y la política proteccionista, protectora de la empresa nacional de la competencia externa, pero que abría las puertas a la importación de bienes intermedios y de capital que los sectores dinámicos requerían para su operación.

Con este conjunto de medidas, se logró que el producto interno bruto creciera a una tasa anual de alrededor de 6.5% entre 1950 y 1970, y que el producto por persona se incrementara de 13 dólares en 1950 a 713 en 1970 a precios corrientes.

Desde una perspectiva muy general, se puede considerar al desarrollo estabilizador como resultado de las grandes transformaciones que venía sufriendo el capitalismo internacional, y que provocaron una mayor integración del aparato productivo nacional a las necesidades y requerimientos del capital mundial.

Esta mayor integración del capitalismo nacional al internacional se realizó, en la esfera productiva, con el incremento selectivo de inversión extranjera directa y el aumento de las importaciones de materias primas y bienes intermedios y de capital y, desde la órbita financiera, con el endeudamiento externo de los sectores público y privado que generaron los desequilibrios del sector externo de la economía.

Hacia el interior, el Estado promovió este esquema de desarrollo con un conjunto de medidas aglutinadas en una política fiscal que aumentó el ahorro y la inversión gracias a subsidios, exoneraciones y bajas tarifas de bienes y servicios públicos (6). Este mecanismo originó que el sector público tuviera que recurrir, en forma creciente, al endeudamiento interno y externo para compensar el déficit de sus finanzas: "En efecto, a fines de los años cincuenta, la deuda pública exterior tendió a aumentar, lo que terminó por convertirlo en el mecanismo de ajuste más importante gracias al

cual el gobierno va a intentar hacer frente a los desequilibrios financieros-gasto público y balanza de pagos-, sin implementar estrategias alternativas para superarlos, tales como la reforma fiscal, el control de cambios, etc." (7). De esta forma, en 1970 la deuda pública externa representaba el 10.6% del PIB.

Si bien es cierto que durante este periodo, la participación de la inversión pública en la formación bruta de capital disminuyó del 42.2% en 1952 al 34% en 1970, esto no fue más que una expresión favorable de los incentivos a la inversión privada de la política económica instaurada. Aún así, la inversión pública desempeñó un papel muy importante en la creación de las condiciones encaminadas al aumento de la producción industrial. Si durante las décadas de los 40 y 50, las inversiones destinadas a los sectores agropecuarios y de comunicaciones y transporte se mantuvieron elevadas, en el periodo 1965-70, la industria ya había desplazado a estos sectores, recibiendo el 40% de los recursos destinados a la inversión. Entre las ramas beneficiadas destacan las del petróleo, la energía eléctrica y el acero (8).

Este es uno de los elementos principales que explican el desequilibrio sectorial en favor de la industria, que empieza a manifestarse en forma más evidente hacia el final de este periodo.

En el periodo 1962-1970, en tanto el sector agropecuario recibía el 11% de la inversión pública federal, las actividades que apoyan el crecimiento de la industria, entre ellas las ramas energéticas, manufacturera, de comunicaciones y transportes, reciben el 62% de la misma inversión. Este comportamiento privilegiado del gasto público en favor de la industria nacional marcó el ritmo y el destino de la inversión privada tanto nacional como extranjera, y permitió modificar la composición del producto interno bruto, del empleo y del ingreso nacional, ya que entre 1940 y 1970 la participación de la agricultura en el PIB disminuyó del 21 al 11% y para 1970 la productividad industrial era cuatro veces mayor que la agrícola.

El resultado lógico de este esquema de acumulación fue el desequilibrio entre la agricultura y la industria, pues la primera financió el crecimiento de la segunda por medio de la transferencia masiva de

recursos. El Estado tan sólo promovió la agricultura de exportación, para captar divisas que la industria requería, desatendiendo la agricultura campesina que sustentaba la producción de básicos para el mercado interno.

En contrapartida, junto al crecimiento de la industria se desarrollaron un conjunto de actividades pertenecientes al sector de los servicios, dando como resultado una concentración regional de actividades y de oportunidades, tanto de inversión como de trabajo, captando unas cuantas ciudades la mayor parte de las inversiones de infraestructura y servicios. Con esto, las bases del crecimiento hipertrofiado ya estaban dadas.

El estado, promotor del "Desarrollo Estabilizador" basado en la suposición de que el desarrollo económico se lograría con un crecimiento acelerado de la economía, le infirió al capital la necesidad de una maduración rápida de la inversión o, dicho de otra manera, inculcó la práctica de obtener ganancias rápidas y sin complicaciones. Para ello, los instrumentos más utilizados fueron la práctica recurrente de importaciones de tecnología, insumos, materias primas, inversión extranjera, deuda externa, etc., con lo cual la economía logró altas tasas de crecimiento con una estructura productiva industrializada, desintegrada internamente, monopolizada y altamente dependiente del exterior.

El crecimiento industrial permitió ocultar la creciente marginación, el desempleo y la baja productividad del sector agropecuario. Durante cuatro décadas, la industria y los servicios, aunque insuficientemente, captaban parte de la mano de obra expulsada del campo. sin embargo, en la década de los 70, este esquema mostraba ciertos signos de agotamiento, el desempleo aumentaba tanto en las ciudades como en el campo, la industria presentaba síntomas de baja productividad, rendimientos decrecientes y desintegración interna; el financiamiento deficitario del crecimiento económico de años anteriores se convirtió en un obstáculo a la acumulación capitalista, el mercado de capitales se restringió y se acentuaron las dificultades para incentivar la inversión, la producción, la demanda y en general los factores condicionantes de la valorización del capital.

Como señaló Guillén: "Si se juzga el modelo de desarrollo estabilizador con respecto a sus objetivos, se puede pensar que este tuvo éxito ya que hubo un importante crecimiento económico con estabilidad de

precios y constancia del tipo de cambio. Sin embargo, a nivel financiero se podían constatar dos importantes desequilibrios: el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit del sector público. Estos desequilibrios sólo eran la manifestación, a nivel financiero, de importantes desequilibrios que estaban acentuándose a nivel del sector real de la economía" (9).

1.1.3. El Desarrollo Compartido.

Hacia 1970 la economía nacional presentaba graves desajustes en lo estructural y en lo financiero, derivados de la incidencia de un conjunto de causas entre las que destacan la crisis del sector agropecuario, que para esta fecha ya se había convertido en un importador neto de alimentos; la escasa integración y alta dependencia de la industria local, que presionó desfavorablemente la balanza comercial del país; la concentración sectorial y regional de la inversión pública y privada en las industrias ubicadas en la zona metropolitana del Valle de México y en algunas regiones del norte del país; las crecientes desigualdades sociales, que presionaban al incremento del gasto público en educación, salud, vivienda, y el creciente deterioro de las finanzas públicas por incapacidad de un financiamiento sano del gasto público. Todo ello motivó al régimen de Echeverría a redefinir los supuestos básicos y las políticas de fomento de la industrialización para revitalizar el modelo de acumulación que ya mostraba inequívocos signos de agotamiento.

Dicho régimen buscó compensar los desequilibrios estructurales y financieros con el llamado "Desarrollo Compartido", puesto en marcha con un paquete de políticas económicas resumidas en tres grandes aspectos: una reforma fiscal que permitiera la redistribución del ingreso y la disminución del déficit de las finanzas públicas; una política de apoyo a las exportaciones, para compensar los desequilibrios de la balanza comercial, y una mayor intervención del sector público en la economía tanto mediante el incremento del gasto público en bienestar y seguridad social como con la creación de entidades públicas para el fomento y reactivación del aparato productivo nacional.

Con respecto al primer punto, el Estado volvió a mostrar incapacidad para realizar una reforma fiscal que fortaleciera a las finanzas públicas

(10) y solo logró la desconfianza de la iniciativa privada y acciones especulativas de parte de ella y, en consecuencia, fuertes fricciones entre ese sector y el gobierno.

Para compensar este hecho el Estado, recurrió al endeudamiento interno y externo para financiar sus crecientes gastos sociales y de inversión (11).

La escasa integración industrial y la crisis del sector agropecuario causaron un efecto nocivo sobre las exportaciones, que no pudieron sostener el ritmo de las importaciones que requerían los sectores más dinámicos de la economía. Esto profundizó el grado de asociación existente entre el crecimiento de la producción nacional y el monto de las importaciones, expresándose lo anterior, en el nivel financiero, bajo la forma de un déficit en la balanza comercial.

Sólo en los dos primeros años del régimen de Echeverría, cuando la inflación pareció desbocarse, se aplicaron medidas restrictivas a la importación, lo que mejoró la balanza comercial en cuenta corriente con el subsecuente costo sobre la inversión y la producción nacional que tendió a declinar coadyuvando a la recesión del aparato productivo.

A partir de 1973, a pesar de las medidas recesivas, las importaciones se incrementaron en relación al crecimiento del producto, en tanto las exportaciones no sólo no respondieron a la política de estímulos sino que, a la tradicional falta de competitividad en precios, volumen y calidad, se sumaron la escasez interna de materias primas y los desequilibrios intersectoriales de precios que agudizaron las dificultades para vender al exterior. Con ello, el déficit de la balanza comercial se acercó a los 3 mil millones de pesos en 1976, agudizando los problemas financieros del país (12).

Sin duda alguna, la política económica más importante en este período fue la intervención del sector público en el sostenimiento del mercado interno y en la producción de bienes y servicios públicos. Como resume Dávila Flores: "La desarticulación de los sectores dinámicos con el consumo masivo de sus productos ejerció presión sobre las finanzas públicas en dos direcciones: 1) La socialización de una parte creciente del costo social

de reproducción de los asalariados a través de una intervención más importante del Estado en la producción, distribución y comercialización de bienes de consumo básico y 2) una expansión importante del gasto administrativo y educativo del Estado, tendiente a ampliar las capas medias de la sociedad para sostener el consumo de bienes durables a costa del deterioro de las finanzas públicas" (13). Si esto le sumamos la producción de insumos estratégicos de consumo productivo, nos damos cuenta de la enorme importancia económica que jugó el Estado en la revitalización del modelo de desarrollo: lo anterior se refleja en los datos siguientes: Las empresas públicas pasaron de 84 en 1970 a 843 en 1976. La inversión pública federal, como participación del PIB, pasó 7.4% en 1970 a 10.3% en 1979 y la inversión bruta fija de origen público pasó del 35.5% del total en 1970 al 47.7% en 1978.

Las manifestaciones abiertas de las contradicciones del modelo de acumulación fueron postergadas por la mayor intervención del Estado, pero esto provocó un mayor deterioro de las finanzas públicas, expresado en la explosión del déficit presupuestario y el endeudamiento externo.

Hacia finales del sexenio de Echeverría, la acumulación de los desequilibrios estructurales, la retracción de la inversión privada, el déficit público, la liberación de recursos privados y la especulación presionaron la estabilidad del sistema financiero, provocando la aceleración de la inflación, la dolarización de la economía, la fuga de capitales y culminando con el derrumbe de uno de los mitos del crecimiento económico de los 70: la paridad cambiaria de la moneda.

La devaluación de la moneda en el año 1976, coincide con la nueva configuración del capitalismo mexicano. El capital financiero terminó por convertirse en hegemónico y pasa a subordinar el capital productivo a las necesidades de su reproducción y valorización. De ahí que en las interpretaciones y en las políticas económicas aplicadas posteriormente, prevalezcan los criterios financieros sobre los estructurales.

1.1.4 El Boom Petrolero.

Para hacer frente a los problemas financieros que afectaban al país después de la devaluación, el gobierno de López Portillo firmó un convenio con el Fondo Monetario Internacional para el otorgamiento de un préstamo por 1,200 millones de dólares, por el cual el primero se comprometió a establecer una política de recesión y liberación económica que comprendía la reducción de la demanda global y del déficit del sector público, una apertura del comercio exterior y la libre movilidad de precios según las fuerzas del mercado.

Los logros inmediatos de esta política se reflejan en una disminución del déficit presupuestario en 1977, con respecto al año anterior, y en el registro de tasas negativas de crecimiento de las importaciones, lo que repercutió favorablemente en la balanza comercial de ese año. Sin embargo, el crecimiento promedio del producto interno bruto fue inferior al de la población. Esta política económica "contraccionista" fue desplazada por una de corte expansionista a partir de 1978, cuando gracias a la explotación de los recursos petroleros, que permitieron al gobierno federal el acceso al financiamiento externo, se pudo instaurar una política diferente a la diseñada por el Fondo Monetario Internacional. Con ello, el gasto público creció a altas tasas y las importaciones empezaron su crecimiento anual sostenido de 20 a 30% en términos reales.

Con estas medidas la economía entró en una fase de desenvolvimiento acelerado, expresado en un crecimiento del PIB de 8.5% anual durante los años de 1978 a 1981. El pivote de este crecimiento fue el desarrollo y la exportación masiva de hidrocarburos, que pasaron a representar del 27% de las exportaciones totales en 1977 al 61% en 1981.

Sin embargo, "Los mayores volúmenes de exportación, combinados con los aumentos inesperados en los precios del petróleo, no fueron por mucho suficientes para pagar las importaciones adicionales provocadas por el rápido crecimiento económico y el relajamiento de los controles. El valor de las exportaciones de hidrocarburos entre 1976 y 1981 creció más de 32 veces de 566 millones de dólares a 14 mil 600 millones de dólares, pero el total de importaciones de bienes y servicios creció tres veces de 9 mil 400 millones de dólares a 32 mil millones, un incremento absoluto mucho mayor

que el de los ingresos petroleros" (14). Como puede verse, dentro del paquete de política de corte expansionista se utilizó la liberación de importaciones, con el consecuente efecto negativo sobre la balanza de pagos.

Por otra parte, los excesivos gastos del sector público agudizaron el problema del déficit presupuestario, que para 1982 comprendía el 18% del PIB, y su financiamiento interno y externo hacían cada vez más vulnerable las finanzas públicas y la política económica implantada. Es por ello que en 1981 se introdujeron algunas medidas para atenuar el explosivo crecimiento de las importaciones. Sin embargo fueron insuficientes para impedir la crisis económica en 1982, acicateada con la devaluación, la caída del precio del petróleo y el aumento en las tasas de interés externas, que terminó desplomando la confianza del capitalismo financiero internacional para financiar el crecimiento económico del país. Esta crisis financiera rápidamente se generalizó al conjunto del aparato productivo, afectando la producción, las ventas y el empleo nacional, limitando de manera brusca a los sectores más dinámicos ligados al consumo de bienes duraderos.

Las autoridades, en un primer momento, creían que se trataba de un problema exclusivamente financiero, pero la generalización y agudización de la crisis las hizo reconocer que se trataba de la explosión de profundos problemas estructurales como son los desequilibrios sectoriales y regionales, la falta de una integración de la planta productiva, la crisis del sector agropecuario, etc., y que con todo y las medidas que se aplicaron para atenuarlos (gasto público y endeudamiento interno) no pudieron ser contrarrestados. El escenario de la crisis económica más profunda del México contemporáneo estaba ya montado.

2. Acumulación y desarrollo regional.

La estructura económica regional que el país presenta actualmente, es producto del modelo de acumulación que durante más de cuatro décadas ha configurado la realidad económica y social mexicana. En ella destaca la industrialización del aparato productivo y la ampliación de las relaciones de producción capitalistas al conjunto de las relaciones sociales de producción (15).

En este contexto, la estrategia asumida por el Estado fue la industrialización por sustitución de importaciones, para convertir a la industria en el eje de la acumulación y reproducción del sistema. Este esquema, a su vez, generó grandes contradicciones sectoriales, regionales y financieras que se han convertido en serias limitaciones para su desenvolvimiento.

La expansión del sector industrial representó el objetivo fundamental de la política económica, al que se le destinó todo un cúmulo de recursos, estímulos y concesiones, con lo cual se logró industrializar gran parte de la estructura productiva. Esto se dió, generalmente, concentrando inversiones y recursos en el sector con la subsecuente pérdida de apoyos hacia el sector agrícola.

Además, este proceso implicó la concentración espacial de la inversión y de la producción en tres puntos: el área metropolitana de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara (sólo el Distrito Federal representó en 1987 el 44% del PIB Nacional).

En esencia, el proceso significó el fortalecimiento de las actividades manufactureras y de servicio en las áreas urbanas más dinámicas. En tanto el sector agrícola en su conjunto fue objeto de una permanente transferencia del excedente económico mediante el mantenimiento de precios de garantía decrecientes en términos reales para los principales productos agrícolas. A la postre esto acarrearía una notable reducción de producción alimentaria. El proceso de industrialización, a su vez, se apoyó en la agricultura comercial para captar las divisas necesarias. Esta actividad, sobresaliente en los estados del noroeste, discriminó la agricultura en pequeña escala y la economía campesina. Esta destrucción de

la economía campesina aceleró la migración a las áreas urbanas, acrecentó la proporción de la población marginada y frenó el crecimiento de las tasas de salarios reales de la economía.

Paralelamente al deterioro del sector agropecuario, el país registró una tendencia hacia la concentración del ingreso, tanto en términos personales como sectoriales y regionales, como resultado de las políticas aplicadas para favorecer la socialización de los costos de producción, fomentar la industrialización del aparato productivo y localizar a la industria en áreas restringidas. Es por ello que se señala que la desigualdad regional, la dispersión rural y la concentración urbana son problemas que obedecen a un conjunto de factores económicos y sociales dentro de los cuales destaca la intervención del Estado, que ha cumplido un papel importante en la estructura de la organización espacial del país.

Estos factores han repercutido de distinta manera en los grandes sectores de la economía. En la agricultura, su bipolaridad nos permite agrupar a los estados en dos categorías según el tipo de producción. Por una parte, la producción comercial de elevados índices de productividad de la tierra y de la mano de obra, altos niveles de mecanización y fertilización, infraestructura de riego, altos niveles de producción por predio e ingreso por familia y alto contenido de productos de exportación, localizada en los estados del noroeste y en Tamaulipas. Por otra, la producción agrícola de subsistencia, de menor productividad de la tierra y de la mano de obra, bajos niveles de uso de maquinaria y fertilizantes, alto porcentaje de minifundismo, bajos niveles de producción por predio e ingresos por familia, predominante en casi todos los estados del centro y del sureste.

En lo que se refiere al sector industrial, la posibilidad de industrialización del país, por la vía de la sustitución de importaciones, fue determinante en el patrón de localización industrial. La orientación de la industria hacia el consumo interno, la fue desplazando hacia los grandes mercados ubicados en las mayores concentraciones de población.

La política tarifaria estableció un subsidio al transporte masivo de materias primas, mientras que unas tarifas relativamente altas castigaban al de bienes terminados, con lo que disminuyó el atractivo para las

empresas de establecerse cerca de los sitios de producción. Además, la estructura radial de la red nacional de comunicaciones reforzó la tendencia a la concentración económica en la ciudad de México, manteniendo aisladas amplias zonas del país. Todo ello provocó la disminución de la participación relativa de algunos estados en el producto industrial nacional, el aumento de la concentración en el área metropolitana de la Ciudad de México y la elevación del producto industrial en los estados con mayores recursos petroleros (Tabasco, Veracruz y Chiapas), de tal forma que para 1976 los indicadores de la concentración era como sigue:

INDICADOR	GUADALAJARA, AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO Y MONTERREY	RESTO DEL PAIS
Población	25%	75%
Población ocupada	42%	58%
Sueldos y salarios	53%	47%
Automóviles	56%	42%
Venta de productos durables (para hogar)	50%	50%
Productos de hule y plásticos	80%	20%
Equipos de Oficina	80%	20%
Aparatos eléctricos	90%	10%
Producción de farmacéuticos y medicamentos	90%	10%

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

Por otro lado, la distribución regional de la industria está directamente relacionada con los niveles de educación, tamaño y potencialidad del mercado, capacidad de consumo y comunicaciones. El comercio y los demás servicios dejaron de estar condicionados al sector secundario y al gobierno, para transformarse por sí mismos en factores de atracción que favorecían la concentración de las actividades industriales.

Los servicios financieros, y en general toda forma de apoyo profesional y técnico, son factores preponderantes en las decisiones de localización de nuevas inversiones productivas. En el Distrito Federal se concentra el 37% de la matrícula de educación superior, el 37% del producto del sector de los servicios y, en especial, el 41% del comercio. A su vez, el patrón demográfico corresponde a la generación de empleos propiciada por la concentración industrial y de servicios, y a la desigual evolución de las actividades agrícolas. Alrededor del 25% de la población total se ubica en las tres grandes metrópolis. En el otro extremo, hay en México 95 mil localidades de menos de 2,500 habitantes, de las cuales 55 mil son de menos de 100 habitantes. En conjunto, albergan un poco más de la tercera parte de la población total, precisamente la más pobre.

La concentración del dinamismo económico en unos cuantos puntos, ha determinado importantes movimientos migratorios. Las causas de expulsión de población se refieren fundamentalmente a las escasas expectativas de empleo y bienestar en el medio rural, producto de la ruptura de la economía campesina, sobre todo en zonas de minifundio temporal y ganadería extensiva.

La falta de diversificación de actividades, el insuficiente crecimiento agrícola y las altas tasas de crecimiento natural, debidas a la disminución de la mortalidad y a la estabilidad de las tasas de natalidad, originaron un flujo creciente de emigrantes rurales. Cerca de la mitad del incremento de población en las metrópolis proviene de la emigración.

Las formas de evolución de estas importantes variables económicas, en buena medida fueron condicionadas por la forma en que el Estado, mediante la política económica y el destino del gasto público, intervino en el desarrollo regional; de ahí la importancia de analizar los aspectos más relevantes de esa ingerencia.

La política económica adoptada permitió proporcionar la infraestructura básica que requerían los centros urbanos, impulsó grandes obras en las entidades agrícolas más ricas y alentó a la industria con un conjunto de medidas, tales como exenciones fiscales, tarifas y créditos:

acciones todas que consolidaron el aparato productivo en un número reducido de localidades.

En el área metropolitana de la Ciudad de México, la contaminación ambiental, el hacinamiento, los problemas de vialidad y transporte y los costos crecientes de la dotación de servicios, han requerido de una inversión pública cada vez mayor para atender la demanda social y mantener la rentabilidad del aparato productivo. Por estas razones, el gasto público federal en la Ciudad de México ha venido aumentando considerablemente respecto al total nacional, lo que produce un efecto acumulativo al reducir artificialmente las desventajas de la aglomeración excesiva.

La asignación de la inversión pública se determinó directamente por el nivel de bienestar de las entidades federativas: son precisamente los estados más poblados y con mayor nivel de ingreso per cápita, los que ejercen la mayor demanda de inversión.

En materia industrial, la mayor parte de la inversión ejercida en el período 1965-1976 se concentró en el Distrito Federal, Nuevo León, Jalisco y el Estado de México, sin contar que cuantiosas inversiones realizadas en otros estados, como las plantas hidroeléctricas de las cuencas del Balsas y del Grijalva, benefician primordialmente a las tres grandes metrópolis.

La inversión pública federal en bienestar social se encuentra altamente concentrada. El Distrito Federal captó más del 50% de este rubro durante las décadas de los 70.

Cerca de la tercera parte del ahorro de las regiones no industrializadas, se transfiere hacia el área metropolitana de la Ciudad de México y de Monterrey. En algunos casos, la política de subsidios a las finanzas estatales se derivó de coyunturas y presiones políticas locales.

La falta de capacidad financiera local limita las posibilidades de financiamiento estatal y municipal. En general, el municipio, base de la división político-administrativa del país padece graves restricciones económicas, no sólo para la realización de obras de infraestructura y dotación de los servicios básicos, sino también para sufragar su gasto corriente.

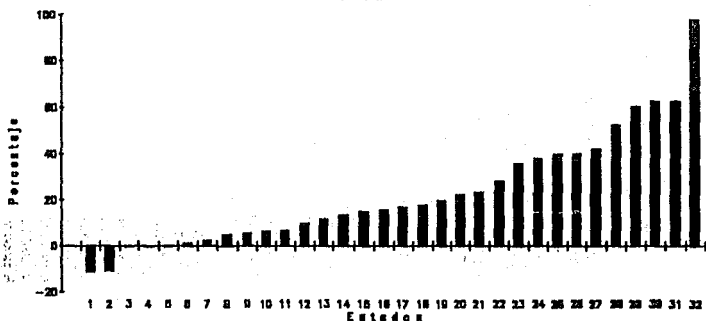
Para ilustrar con mayor objetividad las diferencias o desigualdades regionales expuestas anteriormente, presentamos, a continuación, los parámetros e indicadores más significativos del desarrollo económico del país.

Índice compuesto de desarrollo y bienestar

Utilizando 39 variables productivas, demográficas y de estructura de diferentes sectores, se determinó, mediante análisis estadístico, el grado de desarrollo socioeconómico de cada uno de los estados, relacionándolo en la Gráfica siguiente:

Índice de Desarrollo Socioeconómico

1970



1 Oaxaca	9 Hidalgo	17 Querétaro	25 B. California Sur
2 Chiapas	10 Puebla	18 Veracruz	26 Tamaulipas
3 Guerrero	11 San Luis Potosí	19 Morelos	27 Chihuahua
4 Quintana Roo	12 Tabasco	20 Sinaloa	28 Coahuila
5 Zacatecas	13 Yucatán	21 Colima	29 Nuevo León
6 Nayarit	14 Campeche	22 Jalisco	30 B. California
7 Tlaxcala	15 Guanajuato	23 Edo. de México	31 Sonora
8 Michoacán	16 Durango	24 Aguascalientes	32 Distrito Federal

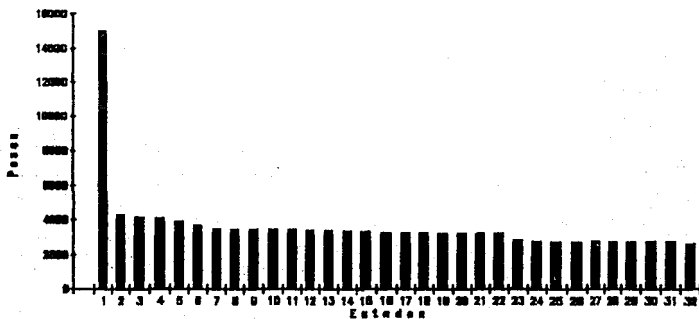
Fuente: "El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras". El Colegio de México, A.C. 1976. Cuadro 14, p. 362. Luis Unikel, Crecencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villareal.

Asignación de inversión pública federal en bienestar social

La infraestructura y los servicios destinados al sector del bienestar social se concentró preferentemente en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Con más del 50% de esta rubro, el Distrito Federal tuvo una inversión per-cápita en bienestar social cuatro veces superior a la media nacional y el gasto público total erogado presenta disparidades estatales muy similares. La gráfica siguiente ilustra esta situación:

Inversión Per-cápita

1987-1974



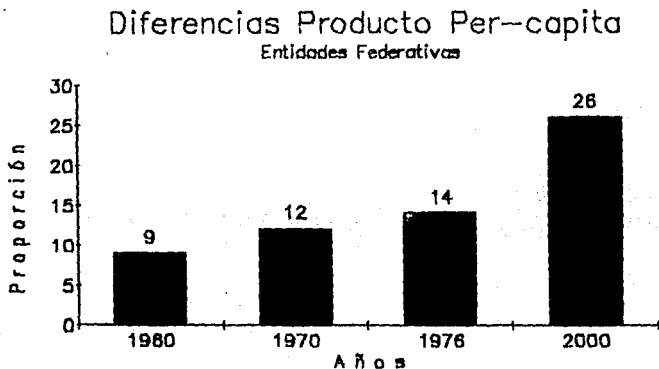
1 Distrito Federal	12 Aguascalientes	23 Nayarit
2 Quintana Roo	13 Oucatan	24 Edo. Mexico
3 B. California	14 Durango	25 Tabasco
4 B. California Sur	15 Nuevo Leon	26 Puebla
5 B. California	16 Morelos	27 Zacatecas
6 Guerrero	17 Coahuahua	28 Chiapas
7 Campeche	18 Tlaxcala	29 Oaxaca
8 Colima	19 Hidalgo	30 Veracruz
9 Sonora	20 Jalisco	31 San Luis Potosi
10 Tamaulipas	21 Queretaro	32 Guanajuato
11 Sinaloa	22 Michoacan	

Fuente: Secretaria de Programación y Presupuesto, 1983.

Proyección de la relación del producto per-cápita de los estados

Considerando la relación actual del producto per-cápita, de mantenerse la tendencia se agravaría el sentido concentrador del desarrollo económico del país, esto es, las disparidades entre entidades federativas continuarían agudizándose. En 1960, el producto per-cápita del estado más

rico era 9 veces mayor que el correspondiente al que figuraba en el último término. En 1976, la diferencia creció 14 veces. De continuar la misma tendencia para el año 2,000 llegaría esta diferencia a 26 veces, como puede observarse en la siguiente gráfica:



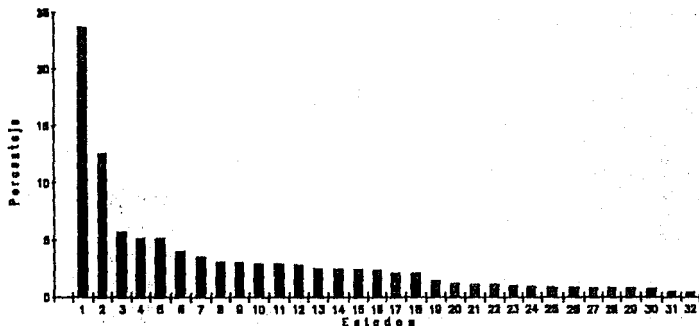
Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

Asignación de inversión pública federal en infraestructura.

La forma como se distribuyó la inversión pública federal entre los estados refleja el criterio selectivo de asignación concentrada hacia las entidades de mayor población y niveles de ingreso. Así, en el período 1969-1978, el 23.6% de la inversión correspondió al Distrito Federal y el 12.5% al estado de Veracruz, mientras que otros estados recibieron menos del 1%, como se observa en la siguiente gráfica:

Inversión Pública Federal por Estados

1969-1978



1 Distrito Federal	12 Jalisco	23 Colima
2 Veracruz	13 Guanajuato	24 Yucatan
3 Tamaulipas	14 Sinaloa	25 B. California Sur
4 Chiapas	15 Oaxaca	26 Quintana Roo
5 Tabasco	16 B. California	27 Zacatecas
6 Edo. Mexico	17 Guerrero	28 Queretaro
7 Michoacan	18 Chihuahua	29 Nayarit
8 Coahuila	19 Puebla	30 Morelos
9 Sonora	20 San Luis Potosi	31 Tlaxcala
10 Hidalgo	21 Campeche	32 Aguascalientes
11 Nuevo Leon	22 Durango	

Fuente: Información sobre Gasto Público. Secretaria de Programación y Presup.

El análisis conjunto de los indicadores expuestos y las proyecciones de los fenómenos demográficos y socioeconómicos regionales ilustran la desigualdad en la distribución espacial de la riqueza, en la actividad productiva y los asentamientos humanos, así como la excesiva dispersión de la población en el medio rural y la concentración en las grandes metrópolis (16).

3. La política económica en la crisis 1982-1988.

La estrecha relación mostrada entre los problemas de orden estructural con los de orden financiero tornó necesario que la política económica hiciera compatibles ambos enfoques para atacar, al mismo tiempo, las causas de la crisis y sus efectos.

Entre la magnitud de los problemas estructurales y la escasez de recursos financieros para resolverlos, se inscribió la política económica del sexenio 1982-1988.

Ante esa situación, el gobierno de Miguel de la Madrid recurrió, en mayor medida, a los instrumentos de planeación que permite una mayor eficiencia en el diseño, conducción y aplicación de la política económica. En este contexto, al inicio de su régimen presentó un "Programa Inmediato de Reordenación Económica", en donde señalaba las políticas por seguir para atacar los desequilibrios financieros del sector público, la inflación y el deterioro del sector externo.

Dicho programa fue corroborado y ampliado con el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, que sirvió de marco para instrumentar las acciones del sector público. Las acciones contempladas en el plan se aglutinaron en dos grandes líneas de estrategia para buscar la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera pretendió contrarrestar los problemas financieros, combatiendo la inflación y recuperando el equilibrio de los sectores público y externo. La segunda se inscribió en la necesidad de sentar las bases para un crecimiento sostenido y equitativo.

La política de reordenamiento económico tuvo como objetivos centrales disminuir la inflación, que ya era de cerca de 100%, y el déficit de las finanzas agravado por el alza de las tasas de interés internacionales y la baja de los precios del petróleo a finales de 1982. La inflación y el déficit fiscal del sector público se intentaron corregir mediante una contracción drástica del gasto público, cuyo principal resultado fue la

reducción del déficit presupuestario de 18% del PIB en 1982 al 7.1% en 1984.

A su vez, las finanzas públicas se fortalecieron gracias a un conjunto de medidas entre las que destacaron la liberación de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos y la renegociación de la deuda externa, cuyo principal logro fue la ampliación de los pagos por servicio de la deuda, dando así un margen de maniobra del gobierno para aplicar una política de doble paridad cambiaria, que garantizara las importaciones, alentara las exportaciones e impidiera la especulación contra nuestra moneda.

Con estas medidas contraccionistas, la inflación disminuyó a 80% en 1983 y al 59% en 1984. Por su parte, el producto interno bruto real se contrajo 5.3% en 1983, aunque, animado por la demanda externa y la política de fomento a las exportaciones, creció ligeramente durante 1984.

En 1985, el relajamiento del ajuste presupuestario, el decremento de las exportaciones no petroleras, la fuga de capitales y las dificultades para continuar el pago del servicio de la deuda, presionaron desfavorablemente el control de la inflación que aumentó al 62%. De igual forma, el producto interno bruto disminuyó ligeramente su crecimiento respecto a la del año anterior (2.8% en 1985 contra 3.5 en 1984).

En 1986, el precio del petróleo se desplomó de 26.70 dólares por barril (una mezcla de istmo y maya) hasta 8.6 dólares por barril. Con ello, las contribuciones de PEMEX, que constituyeron más de una tercera parte de los ingresos del gobierno durante 1984 y 1985, decayeron en 1986 a la cuarta parte.

Esta nueva caída del precio del petróleo gestó una nueva contracción de la demanda agregada del sector público, acompañada por una restricción crediticia en la absorción de recursos financieros internos por parte del mismo sector, para sostener sus gastos. Por la caída fiscal petrolera, ambos factores crearon condiciones de inflación en una etapa recesiva, lo que marcó una diferencia con respecto a 1982 cuando el origen de la inflación fue el "sobrecalentamiento" de la economía.

Todo ello obligó al gobierno a redoblar esfuerzos para apoyar la producción, liberalizando el comercio con la firma, ese mismo año, del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Con la firma del acuerdo para 1987, se redujeron el porcentaje de licencias al 25% del total de las importaciones, esfuerzo muy importante si se toma en cuenta que en 1978 constituía el 75%. Además de apoyar la producción, la lógica que subyace en la apertura de la economía al comercio internacional es que con ella se pretende evitar el exceso de proteccionismo y las situaciones de oligopolio y monopolio que presionan a los precios hacia la alza. Asimismo, se redujeron los aranceles y se mantuvo un tipo de cambio competitivo para apoyar las exportaciones, al mismo tiempo que se impulsó la producción maquiladora para ensamblar artículos en México con componentes importados y después exportarlos nuevamente, libres de impuestos.

Hacia 1987 no sólo se evidenciaba el predominio de los aspectos financieros en la política económica aplicada, sino también en el mismo proceso de acumulación, en donde la valorización financiera subordinaba y ensombrecía la valorización productiva del capital. Las altas tasas de interés y la especulación financiera en las casas de bolsa, se convirtieron en los mecanismos más recurridos para la extracción del excedente económico. Sin embargo este panorama se nubló con la caída estrepitosa de la bolsa de valores y el desbordamiento de la inflación que llegó ese mismo año a cerca de 160%. Ello obligó a las autoridades del gobierno, a la aplicación de un programa de estabilización conocido como "Pacto de Solidaridad Económica" (P.S.E.).

Las dos condiciones favorables para la aplicación del programa fueron la relativa estabilidad del sector externo y cierta fortaleza de las finanzas públicas que aseguraban (con 15 mil millones de dólares) la estabilidad del tipo de cambio, el pago del servicio de la deuda y las importaciones para el aparato productivo.

Así, el programa (esencialmente una concertación entre los sectores público, privado y social) previó tres etapas: La primera consistió en un paquete de medidas entre las que destacaron una devaluación del 22% en el tipo de cambio controlado para realinear los precios de importación y beneficiar a los exportadores, una elevación de los precios y tarifas de

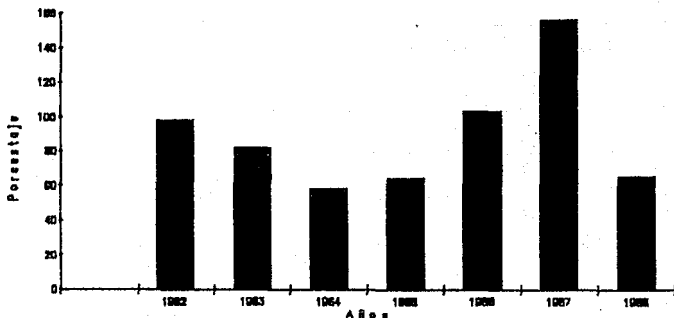
los bienes y servicios públicos, y un incremento salarial del 35% entre diciembre de 1987 y enero de 1988.

La segunda etapa comprendió acciones para mantener estables los precios de los bienes y servicios públicos, los precios de los bienes y servicios de la canasta básica, la paridad cambiaria, así como disminuir las tasas de interés, mantener la apertura comercial y mantener fijos los salarios.

En la tercera etapa, que arrancó a partir de marzo y que se renovó a fines de 1988, se mantienen los mismos acuerdos, de tal forma que se prevé para ese año una tasa de inflación de cerca del 70%. Con ello la inflación durante el sexenio de Miguel de la Madrid quedaría como se observa en la gráfica siguiente:

Niveles de Inflación

1982-1988



Fuente: Banco de México. Informes Anuales 1982-1988.

Evaluando el P.S.E, un conocido economista argumenta: "...El Pacto se ubica cabalmente dentro de la estrategia económica aplicada durante los últimos cinco años y cuyo saldo es absolutamente negativo en lo económico y social. Hoy la economía produce prácticamente lo mismo en términos

brutos (y por lo tanto cerca de 13% menos por mexicano) que hace cinco años, hay cuatro millones más de desempleados, el poder adquisitivo de los salarios ha caído verticalmente, los precios agrícolas equivalen a los de 1965 en términos reales, los índices de concentración del ingreso y la riqueza han alcanzado proporciones de inequidad asombrosa, las finanzas públicas operan en la línea de colapso por sus niveles de deuda, y la economía del país presenta a través de su sector externo el más alto grado de fragilidad y dependencia desde que México dejó de ser colonia española" (17).

1.3.1 La Política del Cambio Estructural.

Hacia 1982 las autoridades financieras reconocen, por primera vez, que los problemas del país son de carácter estructural, corrigiendo la interpretación hecha en meses anteriores de que la economía nacional atravesaba por problemas coyunturales de liquidez o de caja.

La crisis del sector externo, expresada en una insolvencia financiera y crediticia para pagar el servicio de la deuda externa, así como las crecientes importaciones que el aparato productivo requiere para su desenvolvimiento, no son otra cosa más que la crisis de un modelo de acumulación de capital, en donde la valorización de éste se había realizado, por décadas, gracias al endeudamiento externo y a la alta dependencia de importaciones de materias primas industriales y bienes de capital. Esta alta dependencia del aparato productivo con respecto al exterior, y el financiamiento deficitario de la acumulación, hizo que el agotamiento de éste impactara precisamente al sector externo de la economía.

Dado que el proceso de acumulación tiene sus bases en el sector industrial, el proyecto estatal de cambio estructural puso de relieve un conjunto de medidas para integrar al sector de tal forma que disminuyera su dependencia externa, al mismo tiempo que aumentara su productividad y competitividad para poder exportar y, con ello, abastecerse de las divisas que su aparato productivo requiere. Por lo tanto, un sector

exportador no petrolero constituye un objetivo fundamental de la estrategia de cambio estructural.

A finales del sexenio de Miguel de la Madrid el repunte de las exportaciones no petroleras, que vino a beneficiar la balanza comercial y el alto nivel de la reserva del Banco Central de cerca de 15 mil millones de dólares, pareció demostrar los efectos positivos de dichas políticas. Sin embargo, el creciente desempleo y el nulo crecimiento empañan estos logros, además que hasta la fecha no tenemos elementos suficientes para analizar los alcances de la reestructuración y del aumento de la productividad e integración del sector industrial; sus logros parecen más efecto de las políticas comerciales y monetarias que de la transformación de la planta productiva.

Otro elemento fundamental de la estrategia de cambio estructural es la política de empleo, la cual no ha llegado más que a mantener con ciertos márgenes de operación a la planta productiva, creando empleos eventuales en algunas regiones del país, pero sin lograr definir cabalmente una estrategia de creación de empleos productivos que logren absorber la fuerza de trabajo incorporada a la población económicamente activa y el subempleo en el sector primario, lo cual sólo se lograría con una tasa de crecimiento del 5 o 6% anual, distante en un corto plazo.

Otros aspectos de la estrategia del cambio estructural se refieren a la política regional que veremos posteriormente.

1.4. Resumen del capítulo :

La actual crisis económica que padece el país muestra los signos más evidentes del agotamiento de un modelo de acumulación que por varias décadas, conservó una vitalidad mostrada en altas tasas de crecimiento del producto interno bruto, ocultando los desequilibrios financieros y estructurales que venían gestándose y desenvolviéndose a la par del desarrollo capitalista.

De esta manera, hacia 1970, en el orden estructural, el desequilibrio sectorial de la economía y el atraso y empobrecimiento regional que abarcaba a la mayor parte de las entidades federativas, presionaban la estabilidad monetaria y de precios, aumentando los déficits del sector público y de la balanza de pagos. En el ámbito sectorial, la

agricultura fue perdiendo cada vez más importancia en su contribución a la producción nacional y al empleo, en tanto que la industria y el comercio pretendieron llenar el vacío dejado por aquella. Con ello la estructura productiva del país cambió radicalmente, apoyada por una política económica que promovió y alentó un esquema de desarrollo industrial, concentrador y excluyente, en franco detrimento del sector primario.

Por su parte, la estructura industrial también reflejó un comportamiento desigual. La producción de bienes de consumo suntuario y bienes de capital fueron adquiriendo cada vez mayor relevancia hasta convertirse en el subsector más dinámico de la estructura productiva. Siendo este subsector altamente dependiente de las importaciones, provocó serias presiones sobre la balanza comercial y sobre las divisas del país.

El subsector productor de bienes tradicionales ligados en lo general el capital nacional fue perdiendo importancia, a su vez, en la estructura del producto industrial, mostrando rezagos en su planta productiva y en su capacidad de financiamiento.

Por otra parte, este modelo de acumulación tuvo también sus implicaciones en el orden espacial; pues concentró el capital, el empleo, los recursos financieros y las inversiones públicas en infraestructura y servicios en unas cuantas regiones, entre las que destacan la zona metropolitana de la Ciudad de México y las áreas en torno a la ciudades de Monterrey, Guadalajara y Puebla, dejando a las demás entidades federativas al margen de los frutos del desarrollo.

A partir de entonces estos problemas estructurales presionaron al Estado hacia una mayor intervención, para contrarrestar los desequilibrios en el aparato productivo y entre las regiones del país. Entre las formas más relevantes de esta intervención, destacan las políticas de empresas públicas, de gasto público y de desarrollo regional. Con ellas se intentó revitalizar el modelo de acumulación, lográndose altas tasas de crecimiento en la década de los 70, pero sin poder resolver los desequilibrios estructurales y presionando seriamente la débil estabilidad financiera, rota en 1976 con la devaluación de la moneda nacional.

Hacia 1982, el desequilibrio financiero se convirtió en el principal obstáculo para la acumulación de capital y la economía entra en una profunda crisis, en donde se combinan los problemas financieros y estructurales.

Ante este panorama, al ver severamente restringido su margen de maniobra por la escasez de recursos financieros y ante la magnitud de los retos por vencer, el régimen de Miguel de la Madrid optó por la aplicación de instrumentos que le permitieran el logro de una mayor eficiencia administrativa y racionalidad económica. En este propósito la planeación

se convirtió en el instrumento utilizado para enfrentar los problemas coyunturales en el mediano plazo.

Sin embargo, en el transcurso del sexenio se presentaron situaciones imprevistas (elevaciones de tasas de interés externa, disminución de los precios de petróleo, crack bursátil) que impidieron cohesionar las políticas de corto plazo con la de mediano y largo plazo. Esto nos permite señalar que la planeación no es por sí misma la panacea para resolver los problemas del país sino un valioso instrumento que, dada ciertas condiciones puede hacer posible la organización de acciones eficientes por parte del sector público en la búsqueda de nuevas condiciones para el desarrollo y la acumulación del capital.

Por ello, podemos asegurar que la escasez de recursos financieros y los grandes desequilibrios sectoriales, sociales y regionales hacen necesaria la aplicación de la planeación como el medio para hacer un mejor uso de los recursos naturales, humanos, materiales y financieros del país. La planeación en tiempos de crisis puede constituirse en el eje de la actuación del estado para sentar, en el advenimiento de un nuevo siglo, las bases de una economía moderna, es decir, una planeación que ya no privilegie el modelo de desarrollo que se ha venido observando a lo largo de cuatro décadas, sino que centre sus propósitos en la búsqueda deliberada del cambio para la modernidad de la Nación.

Por ello, la magnitud de los problemas estructurales y financieros de la economía nacional exige medidas de políticas económicas congruentes entre sí, para transformar la agricultura en una agricultura moderna que satisfaga las necesidades de una sociedad cada vez más urbanizada, para reestructurar la industria y hacerla más competitiva y productiva. Es necesario, de igual forma, crear empleos productivos para una creciente población económicamente activa, para reestructurar la deuda externa y financiar proyectos productivos y para combatir la inflación que más que un desequilibrio de producción y precios, es en su estricto sentido "...La transferencia de los recursos de unas clases a otras y en términos inflacionarios, a una sola clase desclasable: a una cúpula económica que por la ley del mínimo esfuerzo, exporta los capitales y compra saldos, al tener liquidez, el país material" (18).

Ello requiere, desde luego, un gran esfuerzo de concertación no sólo entre los sectores productivos sino de la sociedad en su conjunto, para que se puedan crear las condiciones de un nuevo esquema de acumulación descentralizado y participativo, con nuevas relaciones económicas, políticas y sociales entre los diversos agentes y sectores de la sociedad. Además de ello, un Estado eficiente y democráticamente organizado es la condición necesaria para la modernización económica del país.

En este contexto, la política de descentralización y de desarrollo regional cobra mayor relevancia como un requisito para revitalizar el

modelo de acumulación contrarrestando sus efectos más nocivos como son la alta densidad de concentración y exclusión.

Notas al capítulo

1. La Ley de industrias nuevas y necesarias creada para este efecto, consideró de manera muy amplia los requerimientos de la industria local y con ello estimuló considerablemente la producción y las importaciones, pues al igual que aquellas que las refaccionaran y complementaran, toda industria que sustituyera importaciones era considerada nueva y por tanto exenta del pago de impuesto.
2. Enrique González Pedrero, "La riqueza de la pobreza". Colección lectura de letras mexicanas, segunda serie No. 17 Joaquín Mortiz y Secretaría de Educación Pública, México 1985, P. 104.
3. Ibid. p. 107.
4. Las tasas de crecimiento del PIB del sector pasaron de 5.8% en la década de los 40 a 4.1% en la de los 50 y 3.7 en la de los 60 reflejando una disminución de la producción, rendimientos y tierra cultivada en el lapso. Para un análisis más detallado, ver: Cassio Luiselli y Jaime Mariscal, "La crisis agrícola a partir de 1965", en "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana", F.C.E. 1983 y Nicolás Ardito Barleta, "El crecimiento de la agricultura mexicana y de los cultivos sujetos al programa de investigación 1940-1964" en "La Economía Mexicana, Análisis por sectores y Distribución". F.C.E., México 1975.
5. Durante el período 1955-1970 la agricultura y ganadería disminuyeron sus tasas medias de crecimiento anual del crédito pasando de 9.6% en 1955 a 7% en 1970. Alejandro Dávila Flores, "La crisis Financiera en México, Ediciones de Cultura Popular, México 1986, p. 72
6. Héctor Guillén Romo, "Orígenes de la Crisis en México. 1940-1982" Ediciones ERA, p. 36.
7. Ibid p. 37-38.
8. Daniel Levy y Gabriel Szekely "Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano", El Colegio de México, 1986, p. 155.
9. Héctor Guillén Romo, op. cit. p. 40.
10. "En 1974 apenas se pudo captar el 12.2% del Producto Interno Bruto" (Guillén Romo. op. cit. , p.49).
11. "La deuda pública pasa de 17.6% en 1971 a 24.7% en 1976 como Participación en el PIB Nacional". Ibid., p. 49.
12. Para un análisis más profundo sobre el sector externo de la economía en el período ver Pablo Ruíz Nápoles, "Desequilibrio externo y política económica en los setentas". Revista de investigación económica No. 150.
13. Alejandro Dávila Flores "La crisis financiera en México" Ediciones de Cultura Popular, S.A. 1986, p.p. 54-55

14. Terry Barker y Vladimiro Brailovsky, "Recuento de la quiebra. La política económica en México 1976- 1982", Nexos No. 71, México 1983.

15. Este apartado retoma los aspectos relevantes del documento "La instrumentación de la política regional". S.P.P. 1983.

16. "El modelo de crecimiento económico adoptado en México desde la Segunda Guerra Mundial generó desequilibrios regionales y una alta concentración de los recursos en la zona central del país. Así a inicios de la década de los 80, el Distrito Federal absorbió el 20% de la población total nacional y el 75% de la población económicamente activa, producía 44% del Producto Interno Bruto y 46% de la producción industrial; concentraba 33% de los empleos públicos federales, 20% del presupuesto federal total y 33% de la inversión pública federal ", Alejandro Carrillo Castro, periódico Excélsior, mayo 22 de 1988.

17. David Márquez Ayala, periódico La Jornada, 10. de Febrero de 1988.

18. Juan María Alponete, periódico La Jornada. 20 de Septiembre de 1988.

CAPITULO II ASPECTOS TEORICOS DEL PROCESO DE PLANEACION

PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION.

2.1. La planeación.

La importancia y aceptación que hoy tiene la planeación como una herramienta básica del estado moderno para cumplir con eficiencia las funciones que les son inherentes, se explica a partir de la forma como han evolucionado históricamente las relaciones estado-sociedad en el ámbito económico.

En efecto, la historia económica nos describe como a partir de la gran crisis de 1929, se derrumba un sistema económico donde al Estado se le asignaba únicamente la función de prestador los servicios públicos tradicionales y esenciales -impartición de justicia, defensa nacional, servicios administrativos generales, etc.-, dejando al libre juego de las fuerzas del mercado, el proceso económico, el cual tendía hacia su equilibrio general bajo los principios de la teoría económica liberal (1).

El crack de 1929 desembocó en un persistente y agudo desempleo que se acentuaba con las depresiones periódicas de la economía, y que configuró una recesión económica de alcance mundial que obligó a una profunda revisión de la doctrina económica imperante. A la luz del pensamiento keynesiano, se redefinieron los sustentos tradicionales de la economía clásica, dando paso a una nueva concepción del sistema económico donde la figura del Estado desempeña un fundamental papel de agente regulador del proceso económico para garantizar la demanda agregada que reactiva la economía (2). Bajo la indispensable y creciente intervención estatal en la vida económica de una nación de orientación capitalista, se define un nuevo sistema económico sustentado en la capacidad del Estado para regular el empleo, el consumo y la inversión. De esta forma, el sistema adquiere la connotación de "economía mixta".

A partir de la aportación keynesiana, se revitalizó el proceso de acumulación de la esfera capitalista, teniendo como elemento fundamental la intervención del Estado en los procesos económicos. Empero, es conveniente señalar las modalidades de intervención estatal existentes en los países industrializados y en los subdesarrollados. En los primeros, la actuación estatal se concentra en las funciones de regulación de los agentes

económicos, mientras que en los segundos, a las acciones reguladoras se suman las de promoción del desarrollo económico que implican expandir la infraestructura para el crecimiento económico a la par de satisfacer necesidades sociales básicas. Todo este conjunto de nuevas responsabilidades estatales se han expresado en la funciones de regulación, producción, acumulación y financiamiento del aparato gubernamental.

En síntesis, podemos decir que en los países en vías de desarrollo, el Estado no sólo ha garantizado la regulación de los agentes económicos, sino que ha ampliado su participación en la promoción y gestión del desarrollo económico por medio de actividades que expandieran la base productiva para el crecimiento como la industria, agricultura, minería, electrificación, comunicaciones, etc., y de igual forma impulsar el desarrollo social para satisfacer necesidades colectivas básicas tales como educación, salud pública, seguridad social, vivienda popular, abasto, etc.

Es comprensible que los factores que hemos señalado anteriormente, determinaron un contexto de importancia fundamental para el Estado, que se tradujo en un crecimiento extraordinario de las estructuras de gobierno. Se propició de esa manera la conformación de un sector público de enorme complejidad que exige criterios y procedimientos de actuación que favorezcan el manejo ordenado de los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Por todo lo anterior, es comprensible que toda nación encaminada a lograr nuevos estadios de desarrollo, manifieste una inherente preocupación por buscar criterios y procedimientos que garanticen eficiencia, eficacia y racionalidad económica en las actividades que denotan la intervención del Estado. Es este aspecto neurálgico lo que justifica la adopción de la planeación como sustento técnico de la administración pública y como método de gobierno para impulsar el desarrollo económico.

Es conveniente señalar también el esfuerzo sistemático observado en América Latina para introducir la planeación en las estructuras de gobierno como un medio para acelerar el proceso de desarrollo hacia objetivos claramente definidos. Esto ha representado un esfuerzo significativo de revisión y actualización de los componentes teóricos que los tratadistas de la planeación han postulado en una abundante literatura. Presentamos a continuación una compilación de los aspectos básicos que nos servirán para establecer el marco teórico-metodológico de la planeación, el cual será

también, marco de referencia que sustente los capítulos posteriores de esta investigación.

2.1.1 Conceptos Generales de la Planeación.

El análisis del concepto de la planeación como una técnica, independientemente de su aplicación a un campo específico de actividad, nos permitirá identificar los elementos básicos que la componen y a partir de ellos, examinar las particularidades que presenta su aplicación a la economía y al sector público que constituye el objeto de estudio. Siendo así, comenzaremos definiendo a la planeación como "el proceso mediante el cual se toman decisiones respecto de acciones a realizar en el futuro para conseguir el logro de ciertos propósitos" (3).

La planeación es un concepto proveniente de la palabra plan que significa la intención y proyecto que se tiene de realizar algo definiendo los objetivos por alcanzar y las acciones que deben realizarse para alcanzar esos objetivos. Planear es una facultad propia del ser humano, porque al hacer planes se conjuga la razón o el conocimiento con la voluntad y los propósitos para conseguir el logro de ciertos objetivos; la planeación constituye una expresión de la voluntad para incidir en acontecimientos positivos de manera que los resultados sean aquellos que se desean y no otros (que pudieran ocurrir sin una intervención previamente determinada). La planeación -el acto de planear- puede ser realizado de manera individual o grupal por una unidad administrativa o económica y por una organización civil o política.

Los elementos que dan forma a un plan son los objetivos por lograr y las acciones por medio de las cuales se alcanzarán esos objetivos. La determinación de ambos elementos constituye el proceso de planeación. Desde un nivel de abstracción general, podemos ver sus aspectos más significativos y a partir de su descripción entender cuales son los componentes de este proceso.

El primer aspecto que debe preocuparnos es la delimitación del campo de actividad que será objeto de planeación, procurándose obtener un conocimiento tan perfecto como sea posible de su alcance y significado, de las variables que determinen su comportamiento, de las leyes que lo rigen, de sus interrelaciones con otros campos de actividad, etc. Su delimitación y conocimiento es, obviamente indispensable si lo que perseguimos es

influir sobre esta actividad para conseguir ciertos resultados predeterminados.

Una segunda delimitación de este proceso es la que se refiere al período de tiempo para el cual se estén elaborando los planes. El lapso de operación de los planes suele tener una importancia decisiva en cuanto a la determinación del alcance de los objetivos, la clase de acciones que se pueden realizar e, incluso, del tipo de instrumentos y medios que se tienen que emplear.

La definición de objetivos que implica la planeación puede tener distintos grados de precisión. En algunos casos bastará con un simple enunciado general de intenciones, en otros, será necesario señalar los contenidos específicos llegándose incluso, cuando es posible, a una cuantificación del monto del objetivo postulado - conocido como meta -. La tarea de definir objetivos consiste en hacer explícitos los resultados que se desean obtener con el mejor grado de precisión posible, tomando en cuenta que lo postulado como objetivo, cumpla con el requisito de realismo, es decir, sea factible dentro de las condiciones que la realidad concreta ofrece.

Consideradas las delimitaciones anteriores, bajo el nivel de abstracción aceptado, podemos aproximarnos, a una síntesis que nos lleva a señalar que "En la planeación, la definición de objetivos es la respuesta al qué queremos y la determinación de las acciones a realizar constituye la respuesta al cómo lo obtendremos y es en esta parte esencial donde debemos considerar que no se trata sólo de decidir que acciones se ejecutarán sino fundamentalmente, establecer la forma en que estas se implantarán, lo que implica tomar decisiones sobre los medios que se emplearán y los recursos que deban destinarse" (4).

Otra acotación se refiere a que en el acto de planear implícitamente determinamos objetivos y acciones por realizar que exigen un claro conocimiento no sólo del campo de actividad sujeta a planeación, sino además, hacemos una previsión de su desarrollo futuro, al menos, para el lapso que cubrirá el plan en elaboración.

Esta previsión deberá entregarnos una noción tanto del resultado que la actividad tendría en el caso de desenvolverse sin la influencia que podríamos ejercer sobre ella mediante acciones planeadas, como de los hechos que conducirían a ese resultado y la forma como se producirían.

Este componente es indispensable ya que "planear es actuar sobre hechos que ocurrirán en el futuro para conseguir resultados que se establecen anticipadamente y que pueden diferir cuantitativa y cualitativamente de los que se obtendrían sin intervención planeada" (5).

Señalada la importancia del componente previsión, que obligadamente debe estar presente en la planeación, es fundamental que la determinación de este componente dinámico debe estar sometido a un conjunto de formalidades ya que "una previsión seria tiene que estar basada en el conocimiento claro de la actividad que se esta planeando; de la situación en que esta actividad se encuentra en el momento en que estamos elaborando el plan; de la forma en que gestó esa situación actual; de los problemas que ello presenta y de las tendencias que, por una parte, podemos deducir de su gestación y, por otra, de las que somos capaces de prever se manifestarán en su futuro" (6).

Una vez hechas las consideraciones de las delimitaciones y acotaciones que señalamos anteriormente, estamos ya en condiciones de describir los elementos básicos que componen un proceso de planeación, para cualquier campo de actividad que esté sujeto a la planeación y para la elaboración de planes que rijan para cualquier lapso que se establezcan (7). Estos elementos son:

a).- Diagnóstico: Considera dos aspectos: por una parte, el conocimiento y análisis de la situación actual, esto es, la que existe en el momento en que se elabora el plan y por otra, el análisis e interpretación de los causas y tendencias que dieron origen a esa situación presente.

b).- Prognosis: Consiste en la proyección de la situación presente -previsión- para determinar lo que ocurrirá en el futuro sin la intervención del agente planeador. Esta proyección se hace al menos cubriendo el período de tiempo para el cual se está elaborando el plan. Debe considerar la situación final natural a que se llegaría y la trayectoria que da como resultado esa situación. Denominaremos trayectoria al desarrollo de la actividad en el período considerado.

c).- Plan: Es el producto del proceso de planeación. Esta formado por la situación final planeada que es el conjunto de objetivos postulados, conocido también como imagen-objetivo; y la trayectoria planeada, que

comprende las acciones por medio de las cuales se espera obtener el cumplimiento de los objetivos.

Finalmente, enunciaremos una serie de normas recomendables que es conveniente tener en consideración en la elaboración de planes:

- Realismo. Condición indispensable para que los planes sean posibles de llevar a cabo, para que los deseos que se busca alcanzar, sean factibles de realizarse. Así, el plan constituye una síntesis dialéctica entre lo deseable y lo posible.

-Coherencia. Se refiere a la necesidad de evitar que existan contradicciones abiertas o implícitas entre los objetivos y metas postulados, las acciones planeadas, los diferentes medios y recursos por emplearse, las responsabilidades asignadas, etc. Es decir, asegurar la compatibilidad de todos los aspectos del proceso de planeación para obtener posibilidades de éxito en su aplicación.

- Continuidad. Un plan no se formula de una vez y para siempre, es necesario revisar y ajustar lo que se ha planeado conforme al resultado de las previsiones (comparación entre la previsión con las predicciones y la realidad) de ahí la naturaleza dinámica que imprime a la planeación un carácter de proceso continuo, también observable en el caso en que simultáneamente se están elaborando planes para períodos futuros, evaluando los de períodos anteriores y ejecutando y controlando los planes que están en ejecución; todo ello constituye una continuidad del proceso de planeación que entrelaza sus múltiples aspectos y etapas.

-Flexibilidad. Esta íntimamente ligado al aspecto anterior y se refiere a la necesidad de que los planes elaborados tengan la capacidad de aceptar modificaciones cuando los hechos lo indican como necesarios.

-Interdependencia. En el caso de campos de actividades complejas de varios sectores o subcampos, es necesario tener presente la interrelación existente entre ellos y considerar que un cambio o acción efectuado en uno de ellos determinará o exigirá cambios o acciones en los demás.

2.1.2 Principales enfoques de la planeación.

A grandes rasgos se pueden señalar tres escuelas del pensamiento económico que tienen en la planeación el punto de referencia para el diseño e instrumentación de sus políticas económicas.

En primer lugar destaca la planeación económica impuesta por el primer país socialista de la historia: La URSS, en donde se aplicó un esquema de planeación por el cual el Estado se convirtió en el propietario de los principales medios de producción y con ello reguló las relaciones sociales de producción y distribución. Era un esquema de planeación centralizada que dejaba a las autoridades centrales el diseño y el control de las políticas instrumentadas. Por ello, se dice que era una planeación imperativa ya que por medio de ella, el Estado suplió el mercado como centro regulador de la actividad económica.

Posteriormente este esquema encontró mayor sostén teórico en las investigaciones realizadas por el economista polaco MICHAEL KALECKI quien dividió a la economía en tres sectores, estableciendo un conjunto de relaciones de producción, de distribución y de consumo entre ellos y su población. En este esquema, el órgano central de planeación fijaba los niveles de producción entre los sectores, así como los precios y salarios, logrando con ello influir otras variables como la distribución de la renta, el consumo, los niveles de inversión e innovación tecnológica.

Por otro lado, existe una escuela surgida en los países capitalistas altamente desarrollados cuyo análisis gira alrededor del mercado como centro regulador de la actividad económica. Sin desconocer la intervención del Estado en la economía con funciones de acumulaciones, de producción y de regulación, es el sector privado quien desempeña el papel de protagonista principal de la vida económica. En este esquema los comportamientos de los diferentes agentes económicos, tanto del sector público como privado y social son relativamente independientes entre sí y desconocen, en gran medida, el comportamiento de los demás.

El sector público puede aplicar sus esquemas de control y regulación sobre sus unidades administrativas y económicas, mientras que el sector privado hace lo propio con lo suyo. A este esquema se le ha dado en llamar "planeación inductiva" porque el papel del sector público se restringe al apoyo de la acumulación de los demás agentes económicos. En resumen, es el mercado quien, en última instancia, dirige y regula los procesos económicos tanto lo referente a la determinación de los niveles de producción como de distribución y consumo.

Por su parte, hacia la década de los cincuenta, surge una corriente del pensamiento económico con una nueva concepción del desarrollo y cuyas aportaciones iban dirigidas a los gobiernos latinoamericanos. Dicho

pensamiento giró alrededor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de donde surgieron proposiciones sobre el desarrollo latinoamericano más acordes con la realidad y las necesidades de los países del área. Ni las economías centralmente planificadas, ni las preponderantemente de mercado fueron consideradas opciones para el desarrollo de la región. En este contexto, la Cepal señaló la necesidad de que el sector público desempeñara un papel relevante en la promoción y conducción del desarrollo dejando amplios espacios económicos a los sectores privado y social para que juntos se complementaran en el proceso de acumulación de capital. A este esquema se le ha dado en llamar de economía mixta. En ella, el Estado aplica un conjunto de medidas de políticas económicas que son obligatorias para el sector público y a través de medidas indirectas promueve la acumulación en los sectores social y privado. Con ello el Estado-rector es el responsable de guiar y conducir el rumbo de la economía y de la sociedad, pero los sectores privado y social son los actores principales en el proceso.

Desde 1961, en la reunión que sostuvieron los gobiernos latinoamericanos en Punta del Este, Uruguay, se reconoció la necesidad de utilizar la planeación como instrumento básico de la política de desarrollo y que correspondía al Estado su conducción y promoción a través de una mayor participación como productor de bienes y servicios y como creador de la infraestructura básica. Destaca también los razones que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social -ILPES- captó en el Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento celebrado en Santiago de Chile en 1965, donde se enfatizó:

- " - El reconocimiento de que un desarrollo acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población es un imperativo ineludible en América Latina, y que esta tarea representa un desafío nuevo y sin precedentes en la historia del desarrollo económico y social;
- El convencimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir mejor sus frutos es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas, así como en sus relaciones entre sí y con otras del mundo;
- El reconocimiento de que la planificación puede ser un eficaz instrumento para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el

sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana;

- La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público -que por exigencia del propio proceso de desarrollo ha llegado a desempeñar el papel de protagonista en la orientación y marcha de ese proceso- y la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones, ha sido otras de las fuentes importantes para impulsar la idea y la acción planificadoras. " (3)

Estos intentos tuvieron serias limitaciones. Entre ellas destaca un error de concepción que consideró a la planeación como un instrumento aislado de la política económica, lo que se tradujo en la separación de los que elaboraron los planes y los que debían ejecutarlos; sobre esto el ILPES señaló: "...la finalidad explícita y declarada de instituciones y organismos del Estado es la creación de un sistema, formal o informal, y de un proceso de planificación...se apoyaba en el supuesto básico y tenía por finalidad conducir a la estructuración y aplicación de una nueva política de desarrollo económico y social...concepción que privó al adoptarse para todos los países latinoamericanos, en 1961, la idea de la planificación...sin embargo las primeras experiencias registran más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo "(9). Esto impidió vincular la definición de objetivos* de mediano y largo plazo con la programación anual del gasto y la asignación y ejercicio de los recursos. Por otra parte, el pragmatismo de los gobiernos de la región distanció a los planificadores de los círculos de poder y marginó y redujo a la planeación a la mera formulación de planes sin considerarlos como un instrumento viable, y esto debido a que: "... parte fundamental de la actividad planificadora debe ser una labor de promoción y asesoría destinada a obtener que los órganos ejecutivos adopten las decisiones y lleven a cabo las acciones y actividades que permitan la realización de los planes en la práctica...además se observa que los logros -de la planeación-, han sido muchos menores en cuanto a la capacidad de los organismos de planeación en su función para asesorar e influir en la política de corto plazo, no obstante el avance realizado en la elaboración de planes operativos parciales y programas anuales y bianuales " (10).

Con todo ello, disminuyó la importancia de la escuela de la Cepal en el diseño e instrumentación de la política económica en estos países dando lugar - con los años - al surgimiento del liberalismo económico más estrechamente ligado a las necesidades de la reproducción ampliada y de la internacionalización del capital.

Ello fue así porque en la mayoría de estos países la obesidad del sector público rebasó la capacidad del aparato administrativo para crear instrumentos y normas para un funcionamiento eficiente que lograra una acumulación menos desequilibrada, financiera, sectorial, regional y socialmente.

Es por ello que en amplios círculos académicos se señala que en las actuales circunstancias el estado latinoamericano está perdiendo la batalla para manejar y regir sus políticas macroeconómicas que están siendo determinadas por los grandes centros internacionales de poder.

De ahí que un Estado eficiente debe, sin perder de vista el proceso de internacionalización del capital, mirar hacia adentro de sus fronteras y recuperar el papel como regulador e impulsor de desarrollo y la acumulación de capital.

Ante el relativo fracaso de la planeación macroeconómica nacional se debe impulsar el desarrollo de las regiones de cada país como la alternativa que nos permita ser actores y no simples observadores de las grandes transformaciones que ocurren en el mundo actual. Ello posibilitaría incorporarse a la internacionalización económica con menores desventajas.

Esta concepción de la planeación para el desarrollo no sólo crearía condiciones para una reactivación del proceso de acumulación regional centrada en las ventajas comparativas de cada región, sino que también daría posibilidades para que al recuperar las bases del crecimiento las autoridades centrales puedan recuperar su capacidad de influir en las variables torales de la política económica nacional.

En resumen, la planeación económica y normativa regional puede significarse como un instrumento que coadyuva a recuperar las pautas del crecimiento y el desarrollo sobre nuevas bases.

2.1.3. El Marco Teórico-metodológico de la Planeación.

Hemos establecido los conceptos generales de la planeación así como los principales enfoques de su aplicación como instrumento de apoyo del Estado para conducir las responsabilidades que le son inherentes, de esta forma hemos precisado el ámbito de aplicación de la planeación que será tratado a lo largo de esta investigación y que obviamente se refiere a hacer más eficiente la intervención del Estado en dos grandes campos: 1) Interno, que se relaciona a las funciones de la estructura orgánica de la administración pública y 2) Externo, que considera al sector público como el agente dinámico capaz de inducir y acelerar el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto -país, región, estado-.

Antes de describir los componentes básicos de la planeación, consideramos conveniente aclarar una inquietud bastante común cuando se esta abordando el tema de la planeación y que se refiere a una precisión de lenguaje que provoca la discusión de emplear el término planeación o planificación. A nuestro criterio esto carece de importancia por tratarse de una nimiedad de carácter semántico que surge de la riqueza de nuestro idioma. Siendo así, nuestra posición es la siguiente:

- Consideramos a la planeación como el término que identifica a una técnica universal que puede aplicarse a todas las disciplinas y actividades del hombre.

- Cuando esta técnica es aplicada como instrumento del Estado -de su estructura administrativa y gubernamental- para desempeñar sus funciones, parece ser que el acuerdo y consenso en los círculos académicos y en las distintas obras de los tratadistas latinoamericanos es emplear el término "Planificación" por el sentido de proceso y sistema que se encierra en este tipo de aplicación.

-En las razones anteriores estamos de acuerdo y apoyamos el consenso latinoamericano, pero en el caso del uso de esta técnica en México, tanto en los círculos académicos como en la administración pública, el acuerdo es de emplear el término "Planeación" como sinónimo de "Planificación" sin que exista ninguna diferencia de fondo sino únicamente de lenguaje, derivado parece ser, de la costumbre como inicialmente se le denominó a esta técnica en sus primeras aplicaciones en México.

De conformidad a los argumentos anteriores, queda asentado el término planeación que estará presente en el desarrollo de esta investigación.

La planeación como instrumento para ejecutar las funciones del Estado podemos definirla en un concepto que retome las siguientes definiciones:

- Intervención estatal deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamiento y movimiento que constituyen la sociedad, contribuyen a modificarla y desarrollarla.

- "Se traduce en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, con determinación de recursos, instrumentos y etapas." (Kaplan Marcos)

- "La palabra planeación es a menudo usada para denotar la elaboración técnica de los medios para la aplicación de una política que se considera como dada de antemano." (Tinbergen Jan)

- "Método para hacer más racional y coherente la política económica, y que le da más sentido y organización a la intervención estatal en la economía." (Enrique Sierra)

- "La planificación es un proceso, no un acto aislado; es un quehacer colectivo, no la tarea privada de un grupo." (Plan Global de Desarrollo, 1980 México.)

- "La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permite el logro de objetivos validados para toda la sociedad." (Ley de planeación, exposición de motivos, México, 1983.)

- "El Plan Nacional de Desarrollo cumple con el mandato constitucional y legal de dar orientación y dotar de instrumentos básicos a

los esfuerzos del Estado y la sociedad para alcanzar los objetivos nacionales. La presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, se lleva a cabo en los términos y tiempos que marcan las normas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Constitución y la Ley de Planeación encomiendan al Ejecutivo Federal elaborar el Plan, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades y los planteamientos que formulan los diversos grupos sociales... El Plan responde al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la Nación. " (Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. México, Mayo de 1989.)

A partir de todas las ideas anteriores, se puede establecer un concepto que pretenda abarcar las nociones generales y específicas contenidas en la planeación, por lo que aceptamos la definición que aporta Guillermo Molina, en el sentido: "La planeación es tanto un proceso como un sistema a través del cual se toman decisiones y se realizan acciones tendientes a seleccionar alternativas -sociales, políticas, económicas, tecnológicas, financieras, etc.-, en forma racional y coherente con sus correspondientes objetivos y metas, en el corto, mediano y largo plazo, en los ámbitos nacional; regional; estatal y municipal y con un determinado carácter ya sea integral o global y sectorial". (11)

Si la planeación es un proceso y a la vez un sistema, resulta conveniente establecer los alcances de esta interacción (Proceso-Sistema), retomando las ideas que conceptualmente expliquen el contenido de ellas. Siendo así, tendríamos que: "El concepto de sistema es el de un conjunto de elementos relacionados entre sí con un propósito determinado. Lo que caracteriza un sistema es el propósito para el cual existe. Lo que se analiza en un sistema son sus elementos y las relaciones entre ellos, en función del propósito del sistema" (12).

Complementaria a la noción de sistema es la noción de proceso: "Proceso es la actividad o fenómeno que modifica unos insumos para transformarlos en productos. Así el conjunto de elementos que concurren a la transformación de esos insumos en ese producto, constituye un sistema cuyo propósito es, justamente, el de lograr ese producto. El sistema, es, en este caso, la estructura en la cual se apoya la realización del proceso" (13).

De estos conceptos podemos resumir lo siguiente:

- Sistema es un conjunto de elementos intimamente relacionados con miras a lograr un objetivo común.

- Proceso es la actividad o fenómeno que modifica unos insumos para obtener un producto diferente, por medio de un procedimiento establecido.

De aquí se deriva que el concepto proceso es esencialmente dinámico, ya que se refiere a una transformación. Su vinculación con el concepto sistema es directa - el proceso se realiza por medio de un sistema-. En efecto, la modificación del insumo en producto, se realiza por un procedimiento establecido y esto implica la interacción de diferentes elementos intimamente relacionados con el objetivo común de transformar los insumos en productos.

A partir de estos criterios, se establece que la planeación como un proceso, implica la integración de un conjunto de etapas, de naturaleza progresiva y secuencial, las cuales son: formulación; discusión y aprobación; ejecución; control y evaluación y la reformulación. Cabe señalar que la definición de estas etapas corresponde al tratamiento que en la materia ha desarrollado Guillermo Molina y que a nuestro juicio constituye la aportación mejor sistematizada de la aplicación de esta técnica al ámbito del desarrollo económico y a la administración pública (14).

La planeación como proceso.

Establecido el criterio más exacto para determinar las etapas de la planeación, procederemos a definir el significado y las actividades sustantivas que se encierran en cada una de ellas:

Formulación: Definición de objetivos y metas más adecuados y factibles de alcanzar, de recursos de todo orden que los propósitos definidos requieren de unidades de política económica y administrativa, de plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan. Comprende a su vez el diagnóstico, la prognosis, la fijación de objetivos y metas o selección de alternativas, la programación global, la programación sectorial, la programación de recursos humanos, la programación real o física, y la programación financiera.

Discusión y Aprobación: los planes, programas y proyectos deben contar con la aprobación de los órganos superiores dentro de cada

organización facultada para ello y con la anuencia de aquellos grupos de opinión interesados así como los sectores comprometidos. Se someten a discusión a fin de resguardar la conveniente coherencia y consistencia de los mismos con los objetivos gubernamentales. Luego del suficiente debate se procede a su aprobación definitiva por el poder ejecutivo y los legisladores.

Ejecución: consiste en realizar en forma permanente las acciones de producción, acumulación, financiamiento, demanda, oferta, asignación de recursos reales y monetarios, además de la aplicación de medidas de política económica.

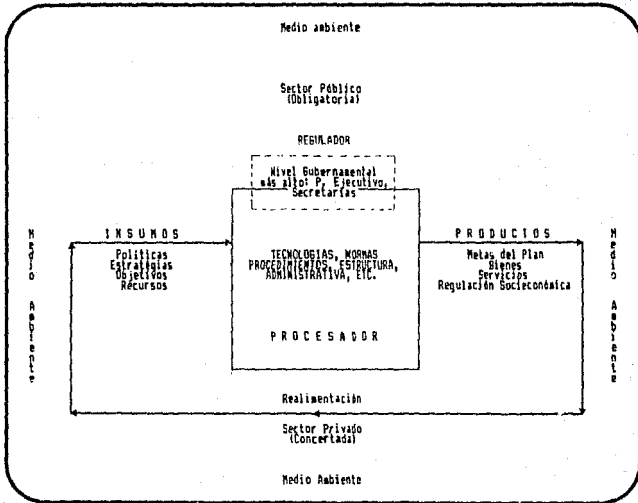
Control y Evaluación: es un juicio crítico que implica la verificación y valoración de las acciones emprendidas, con el objeto de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo cualitativa y cuantitativamente los propósitos y políticas fijados previamente, así como posibilitar la determinación de las acciones correctivas que introduzcan las modificaciones necesarias que permitan ajustar la ejecución a las provisiones originales o a los nuevos lineamientos coyunturales.

Reformulación: es el complemento del proceso de planeación. La verificación de las desviaciones entre las metas programadas y ejecutadas, y la selección adecuada y oportuna de las medidas correctivas, propiciarán la información suficiente para rectificar los desajustes.

La planeación como sistema.

La planeación como sistema implicaría determinar las características de todos los elementos que lo constituyen, y si éste estuviera enfocado al caso específico de un país, tendríamos necesariamente que considerar las características institucionales, administrativas, jurídicas y de orden social y político imperantes para el diseño de un sistema de planeación socioeconómico; situación que podemos omitir si partimos de un enfoque general que a la vez contenga los elementos comunes a cualquier país de economía mixta. (15).

Sistema de Planeación Socioeconómica
País de Economía Mista



2.1.4 Clasificación de los planes.

Desde la perspectiva de un sistema de planeación, es posible clasificar los planes atendiendo a tres criterios o bases que los distinguen de la manera siguiente (16) :

- A) Alcance Espacial
 - Planes nacionales
 - Planes regionales
 - Planes de area
 - Planes estatales
 - Planes municipales
 - Planes locales

- B) Cobertura Económica-Social
 - Planes globales.
 - Planes semiglobales
 - Planes multisectoriales
 - Planes sectoriales
 - Planes por ramas
 - Planes institucionales
 - Planes por empresa

- C) Alcance Temporal
 - Planes de corto plazo
 - Planes de mediano plazo
 - Planes de largo plazo

A) Clasificación de planes según su alcance espacial.

El alcance espacial de los planes los define en términos de identificación con el área geográfica respecto a la cual se han establecido las acciones planeadas. Los tipos de planes más usuales en esta clasificación son los que tienen una correspondencia directa con las divisiones administrativas del espacio geográfico, como es el caso de las nacionales, estatales, y municipales, los cuales quedan suficientemente definidos por su propio nombre.

En cuanto a los planes regionales y de áreas existe una mayor indeterminación. En general, se denomina "Planeación Regional" a todo lo que se hace respecto a partes del territorio nacional quedando, entonces,

cubiertos por esta denominación los planes estatales, municipales y locales, y aquellos que sin corresponder a divisiones administrativas abarquen ciertas zonas de un país.

B) Clasificación de planes según cobertura económica-social.

Esta clasificación define los planes de acuerdo al tipo de variables o partes del campo de la economía que se considera como elemento central de la materia que traten, de esta forma son: planes globales aquellos que consideran a la economía en su conjunto, debiendo incluir todas las variables económico-sociales que sean pertinentes a los objetivos del plan de que trate; planes semiglobales son aquellos que cruzan transversalmente todos los sectores de la economía atendiendo a un aspecto parcial de ésta, es el caso de los planes monetarios y los planes de comercio exterior; planes multisectoriales son aquellos que involucran acciones conjuntas de dos o más sectores sin tener el alcance amplio de los planes semiglobales; planes sectoriales tratan de sectores de la economía, en general, la sectorización empleada es similar a la que se hace en contabilidad nacional y la sectorización que parte de la correspondencia entre los planes por formular y la estructura administrativa que deba llevarlos a cabo; planes de ramas de sectores se refieren a las ramas de actividad del sector en cuestión y los planes de instituciones y empresas definidos por su propio nombre.

C) Clasificación de los planes según alcance temporal.

La temporalidad de los planes se refiere al lapso que cubre el plan elaborado, es decir, el tiempo durante el cual deberán llevarse a cabo las acciones que el plan establece. La temporalidad del plan será su "período de vigencia", entendido por tal al lapso durante el cual se llevará a cabo las acciones decididas en este. De esta forma se acostumbra clasificar a los planes en: corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

Planes de largo plazo: Denominados también como estrategias de desarrollo, marcan la dirección u orientación general de la economía durante el período que abarca el plan. Son una definición de grandes objetivos que derivan del análisis de las alternativas de desarrollo y su estrategia. La idea de estrategia implica un análisis integral que permite elaborar en forma general, una proposición de política económica y social, a partir de tres elementos básicos: i) Definición de una imagen clara de

la estructura y funcionamiento del sistema económico y social en el futuro:

- ii) Determinación de programas o proyectos estratégicos de acuerdo con una secuencia en el tiempo y considerando la viabilidad técnica, económica sociopolítica y administrativa de cada etapa del proceso de desarrollo. y
- iii) Enunciación de las políticas básicas que harían posible la materialización de los programas o proyectos estratégicos que tienen que ver con las distintas decisiones.

Planes de mediano plazo: Constituye la cristalización de una etapa dentro de una estrategia definida de largo plazo. De acuerdo a la imagen establecida y a los programas o proyectos estratégicos, se determinan las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del mediano plazo. Por ser vínculo inmediato con los planes anuales, los planes de mediano plazo deben de cubrir los requisitos siguientes:

- i) Considerar el contexto social y político dentro del cual se cumple su acción;
- ii) Ir más al detalle, estableciendo claramente la secuencia de las acciones en términos de trayectoria y recursos por ser utilizados en cada etapa;
- iii) Procurar en la estructuración de los programas, una correspondencia lógica con los planes anuales y considerar como categoría programáticas más importantes a los programas y proyectos estratégicos y a los programas de producción a cargo del sector público y del sector privado;
- iv) Identificar en los planes de mediano plazo los programas presupuestarios, así como incluir las bases para la programación de los recursos tanto humanos como materiales, el tratamiento de las inversiones impulsoras del desarrollo y la adecuación del aparato administrativo del Estado;
- v) Finalmente, considerar en los planes de mediano plazo las pautas fundamentales para la medición de resultados y para el control y evaluación de los mismos, a fin de poder asegurar el éxito de la ejecución.

Planes de corto plazo: La planeación de corto plazo se efectúa en dos modalidades a saber:

- 1) La orientadora que se reduce a la proyección de variables macroeconómicas o de carácter global, las cuales reflejan las decisiones de acción frente al sistema económico;

- 2) La operativa mediante la cual se establecen dentro del marco de las estrategias de desarrollo y los planes de mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo, se definen las metas

correspondientes al sector público y las orientaciones de la acción del sector privado a través de los programas de política económica.

Por ser la expresión concreta e inmediata de la planeación el plan operativo anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos, e identifica las posiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperiodos del año) y espacial de las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico. Es, en suma, el plan operativo anual, un sistema o conjunto de mecanismos de programación y acción debidamente integrados y correlacionados, donde las condiciones de sincronía en su funcionamiento constituyen la preocupación vital.

Dentro de los propósitos relevantes que cumplen los planes operativos anuales destacan los siguientes:

- Establecimiento de las bases para la explicitación anual de los objetivos y metas contenidos en los planes de mediano plazo y en las estratégicas de desarrollo -plan de largo plazo-.

- Enfrentar las situaciones coyunturales con medidas concretas y eficaces, a fin de asegurar la mejor dirección del proceso económico y social.

- Compatibilización de las acciones a tomar en el corto plazo por los sectores público y privado, con el objeto de lograr una correcta vinculación de este último e inducir su participación en la formulación y operación de las políticas anuales.

- Asignación precisa de responsabilidades a las diferentes instituciones del sector público, considerando los niveles, global, sectorial y regional.

- Determinación de la ubicación, nivel y composición del presupuesto por programas del sector público y de su relación con los demás elementos del plan anual operativo.

Por otra parte, el plan operativo anual contiene un conjunto de elementos básicos que derivan de la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan.

Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social dando origen a los presupuestos económicos, los cuales para los fines de la planeación operativa anual, considera indispensables los siguientes:

- Presupuesto Económico.- Es un resumen de las principales transacciones reales financieras de las magnitudes macroeconómicas que responden a las decisiones más relevantes contempladas en el plan operativo anual.

- Presupuesto del Sector Público.- Constituye un resumen de las políticas económicas y de orientación que el gobierno pretende desarrollar directamente, en sus funciones de regulación, producción, acumulación y financiamiento.

- Presupuesto Monetario y Financiero.- En el instrumento para analizar la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios, en el se incluyen todas las transacciones financieras, su expansión crediticia y su estabilidad financiera.

- Presupuesto Regional.- Compatibiliza los objetivos y medios de la planificación regional con la planificación global sectorial; para elaborarse se deberán tomar en cuenta las siguientes características:

a) Referirse a ingresos y gastos corrientes y de capital con objetivos y metas a nivel regional.

b) Debe comprender la totalidad de las entidades públicas.

c) Debe existir una autonomía relativa regional en dirección, administración, ejecución, control y evaluación del plan y presupuestos a nivel regional.

- Presupuesto de Comercio Exterior.- Es un instrumento para analizar el comportamiento de todas las exportaciones e importaciones para cada producto y la participación necesaria de los movimientos financieros internacionales. Se apoya en los instrumentos de la balanza de pagos, el programa de divisas y la situación de caja del banco central.

- Presupuesto Sectorial.- Tiene por meta seleccionar entre objetivos e instrumentos aplicados a un sector económico-social, tomando en consideración sus características tecnológicas, políticas, institucionales comunes, etc. para su integración deben confluír y armonizar los sectores públicos y privados.

- Planes de preinversión y proyectos de inversión.- Constituye un enlace entre la adopción de una política de desarrollo, su traducción en planes y la ejecución de los mismos en inversiones concretas. La preinversión abarca los estudios fundamentales que ayudan a aumentar las oportunidades de inversión al decidir inversiones físicas posteriores y mejorar la utilización de recursos existentes.

- Balance de Recursos Humanos.- Se considera la disponibilidad y movilidad de mano de obra por ser utilizada en el proceso productivo, así como el incremento de este recurso para obtener las metas fijadas.

- Balance de Recursos Materiales.- Conjunto de indicadores que caracterizan los recursos de un determinado tipo de producto como: formación de recursos materiales, estructura de la producción, volumen.

2.1.5. Instrumentos y técnicas de apoyo del proceso de planeación.

En la realización de las diferentes etapas de la planeación, es necesario contar con el apoyo de instrumentos o técnicas que son utilizadas para el manejo, clasificación y análisis de la información desde la etapa de formulación hasta la de control y evolución. Las técnicas más importantes son las siguientes:

a)- Contabilidad Social. Es la contabilidad macroeconómica que proporciona indicadores a efectos de evaluar una situación económica, presente, pasada y futura mediante el registro sistemático de hechos y transacciones que realizan las principales unidades y sectores económicos de un país durante un período determinado -ejercicio fiscal-. Sus aplicaciones más recurridas son: las cuentas nacionales, la matriz de insumo-producto, las fuentes y usos de fondos y la balanza de pagos.

b)- La Estadística. Aporta información básica y fundamental al proceso de toma de decisiones a través de la observación directa o indirecta, continúa o discontinúa, cuantitativa o cualitativa, de cualquier

fenómeno o proceso que interviene en la planeación. Los métodos más empleados son los censos, la técnica muestral, el estudio de casos típicos y la experimentación numérica.

c)- Los Modelos. Entendidos como la representación incompleta y simplificada, de un sistema, un proceso, organismo, sociedad o ente, con el objeto de analizar el comportamiento de dicho sistema y las interrelaciones que existen entre sus principales variables. Los modelos más usuales para propósitos de planeación son los modelos econométricos, los modelos de predicción simulada, de compatibilización y de optimización.

d)- La Informática. Es el tratamiento sistemático y racional de la información por medio de procesos automatizados que comprenden la observación del fenómeno, relevamiento de datos, procesamiento, elaboración y entrega de la información para la toma de decisiones y retroalimentación del sistema.

2.2. La programación.

Así como la planeación contiene en el plan su principal instrumento la programación tiene en el programa su origen y contenido.

En su definición podemos considerar dos grandes acepciones, una que la considera de manera muy amplia y otra muy reducida. Ambas están determinadas por la función y los propósitos que persiguen. De esta forma, Gonzálo Martner considera a la programación como sinónimo de planeación y la define como "Las acciones de coordinar, proveer, anticiparse al futuro, determinar una conducta a seguir, etc., planificar es una consecuencia, un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad; se coordinan objetivos, se proveen hechos, se proyectan tendencias, desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar, es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos, implica, además el diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro" (17).

Por otro lado, algunos autores consideran al programa como una parte del presupuesto, "La elaboración de un presupuesto fundado en resultados u objetivos, se facilita mediante la clasificación de los gastos por funciones, programas, subprogramas y actividades o proyectos cuyas definiciones permiten fijar las categorías presupuestales y lograr su

coordinación con los del desarrollo a largo plazo" (18). De esta forma, "Como subdivisión de una función, el programa es un instrumento destinado a cumplir con las funciones del Estado, por lo cual se establecen objetivos y metas cuantificables o no -en función de un resultado final- que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución en principio queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel de gobierno" (19).

En todo caso, como parte integrante de un esquema de planeación, da lugar, en primer instancia, a la elaboración de programas de desarrollo económico.

Un programa de desarrollo económico se define como un acto de orden, en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que se dispone y las necesidades del desarrollo económico, así como las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para obtener los resultados esperados. Un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales. Cada proyecto considerado en forma aislada puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa que por sí solo su conjunción constituya un programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable.

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según los ámbitos de la realidad económica que abarquen, el tiempo que comprendan y el área geográfica en que se apliquen; de aquí que existan programas de largo, mediano y corto plazo, programas de desarrollo económico global y programas sectoriales, todos ellos expresados en proyectos de inversión.

Los programas globales comprenden el análisis y fijación de metas para toda la economía de un país; en cambio los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la industria, la agricultura, la vivienda, la educación, etc.

Las metas generales de crecimiento, fijadas en un plan de desarrollo a largo plazo se expresan con mayor detalle en programas de inversión pública a largo plazo. Cabe señalar que un plan de inversiones es el resultado a que se llega mediante cálculos que se refieren a toda la economía o a parte de ella y que un programa de inversiones puede ser mayor

o menor que los sugeridos por el plan y pueden no estar incluidos los proyectos que más contribuyen a sus metas.

Los programas anuales cumplen dos funciones especiales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en los niveles intermedios y bajos de la administración pública. En otras palabras, traducen las orientaciones generales en metas precisas, viables y conforman todo el mecanismo de ejecución de dichos propósitos y objetivos, al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

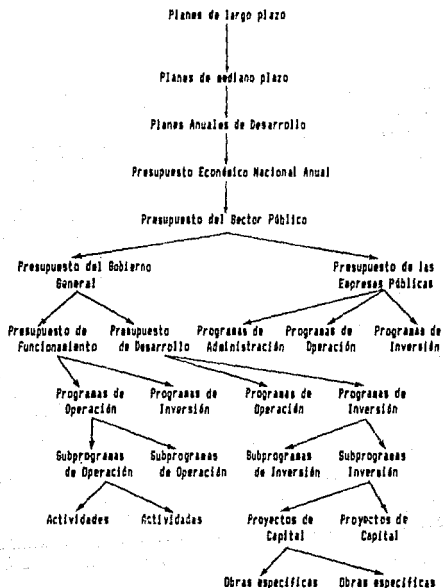
Los programas anuales constituyen, en consecuencia, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones en todos los niveles del gobierno conforma el programa de acción inmediata del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción dentro del conjunto de la economía. En este sentido, el presupuesto económico nacional cumple un papel decisivo, a través del cual se hacen compatibles las decisiones de ingreso y gasto gubernamentales en general con el resto de la economía.

Las instituciones que conforman el sector público, necesitan ejecutar programas concretos; en tales condiciones, el programa es un instrumento para definir objetivos, las actividades y proyectos que se van a realizar y para estipular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar estos mismos objetivos. Gonzalo Martner resume lo anterior señalando que "...La planificación está formado por dos tipos de instrumentos, uno de orientación de la conducta del desarrollo y otro de operación de la acción inmediata. Revisten el carácter mencionado, en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo, los planes de desarrollo de mediano plazo y los planes de inversión y de actividades del sector público de mediano plazo; y en segundo lugar, los presupuestos económicos nacionales, los planes anuales de desarrollo y los presupuestos-programas de los gobiernos " (20).

En este contexto, el mismo autor propone un esquema de planeación normativa y operativa de la manera siguiente:

Esquema de integración de la planeación de largo, mediano y corto plazo con el presupuesto anual.



2.2.1 Categorías Programáticas.

Son elementos de programación presupuestaria que sirven para presentar en forma desagregada los objetivos y metas estipulados en el plan. Se les conoce también como niveles programáticos.

Para Vazquez Arroyo, los programas pueden clasificarse en programas de operación, de inversión y de financiamiento (21).

Se entiende por programa de operación al instrumento destinado a cumplir con las funciones institucionales para el cual se establecen objetivos y metas cuantificables y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Estos programas se dividen en subprogramas, actividades y tareas.

El programa de inversión es un instrumento a través del cual se fijan metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión. Un programa de inversión se divide en subprogramas, proyectos, obras y trabajos.

El programa de financiamiento se refiere a las transferencias destinadas a financiar consumos e inversiones de los sectores público y privado.

La desagregación por aproximaciones sucesivas de los programas de operación e inversión, en objetivos y metas específicas y cuantificables, da lugar al subprograma (que corresponde a una división de los programas) para facilitar su ejecución mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades.

Asimismo, los subprogramas de inversión están conformados por los proyectos, siendo éstos un conjunto de obras capaces de funcionar de forma independiente. (una central hidroeléctrica, una presa, una carretera, un hospital, etc.)

Al proyecto se le define como la unidad de inversión más pequeña del proceso de la planeación pudiendo ser simple como la construcción, instalación y operación de una escuela; complejo como una obra de riego, para producir varios servicios como energía eléctrica, agua para riego, defensa contra inundaciones, agua potable, etc.

Por obra, el mismo autor entiende un bien de capital específico que forma parte de un proyecto. Ejemplo: las modificaciones, diques y vertederos en el proyecto de construcción de una presa; el tramo de una carretera; el quirófano de un hospital, etc.

Por trabajo se entiende el esfuerzo sistemático para ejercitar cada una de las fases del proceso de una obra, ejemplo: desmonte, nivelación y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera.

La obra y el trabajo no se utilizan para fines presupuestarios legales, pero sí para el análisis, control de la ejecución y la evaluación de la marcha de los proyectos por parte de las entidades públicas ejecutoras y controladoras.

Los programas de operación también se pueden clasificar en básico y de apoyo. Básico es aquel programa cuyo objetivo primario está en cumplir con la función, es decir que proporciona un producto final que atiende directamente a una necesidad de la comunidad (22). Ejemplo:

Instituto de Investigaciones Sociales.

Función: Investigación.

Programa: Investigaciones Sociales

Tipo de Programa: Básico

Un Programa de Apoyo tiene como finalidad contribuir a la realización de las actividades básicas, sirve para que se concreten los programas básicos del ejercicio o de ejercicios posteriores. Ejemplo:

Oficina del Consejo Técnico de la Investigación Científica.

Función: Investigación

Programa: Coordinación de actividades de investigación.

Tipo de Programa: De Apoyo.

Como se logra apreciar en esta última clasificación hecha por el mismo autor, el programa es una subdivisión de la función. Esta clasificación se deriva de las funciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública asigna a cada dependencia o entidad del sector público.

Guillermo Molina López (23), define conceptualmente las categorías programáticas, independientemente de si son de operación y de inversión de la manera expuesta a continuación.

Función: Objetivo institucionalizado mediante el cual el sector público, produce o presta determinado bien o servicio.

Subfunción: Objetivo específico derivado de lo anterior, implica mayor grado de especificidad.

Programas: Conjunto de acciones afines y coherentes a través de las cuales se pretenden alcanzar objetivos y metas, previamente determinada por la planeación. Para ello se requiere combinar recursos humanos, tecnológicos, materiales, naturales, financieros, así como especificar tiempo y espacio en el que se va a desarrollar el programa y atribuir responsabilidades a las unidades ejecutoras debidamente coordinadas.

Subprograma: Se presenta cuando existen metas parciales de un programa complejo, su interpretación es similar a la del programa con la diferencia de mayor especificidad.

Actividad: Acciones concretas por desarrollar, íntimamente relacionadas y complementarias entre sí, a través de las cuales se cumple con el subprograma o programa correspondiente. Se puede decir que es la etapa de consecución de la meta. Para el mismo autor, las actividades o proyectos son subdivisiones de un programa, la diferencia radica en que la primera forma parte de un programa que se repite periódicamente, en tanto que el proyecto corresponde a un programa de inversión que se realiza una sola vez.

Tarea: Nivel de desagregación inferior en el que se agrupan las acciones necesarias para el cumplimiento de la actividad.

Proyecto: Nivel de programación presupuestaria de inversiones relativo al conjunto de acciones destinadas a la creación o ampliación de una unidad económica que incrementará el patrimonio y contribuirá a la formación bruta de capital.

Obra: Cada una de las unidades físicas constitutivas de un proyecto.

Trabajo: Combinación del esfuerzo mental y físico que hay que desarrollar a efecto de cumplir con la obra, el proyecto, etc.

2.2.2 Criterios de apertura programática.

Es el programador quien, tomando en cuenta una serie de consideraciones, analiza y decide el criterio más conveniente para la apertura de un programa. En todo caso, debe considerar la justificación del mismo, definiendo sus características y objetivos. La apertura programática se basa en cuatro criterios metodológicos:

1) El administrativo o institucional se refiere a la apertura de programas que se realizan tomando como base la estructura orgánica de la administración pública.

2) El funcional está estrechamente relacionado con el anterior, se refiere a la apertura de programas con bases en las funciones formales e informales de cada órgano administrativo.

3) El técnico se refiere a los programas derivados de los planes y programas de desarrollo, los cuales se utilizan para vincular la planeación con la programación y la presupuestación. Se realizan a partir de los objetivos y metas establecidas por las prioridades del plan.

4) El mixto es la apertura programática que combina los criterios señalados anteriormente.

En cualquier de estos criterios se aplican mecanismos para la fijación de objetivos, definición de metas y unidades de medida, determinación de responsables, cálculo de recursos, así como la evaluación de la capacidad operativa para su realización.

Los mecanismos deben ser establecidos por la unidad de programación que debe existir en el interior de cada dependencia o entidad administrativa en función de los lineamientos y directrices que se señalen. El órgano global de programación debe contar con un conjunto de instrumentos técnicos que orienten la formulación de los programas. Entre los principales instrumentos se incluye el catálogo de actividades y el catálogo de unidades de medida del sector público. Ambos deberán permitir la apertura funcional-programática, identificar las metas de los programas, su clasificación por objeto de gasto y homogeneizar los bienes y servicios por adquirir por el sector público.

2.2.3 Elementos básicos que contiene un programa.

Nombre del Programa: Expresión sintética de lo que se va a hacer.

Objetivos y metas del programa: Precisión de los objetivos cuantificables de lo que se pretende alcanzar.

Políticas y estrategias: Son los medios y las acciones de como se pretende lograr los objetivos y las metas.

Recursos: Humanos, materiales y financieros necesarios para llevar a cabo el programa.

Unidad ejecutora responsable: Unidad administrativa responsable de llevar a cabo el programa.

Calendarización física y financiera: Acciones concretas por desarrollar en forma coherente y cronológica.

2.3. La presupuestación.

Presupuestación es el proceso que sirve para ordenar, seleccionar y combinar los recursos humanos, materiales y financieros para cumplir con los objetivos y metas trazadas por los programas anuales y de mediano plazo.

Proviene de la palabra presupuesto. He aquí algunas definiciones: "El presupuesto es una expresión financiera que da lugar a asignaciones de recursos reales de la economía a fin de cumplir las metas que el gobierno pretende lograr", es "Expresión financiera de las acciones programadas para el gobierno con miras a lograr las metas de corto plazo sin perder de vista las vinculaciones pertinentes con los planes de mediano plazo" o bien. "El presupuesto es un instrumento que analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios que hace posible tal evolución". También "El presupuesto es el cálculo y balance previos de los gastos e ingresos del estado y otras corporaciones públicas, que deben contener la exposición detallada de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un período determinado, generalmente un año" y por último "Presupuesto es el cálculo anticipado del costo de una

obra y también de los gastos e ingresos de una empresa o colectividad" (24).

En este contexto, "En México se acostumbra llamar presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del gobierno federal o de las entidades locales, en tanto que las estimaciones de los ingresos federales y estatales, así como las disposiciones legales relacionadas con ellos, se presentan en un documento llamado ley de ingresos de la federación o del estado o entidad federativa que corresponda" (25).

Así, el presupuesto de ingresos de la federación por ley es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del poder ejecutivo, para costear las actividades oficiales obras y servicios públicos a cargo del gobierno federal, durante el periodo de un año, a partir del 1o. de enero de cada ejercicio fiscal.

En 1965, los presupuestos de las principales empresas y de los organismos públicos fueron incorporados al presupuesto de la federación, conformando con el del gobierno federal, el presupuesto general de egresos de la federación.

Este presupuesto se presenta en cuatro variantes: por entidades federativas, por dependencias y entidades que integran la administración pública, dividido en gastos corriente y de inversión y por funciones o actividades. Esta presentación e integración del presupuesto tradicional, presenta algunas limitaciones, según Vázquez Arroyo, entre las que se encuentran:

- No está determinado en función de las prioridades y objetivos del desarrollo nacional sino en función de las actividades de las dependencias y entidades públicas.

- Atiende más el aspecto de la compra de bienes e insumos del sector público por considerarse erogaciones, que el gasto y su impacto en la formación bruta de capital y en la ampliación de los servicios públicos y los programas de asistencia social.

- No enlaza las distintas partes del trabajo gubernamental en un conjunto armónico de decisiones conforme al desarrollo económico y social.

- Al presentarse en cifras globales no permite programar y controlar el gasto.

- A pesar del desglose en gastos corrientes y de capital, carece de metas cuantificables y no permite establecer un sistema de normas y coeficientes de medida que sirva para evaluar la productividad y el grado de eficiencia del sector público.

Las deficiencias técnicas manifestadas por el presupuesto tradicional y las necesidades crecientes de integrar el presupuesto a los planes y programas de desarrollo hizo surgir y desarrollar la técnica de la programación presupuestaria.

2.3.1 Principios del presupuesto.

Los principios del presupuesto son las bases y fundamentos esenciales para la elaboración y presentación del documento presupuestario (26). Estos se dividen de acuerdo a su estructura técnica, naturaleza administrativa y contenido del presupuesto (27). Los más importantes son los relacionados con la política económica y la programación y los que guardan relación con las instancias legales y administrativas.

Entre los primeros se encuentran los siguientes:

-PROGRAMACION.- La planeación y Programación constituyen las bases sobre las cuales se prepara el presupuesto, por lo tanto se deben considerar en él todos los elementos que permitan definir los objetivos y metas prioritarias, las acciones y los recursos que demandan esas acciones.

-UNIVERSALIDAD.- El presupuesto debe reunir todos los elementos sustantivos que sean necesarios en la elaboración y puesta en marcha del programa tanto desde el punto de vista financiero como físico.

-EXCLUSIVIDAD.- El presupuesto solo debe contener los elementos financieros materiales, contenidos dentro del programa general y abstenerse de cuestiones legales o administrativas que estén fuera de él.

-INTEGRIDAD.- El presupuesto debe ser el instrumento operativo de la planeación que refleje la política de gasto público, único proceso debidamente vertebado y consolidado de todos los elementos de la programación.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Con relación a las instancias legales y administrativas, destacan los siguientes elementos:

- UNIDAD.- Los presupuestos del sector público deben ser formulados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados en plena sujeción a la política presupuestaria, definida y adoptada por la autoridad competente de acuerdo con la Ley y basándose en un solo método y procedimiento uniforme,

- ESPECIFICACION.- El Presupuesto debe estar concebido en términos suficientemente claros y específicos para facilitar su ejecución.

- PERIODICIDAD.- El Presupuesto se debe referir a un tiempo específico que no sea tan amplio que imposibilite la previsión, ni tan breve que impida la realización de las correspondientes tareas.

- ACUCIOSIDAD.- El presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad en la fijación de objetivos, metas y asignación de recursos.

- CLARIDAD.- El presupuesto debe estar ser lo más claro posible para que sus ejecutores tengan perfectamente claro lo que hay que hacer.

- PUBLICIDAD.- Es un requisito para dar a conocer a la comunidad el programa de acción del gobierno.

2.3.2. Clasificaciones presupuestarias.

Para Gonzalo Martner (28), las clasificaciones presupuestarias tienen un uso específico dependiendo del tipo de análisis que quiera realizarse; podrían agruparse en tres categorías, a saber: La global para fines de política gubernativa, la programación y las operativas.

Clasificaciones para análisis y políticas globales:

- Económica
- Funcional
- Institucional

Clasificaciones para programación:

- Institucional
- Sectorial

- Por programas

Clasificaciones operativas:

- Administrativas.
- Por programas y actividades
- Por objeto de gasto

La clasificación económica permite analizar los volúmenes de gastos de consumo e inversión, las transferencias, etc. y divide los gastos del sector público en gasto corriente y gasto de capital. Permite adoptar decisiones acerca del nivel de estos rubros en el futuro.

La funcional se deriva de las funciones desempeñadas por la administración pública y permite identificar las áreas de actividades y propósitos del sector público.

La institucional se deriva de las funciones administrativas que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública. Su objetivo es el de señalar las asignaciones financieras que corresponden a cada sector administrativo para cumplir con sus funciones.

En la clasificación para fines de programación, la institucional señala las dependencias que tendrán a su cargo la ejecución del plan y los programas. La clasificación sectorial permite la identificación de los sectores económicos y sociales en donde se quiere incidir a través del gasto estatal. La clasificación en programa determina los objetivos, las metas, la ejecución cronológica del gasto e identifica al sector institucional para la asignación de recursos y responsabilidades en el cumplimiento de los objetivos y metas trazadas.

Las clasificaciones operativas son las que permiten analizar más operaciones de ejecución de los programas de gasto. La administrativa facilita la identificación de las unidades administrativas ejecutoras de los programas, dentro del marco institucional vigente; La clasificación por programas, actividades y proyectos, abre los programas en actividades y proyectos y muestra el costo de cada uno de ellos. Finalmente la clasificación por objeto del gasto identifica las cosas que se compran para realizar las metas de los programas, actividades y proyectos, indicando los artículos por adquirir (28).

A su vez, las clasificaciones del presupuesto operativo se desagregan en capítulos, conceptos y partidas.

Por capítulos se entiende el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios que el gobierno adquiere.

El concepto es un subconjunto homogéneo y ordenado con formas específicas y desagregadas de los bienes y servicios contemplados en el capítulo.

La partida es el conjunto de elementos integrantes de cada concepto y representa expresiones concretas y detalladas del bien o servicio que se adquiere, permitiendo la cuantificación monetaria de los mismos.

Los capítulos más utilizados son los siguientes:

- 1000 Servicios Personales
- 2000 Materiales y Suministros
- 3000 Servicios Generales
- 4000 Transferencias
- 5000 Bienes muebles e inmuebles
- 6000 Obras Públicas
- 7000 Inversiones financieras
- 8000 Erogaciones extraordinarias
- 9000 Deuda pública

2.3.3. El Presupuesto por programas.

El presupuesto por programa es el instrumento que vincula la planeación, la programación y la presupuestación haciendo de estas etapas un solo proceso dinámico y flexible para conducir y orientar el desarrollo económico y social.

De acuerdo con este principio, un plan de desarrollo debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje, en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes y programas de mediano plazo. Su función básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los

objetivos, prioridades y metas de largo y mediano plazo establecidos en el plan, seleccionar combinaciones de recursos de la manera más adecuada posible, promoviendo la eficacia y la eficiencia de toda la administración pública, y por último asignar los recursos financieros.

El presupuesto visto de esta manera rebasa el marco de la teoría administrativa convencional y se extiende hasta las etapas de organización, dirección, toma de decisiones y control de todo el proceso administrativo. Su implantación supone y actúa no sólo en términos de un producto por alcanzar sino también en función de métodos y procedimientos.

De esta forma, ya no se concibe el presupuesto como un instrumento aislado y ajeno al financiamiento de la economía, de la sociedad y de la administración pública, ni como un instrumento puramente administrativo y contable sino que se le considera como herramienta política en cuanto expresa, en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones políticas a través de la administración pública. Así, también es un instrumento de planeación que contiene objetos y metas a cumplir con determinados medios, al mismo tiempo que se rige como un instrumento de administración en cuanto a que debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas de desarrollo.

Podemos entonces ubicar el presupuesto por programa en el proceso de la planeación, como el instrumento que vincula la planeación de largo y mediano plazo con la de corto plazo, es decir, como el instrumento que le permite a la planeación trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado.

Así se entiende que el proceso de planeación en el momento en que se ejercita se vincula necesariamente al presupuesto, el cual al ser tratado bajo la técnica del presupuesto por programa conforma una secuencia lógica de acciones que dan plena garantía a la consecución de los objetivos y metas, concebidos bajo bases temporales y espaciales, derivadas de programas específicos e integrantes de un plan.

Por otra parte, en un mayor nivel de desagregación requerida en la ejecución presupuestaria, el presupuesto por programa expresa el gasto, en función de objetivos precisos que se persiguen en cada nivel de organización, contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas que hacen posibles la comparación entre proyectos similares y permiten determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos. Con esta técnica se interrelacionan los

programas y los presupuestos y se determinan los costos de las actividades concretas que cada dependencia debe realizar para llevar a cabo los programas y subprogramas a su cargo, de lo que se infiere que el presupuesto por programa es un método que permite fijar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados. Esta hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con sus respectivos costos, lo que permite la evaluación técnica de los programas.

De esta forma, el presupuesto por programa se entiende como un conjunto armónico de programas y proyectos con sus respectivos costos de ejecución a realizarse en el futuro inmediato. El presupuesto por actividades es el presupuesto por programa detallado hasta el nivel de actividades, de tal forma que suministre los antecedentes de costos, el volumen de trabajo ejecutado y los logros. También podemos considerar el presupuesto por programa como un plan operativo de corto plazo que ordena, da congruencia y racionalidad a la actividad del sector público permitiendo introducir hábitos de programación y eficiencia en la administración pública.

Finalmente, transcribimos una de las definiciones más completas, a nuestro juicio, del Presupuesto por Programas definida por Luis Alberto Ferreiro (29) : " Es el instrumento de que se sirve la administración pública para adoptar decisiones racionales en cuanto a sus objetivos, metas y medios para lograr tales objetivos en el corto plazo, y desde luego sobre las consecuencias financieras de tales decisiones. El presupuesto por Programa en este sentido no sólo es una clasificación más para mostrar el costo de los programas y objetivos, sino también es una metodología para la mejor organización de los recursos ".

2.3.4. El ciclo presupuestario.

Se define al ciclo presupuestario como un proceso continuo, dinámico y flexible, a través del cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público en sus dimensiones físicas y financieras (30). Existen distintos enfoques en cuanto al concepto y a las etapas integrantes del ciclo presupuestario:

- a) En cuanto al concepto, se le puede enfocar desde dos puntos de vista diferentes.

-Bajo la connotación simple de Presupuesto o expresión cuantitativa y cualitativa de los objetivos, metas, políticas y recursos de una organización, o bien

- A través de administración presupuestaria, es decir, todo el proceso que va desde la determinación de políticas y metas en todos los niveles, el cálculo de los recursos necesarios para llevarlos a cabo, la ejecución, el control y la evaluación de resultados y efectos.

- b) En cuanto a las etapas, no existe criterio uniforme, algunos tratadistas arrancan directamente con la formulación; otros presentan las etapas de ejecución y control juntas; otros las consideran separadas, al igual que las fases de control y evaluación, otros no dejan de mencionar a la contabilidad y auditoría como etapas integrantes del proceso.

-De cualquier manera, estas diferencias parecen ser de carácter formal, ya que el proceso en sí admite una especificación clara de sus diferentes etapas de acuerdo al análisis que se desee realizar, sin que las mismas tengan un carácter independiente, al contrario, son totalmente interdependientes.

La vida de un presupuesto, su circuito, se subdivide en diferentes fases, cada una de ellas de distinta duración. Previamente se necesita de cierto tiempo durante el cual se elabora el proyecto del plan, para ser presentado por la instancia administrativa competente del Poder Ejecutivo al gabinete, el que, una vez aprobado, lo somete como proyecto oficial del gobierno a los cuerpos legislativos para su discusión y sanción. A esta fase básica de la vida del presupuesto, sigue el estudio y discusión del proyecto y la sanción por parte del Poder Legislativo.

La siguiente fase del circuito del presupuesto es la ejecución del presupuesto, es decir, el compromiso, la liquidación, la orden de pago y el pago de los gastos, así como la liquidación y la recaudación de los recursos. La siguiente fase puede ser llamada control del presupuesto en el sentido amplio. Además deberán distinguirse por lo menos dos fases parciales de la final de la vida presupuestaria: 1) la rendición de cuentas -hacer el balance-, y 2) el descargo del gobierno por el Poder Legislativo luego de un examen de las cuentas.

Considerando lo anterior, podemos enunciar las diferentes fases que consta el ciclo presupuestario y que se integran en las siguientes etapas:

I.- FORMULACION

- a. Programación
- b. Presentación

II.- DISCUSION Y APROBACION

- a. Sanción Legislativa

III.- EJECUCION

- a. Programación de la Ejecución
- b. Contabilidad Presupuestaria

IV.- CONTROL Y EVALUACION

Cada una de estas etapas contienen a su vez, un conjunto coherente e integrado de acciones administrativas interdependientes y secuenciales, cuyo eficaz cumplimiento garantiza que el proceso presupuestario sea un instrumento de ejecución, en el corto plazo, de la política general de gobierno, bajo claras líneas de racionalidad económica.

2.3.5. La Programación Presupuestaria.

Partiendo del enfoque anteriormente señalado, el método presupuestario adquiere una dinámica más integrada a los requerimientos de la planeación económica por lo que consideramos conveniente aplicar el concepto de Programación Presupuestaria, aceptando la definición de Gonzalo Martner (31) :

"La programación presupuestaria se realiza todos los años con el propósito de definir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción. Es decir, traduce pues, las metas de largo y mediano plazo en metas inmediatas y define sus contenidos a través de programas de trabajo, los cuales deben formularse conforme a las directivas centrales."

"La condición más importante que debe cumplir el método presupuestario es elaborar el Presupuesto anual acorde con un programa nacional de desarrollo económico a mediano plazo.

De estas ideas podemos derivar que la programación presupuestaria consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar dichas metas dentro del ejercicio presupuestario.

Ampliando aún más la definición, tendríamos que "La Programación Presupuestaria es un proceso que transforma las metas de largo plazo del sector público, en metas de corto plazo y define su contenido a través de programas específicos de trabajo. Estos programas deben ser formulados por las unidades de organización responsables, de acuerdo con directrices centrales previamente establecidas por el órgano nacional de presupuesto o planeación."

Con este enunciado de Gustavo Acuña y Guillermo Molina (32), dejamos ampliamente sustentada los objetivos, propósitos y alcances de la programación presupuestaria, pasando a continuación al análisis de sus etapas secuenciales, de sus contenidos específicos y de los requerimientos administrativos y funcionales que encierra el proceso programático presupuestario en cada una de sus etapas.

Formulación del presupuesto

La formulación del presupuesto se inicia con el proceso de programación presupuestaria. Esta da contenidos de corto plazo a las decisiones implícitas en un programa de largo o mediano plazo. Los componentes fundamentales del proceso de programación presupuestaria, son los siguientes (33) :

- a).- Fijación de niveles de actividad gubernamental.
- b).- Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
- c).- Presentación de los programas a las autoridades superiores.

d).- Formulación del programa global de acción del gobierno y de los sectores.

e).- Formulación del presupuesto fiscal financiero o presupuesto gubernamental.

Estas etapas tienen por objeto, primeramente, determinar los volúmenes de producto final de actividad que desarrollará el gobierno, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo económico de largo plazo.

La elaboración y ejecución de los programas se realiza en forma simultánea con el presupuesto formando un todo armónico. Enseguida describiremos con más detalle este proceso, destacando la metodología más conveniente y enfatizando en los aspectos básicos del presupuesto.

A).- Fijación de niveles de actividad gubernativa.

El proceso de programación presupuestaria se inicia, generalmente, con la fijación de niveles de actividad gubernamental para los diversos sectores de la administración pública.

Al efecto es necesario distinguir dos casos:

- 1) Cuando existen planes de desarrollo económico-social de mediano y largo plazo y ;
- 2) Cuando no existen dichos planes.

En el primer caso, las líneas fundamentales de la acción gubernamental figuran en dicho plan. Basándose en él, los órganos centrales de planificación y presupuesto instruyen a las unidades de organización sobre cuáles son los niveles de actividad que todas y cada una de ellas deben realizar para que el gobierno alcance los objetivos y metas propuestas para el corto plazo.

En el segundo caso, se fijan niveles de actividad de acuerdo con ciertos patrones de medida: tasa de inversión en el producto nacional, coeficiente capital-producto de la economía, tasa de participación de los gastos públicos dentro del producto nacional, etc.

Existen también patrones especiales que sirven para programar sectorialmente el desarrollo económico, ejemplos: en materia de transporte, se puede considerar el número de Km/habitante de vías pavimentadas que se

requiere incrementar, mantener, modernizar, etc; en materia de salud, el número de camas-hospitales/habitante, índices de morbilidad, etc. Con estos criterios específicos para cada sector, es posible fijar sectorialmente los niveles de actividad gubernativa.

B).- Formulación de programas de trabajo por parte de las unidades administrativas.

La unidad administrativa del sector o dependencia que se trate, para formular su programa deberá basarse en los objetivos de largo plazo fijados en su ley orgánica y los niveles concretos de actividad planeada por las centrales. Esto es el punto de partida para definir sus objetivos de corto plazo, considerando los resultados que deben lograrse.

Una vez fijados los niveles de actividad, cada unidad administrativa o de organización debe preparar su anteproyecto de presupuesto. Esta elaboración se hace con base en el análisis de sus necesidades y de su capacidad administrativa y a las instrucciones que se reciben para la formulación de los presupuestos. De acuerdo con esas instrucciones y los respectivos formularios, se definen los objetivos y metas para el año correspondiente, considerando en esta definición tanto los resultados históricos como aquellos que deben alcanzarse en el ejercicio financiero. Una vez que se han fijado las metas a nivel de actividades, proyectos y programas, se procede a calcular la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para cumplirlos, con base en estándares y coeficientes de rendimientos.

Tanto a nivel secretarial o sectorial como al de las oficinas centrales de presupuesto, con la asesoría de los órganos de planificación, se procede a reunir los distintos anteproyectos de presupuesto, para integrarlos, coordinarlos y compatibilizarlos con las disposiciones de recursos, las orientaciones de los planes y las directivas de política económica para el corto plazo.

Si tenemos presente que en el presupuesto moderno, uno de los principales elementos estructurales es el programa presupuestario por ser el instrumento que permite compatibilizar en forma efectiva, los objetivos de los planes de largo y mediano plazo con las metas que deben lograrse en el corto plazo y más específicamente en el ejercicio fiscal.

Esta significativa relevancia del programa presupuestario deriva del hecho de que se constituye en una base para realizar la gerencia de los recursos asignados y en el que la unidad ejecutora del programa, tiene no solamente la responsabilidad del manejo financiero de los recursos asignados al mismo, sino que también la del logro de las metas programadas.

Por estas razones, en la formulación de los programas presupuestarios debe ponerse especial atención a la determinación de las metas, lo cual debe hacerse en concordancia con las orientaciones de los planes. De aquí que el principal elemento de un programa presupuestario es el llamado presupuesto de metas o de resultados previstos.

El presupuesto de metas debe estructurarse sobre la base de un producto final que pueda expresarse en unidades significativas, homogéneas y cuantificables de bienes o servicios destinados directa o indirectamente al bienestar de la colectividad.

Cuando un programa presupuestario cuenta con un buen presupuesto de metas o resultados, se transforma en una herramienta eficaz para expresar en el corto plazo, las orientaciones y los objetivos de los planes y hace factible el control y la evaluación del cumplimiento de las metas programadas para el ejercicio fiscal.

La estructuración de los programas presupuestarios no solo debe incluir el presupuesto de resultados sino que debe indicar también la unidad de organización (institución, dependencia, servicio, ente, etc.), que toma a su cargo la responsabilidad de la gerencia administrativa del programa y sus recursos. Además debe contener un presupuesto de las actividades y proyectos que se deben realizar para alcanzar las metas del programa y la estimación de los recursos humanos, tecnológicos, materiales y financieros que se requieren para el logro de las metas proyectadas.

Finalmente, resulta conveniente indicar las fuentes de financiamiento del programa, entre las cuales deben incluirse las que suelen denominarse recursos propios y, que a veces, no aparecen en el documento presupuestario final o ley de presupuesto.

C).- Presentación de los programas a las autoridades superiores.

Una presentación completa y coherente de un programa aumenta sus posibilidades. Es conveniente que se anexe un resumen del programa a fin

de facilitar la formación de un juicio global acerca de él, sin necesidad de mayor profundización. El resumen del programa debe contener las conclusiones fundamentales y describir los rasgos más significativos del mismo.

La revisión y coordinación de los diferentes programas presupuestarios del sector público debe ser realizada por la oficina nacional de presupuesto, en estrecha colaboración con el órgano central de planificación y la consulta permanente a los administradores de los programas.

D).- Formulación de los programas globales y sectoriales.

Una vez dados los pasos anteriores, se procede a hacer la evaluación, se da forma al programa global para un año y se dividen los sectores. Los programas suelen integrarse en forma sectorial, funcional o institucional, de acuerdo a las clasificaciones que abarquen el sistema presupuestario.

Para el caso de un programa sectorial, éste comprenderá todas las actividades gubernativas que caen dentro de un área homogénea, previamente definida. La oficina central preparará tantos programas sectoriales como áreas se hayan creado en la actividad gubernativa. Una vez que se cuenta con los antecedentes proporcionados por los programas sectoriales y teniendo presentes los límites fijados a las actividades gubernamentales se procede a formular el programa fiscal global.

La formulación de un programa fiscal global implica la evaluación de los programas sectoriales y particulares. Este análisis tiene por objeto establecer una apreciación comparativa entre los posibles usos de los recursos representados por los programas, por lo cual es preciso definir los beneficios y disponer de alguna norma que permita demostrar que se ha dado un destino óptimo a los recursos.

La evaluación es necesaria desde el momento en que los recursos de que dispone el Estado son inferiores a las necesidades que habría que cubrir. Para ello, deben definirse los beneficios y elegir las normas y formas de cálculo que nos lleven a determinar las prioridades de los programas en atención a tres aspectos:

- 1).- La justificación del empleo de los recursos en tal o cual actividad.

- 2).- La justificación de lo propuesto en el programa y que consiste en elegir las alternativas técnicas de ejecución.
- 3).- La decisión de la fecha de iniciación práctica del programa; para este efecto se debe justificar la prelación del programa en el tiempo.

E).- Formulación del Presupuesto Fiscal Financiero o Presupuesto Gubernamental.

Una vez formulado el programa global del gobierno y estructurados sus capítulos por sectores con la información financiera obtenida mediante cálculos de costos realizados, es posible integrar un presupuesto gubernamental.

Este trabajo de coordinación-consolidación que implica la formulación del presupuesto del sector público, no sólo debe tender a buscar un equilibrio financiero entre el monto de los gastos programados y el volumen de los ingresos calculados, sino que también hay que buscar la compatibilización entre las proyecciones de los planes y los presupuestos de los programas anuales. Esta compatibilización requiere de un detenido análisis de la consistencia de las metas que se fijan en los programas presupuestarios y las orientaciones y objetivos de los planes de largo y mediano plazo.

La formulación general del presupuesto gubernamental, de la administración nacional o programa fiscal global, como suele llamársele, corresponde a las oficinas nacionales o direcciones generales de presupuesto y, en su elaboración debe procurarse cumplir especialmente con los principios de la programación y de la flexibilidad y claridad, de tal manera que el presupuesto no sólo refleje con fidelidad los programas de gobierno sino que sea fácil de administrar en su ejecución y susceptible de entenderse e interpretarse, tanto por la comunidad como por los que tienen que manejarlo.

La preparación del proyecto de Ley del Presupuesto se caracteriza por una corriente permanente de informaciones desde las bases de la administración pública hacia la cúspide de la jerarquía administrativa, y por una corriente de decisiones en sentido inverso. El proyecto del Ejecutivo se va afinando en un proceso continuo de revisión y reajustes de

información y examen de proposición y contraposición, de autorización y negación. Algunas decisiones las toman los organismos inferiores y ascienden por la pirámide de la organización en busca de su ratificación superior. Pero, al mismo tiempo, las decisiones relativas a la política del gobierno y a la programación del trabajo se adoptan en los planos superiores, de donde descienden a los organismos de operación.

Discusión y aprobación del presupuesto.

Una vez formulado el presupuesto por la institución del Ejecutivo que le corresponda esta responsabilidad y con la correspondiente autorización, el proyecto de presupuesto debe someterse a la consideración del Poder Legislativo, el cual generalmente lo examina por medio de comisiones especialmente constituidas para este efecto. Tales comisiones recaban informaciones y antecedentes entre los funcionarios responsables de su preparación y ejecución y preparan un informe sobre el documento presentado y la política que lo orienta, especialmente, en lo que se refiere a la consistencia de los objetivos y metas propuestas.

La discusión y aprobación del proyecto de ley por el Congreso ponen a prueba el grado de eficiencia y calidad con que el Ejecutivo prepara sus programas y distribuye los recursos estatales. Esta etapa del ciclo presupuestario es de evidente utilidad para obligar al Poder Ejecutivo a preparar con seriedad y consistencia sus programas y presupuestos y a fundamentar detalladamente cada una de sus decisiones en materia de gasto. El Ejecutivo debe someter a los legisladores un documento presupuestario racionalmente estructurado e ilustrativo de las decisiones básicas del gobierno, con el fin de que aquéllos puedan percatarse del sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar.

La conveniencia de la participación activa del Poder Legislativo está fuera de dudas, sin embargo, deben señalarse algunas desventajas:

- Suele ocurrir que los legisladores no comprenden con claridad las necesidades reales de los servicios públicos y que, discerniendo el sentido de los programas gubernamentales, contribuyen a desarticularlos.
- En lo referente al nivel de detalle de las autorizaciones de gastos y sobre el cual existen criterios opuestos: que las autorizaciones sean de carácter global para grandes rubros de gastos, dejando a la discreción del administrador, el

detalle de los conceptos de gastos, o bien por el contrario que las autorizaciones sean de carácter específico, con el mayor grado de detalle, para limitar las facultades discrecionales de los organismos administradores.

Es conveniente señalar que en América Latina, la iniciativa parlamentaria de gastos está relativamente restringida en la mayoría de los países, circunscribiéndose casi a la posibilidad de efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto -siempre elaborado por el Ejecutivo- trasladando fondos de un programa a otro pero sin alterar el monto del proyecto presentado. Además, las atribuciones del Poder Legislativo en materia presupuestaria están establecidas en la Constitución del Estado, en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado; siendo el espíritu de la Constitución Política en esta materia, el tradicional: dar al Congreso atribuciones de carácter fiscalizador.

Ejecución del presupuesto.

Terminada la discusión parlamentaria del presupuesto y retornando el proyecto de ley al Jefe del Poder Ejecutivo, se procede a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como ley. En ese momento comienza el período de ejecución del presupuesto.

La programación de la ejecución presupuestaria.

El objetivo de esta programación más detallada en el tiempo es básicamente, determinar el ritmo de comportamiento del financiamiento público y definir el ritmo de restitución de los recursos financieros y reales para la ejecución de las metas y objetivos. La programación del sector público asume mayor importancia, debido al papel de comando que debe ejercer, al volumen de recursos financieros y reales que moviliza y a su capacidad potencial para manejar los instrumentos de política económica relacionados con éstos.

El marco institucional elegido para la programación de la ejecución presupuestaria es el gobierno central, dada su amplitud funcional, de competencias y de responsabilidades, y debido a que tiene un presupuesto unitario.

Aspectos Generales.

Se debe entender por programación de la ejecución presupuestaria a la revisión de la disponibilidad de recursos financieros y reales durante el mismo periodo y a la necesidad de créditos no presupuestarios de modo que:

- a).- Se compatibilicen los flujos de los ingresos, de los gastos, de los créditos requeridos por los programas con la política económica general.
- b).- Se mantengan recursos en caja compatibles con determinadas políticas de expansión o restricción de los mercados.
- c).- Se evite paralizar los programas por falta de recursos, salvo hechos imprevisibles, evitando la elevación de costos y la falta de oportunidades en la ejecución.
- d).- No se deteriore el crédito por la postergación de compromisos.
- e).- No se ejerzan presiones sobre el sector bancario, provocando efectos restrictivos no planificados.
- f).- Se eviten los problemas de la postergación del pago de salarios y remuneraciones.
- g).- Que lo programado se cumpla con un mínimo de alteraciones y con un grado aceptable de eficiencia.
- h).- Que los recursos humanos y materiales requeridos para la ejecución de las metas de los programas estén disponibles oportunamente.

La previsión de los ingresos de la programación de la ejecución presupuestaria difiere de la previsión presupuestaria. Esta última se limita a indicar el rendimiento total anual de las diferentes fuentes de financiamiento, mientras que la primera tiene que referirse a periodos intermedios (meses, bimestres, semestres, etc.).

Elementos necesarios para la Programación de la Ejecución Presupuestaria.

Un primer elemento es contar con información que sobrepase el área de gobierno en los aspectos que a continuación se detallan.

Con referencia al ingreso se requiere:

- a).- Conocer la estructura de financiamiento del presupuesto.
- b).- Identificar las características de cada una de las fuentes de financiamiento, o por lo menos las principales, así como sus relaciones con otras variables de carácter económico, social y espacial.
- c).- Conocer todo el proceso tributario que tiene como resultado, el flujo de ingresos a la Hacienda.
- d).- Poseer datos sobre el comportamiento de las diferentes fuentes de financiamiento en periodos anteriores.
- e).- Identificar las causas que podrían alterar el comportamiento relativo de las diferentes fuentes de los ingresos en el periodo para el cual se está preparando la programación de la ejecución.

En lo que se refiere a gastos, se requiere:

- a).- Identificar el gasto presupuestado, según los conceptos económicos, por periodos que hayan sido seleccionados para la programación de la ejecución presupuestaria. Esto es válido para los aspectos que siguen.
- b).- Conocer el grado de rigidez del gasto corriente y de capital, con base en los programas y la clasificación por objeto del gasto.
- c).- Nivel de gastos de los programas financieros con recursos vinculados.
- d).- Nivel de obligaciones de ejercicios anteriores y sus vencimientos.
- e).- Disponer de información sobre el comportamiento del gasto en años anteriores de acuerdo a las diversas clasificaciones.
- f).- Conocer la vinculación entre el gasto y la demanda real tanto en el ingreso como en el gasto, el comportamiento en ejercicios anteriores constituye una información importante para la programación de la ejecución presupuestaria.

Dentro del proceso de la programación de la ejecución presupuestaria, se pueden distinguir las siguientes etapas:

1).- Elaboración.

- 1.1 Programación de la ejecución de los ingresos.
- 1.2 Programación de la ejecución de los programas.

2).- Ejecución y Control

- 2.1 De la programación de los ingresos.
- 2.3 De la programación del gasto.

Programación de la Ejecución de los Ingresos.

La programación de la ejecución presupuestaria, en lo que respecta a los ingresos, tiene por objetivo prever para el periodo el comportamiento de los ingresos, partiendo de la desagregación que se realice en las previsiones presupuestarias anuales, por mes, u otro periodo seleccionado. Lo anterior implica determinar las previsiones de las posibles fuentes de ingreso que estarían consideradas en la clasificación siguiente:

1.1.1 Programación de los Ingresos Corrientes.

- i) Impuestos Directos.
- ii) Impuestos a la renta.
- iii) Impuestos sobre las exportaciones.
- iv) Impuesto Patrimonial.

La tributación indirecta.

- i) Impuestos sobre las importaciones.
- ii) Impuestos al consumo.
- iii) Impuestos sobre la circulación de mercaderías.
- iv) Impuestos sobre la producción industrial.

El ingreso no tributario.

Entre las principales fuentes que integran esta campo de financiamiento, pueden mencionarse: alquileres, producto de inversiones fiscales, concesiones mineras, correos y telégrafos, patentes y marcas, servicios eléctricos y gas, agua y alcantarillado, intereses, multas, transferencias y otros.

Programación de ingresos de capital.

Las fuentes más comunes de ingresos de capital son:

- i) Ventas de activos reales y financieros.
- ii) Impuestos, en su totalidad o parte, de acuerdo a dispositivos legales.
- iii) Préstamos internos, voluntarios y forzosos, y préstamos externos.
- iv) Transferencias de capital de sector público, del sector privado, y del sector externo.

Una vez efectuada la previsión de las diferentes fuentes del ingreso de capital, se debe preparar un consolidado, identificando el origen y el destino específico de los recursos, por sectores, regiones, programas y proyectos.

Análisis de la estructura, comportamiento y grados de libertad en el uso de los ingresos.

El paso siguiente debe ser consolidar la previsión global de los ingresos y determinar el grado de libertad de su uso, identificando la naturaleza y destino de las vinculaciones del mismo. La información del consolidado evidenciará la irracionalidad de establecer un gasto constante frente a un comportamiento y estructura irregulares de los ingresos. Por otro lado, el consolidado proporciona información para determinar el grado de rigidez del financiamiento presupuestario, al destacar los ingresos vinculados, tanto corrientes como de capital, durante los meses del ejercicio.

Los grados de rigidez que generalmente se presentan en el financiamiento presupuestario, son los siguientes:

- Rigidez referida al hecho de dividir los ingresos totales en ingresos corrientes o ingresos de capital.
- La vinculación de los ingresos a un sector, a nivel nacional, es otro tipo de rigidez.
- La vinculación de los ingresos a regiones, la cual puede ser de mayor grado (si es gasto corriente o de capital, para uno u otro sector, para uno u otro programa).
- La vinculación de ingresos a un programa a nivel nacional, rigidez que puede agravarse al ser especificada.
- La vinculación de ingresos a un proyecto, esta es muy común, cuando se trata de ingresos originarios de préstamos esencialmente externos.

Es obvio que cuanto mayor es el grado de rigidez o vinculación y más específica su estructura, tanto mayor es el grado de libertad para la programación y más complicado el trabajo de la programación de caja y de la ejecución presupuestaria. En realidad, el proceso de vinculación de los ingresos desempeñó hasta cierto punto, el papel de la planeación en América Latina, pero en la medida que la planeación se ha institucionalizado, se ha acentuado la tendencia a eliminar las vinculaciones de los ingresos y simultáneamente, constituir una caja única, con miras a agilizar la política financiera y de gasto público en función de las prioridades establecidas por la programación.

Programación de la Ejecución de los Programas.

El objetivo de la programación de la ejecución de los programas es garantizar el logro de las metas y objetivos planteados en los mismos, individualmente y en el conjunto para el ejercicio.

Para ello, se hace necesario contar con un conocimiento amplio de las prioridades de los programas presupuestarios y de las categorías de medios que los integran. Se requiere también un conocimiento amplio y profundo de la capacidad de la oferta nacional y externa, así como, contar con información acerca de la disponibilidad de recursos humanos capacitados. Además se requiere de una información amplia y conocimiento profundo acerca

de los sistemas de comercialización y sus condiciones de entrega y pago y sus interrelaciones y de todos aquellos aspectos que de cierta manera puedan influir en la ejecución presupuestaria.

Programación financiera del gasto.

La programación financiera del gasto tiene por objetivo determinar en el tiempo, las necesidades de recursos financieros para movilizar los recursos reales y contar con los mismos oportunamente, o sea en el lugar y momento necesario para el desarrollo normal de los programas.

La programación de la ejecución financiera del presupuesto, en una primera instancia debe tener presente:

- Las asignaciones presupuestarias aprobadas para cada categoría presupuestaria de fines y las categorías de medios que la integran, desglosados por objeto del gasto.

- La política de remuneraciones y las fechas previsibles de aplicación, como también la discriminación territorial.

- La política de precios y su discriminación sectorial, regional y su concreción en el tiempo.

En una segunda instancia, hay que confrontar una primera programación financiera de la ejecución con el comportamiento previsible de los ingresos que financian el gasto del gobierno.

Por último, debemos considerar dos clasificaciones que son fundamentales para la programación de la ejecución financiera del presupuesto: la económica y la clasificación por objeto del gasto, las que se combinan entre sí y con las categorías presupuestarias.

Ejecución y Control de la Programación de la Ejecución Presupuestaria.

La ejecución del presupuesto es la etapa en que debe procederse a movilizar los recursos humanos y materiales para lograr las metas y objetivos previstos en el presupuesto y programados dinámicamente por la programación de la ejecución presupuestaria.

Para que la ejecución pueda orientarse según lo programado es necesario:

- Que las entidades responsables por la ejecución, hayan participado activamente en la programación.
- Tener conocimiento exacto del plan de ejecución de las respectivas áreas.
- Que exista un mínimo de acuerdo entre las entidades centrales responsables de la definición de la política global presupuestaria y las entidades responsables de los programas.
- Que las entidades centrales responsables de compras y suministros y de la ejecución financiera, tomen las medidas para que los recursos se encuentren en forma oportuna y el lugar necesario y los compromisos se paguen en los plazos previstos.

Ejecución y Control de la Programación de Ingresos

En la actualidad es común observar una acentuada multiplicidad de fuentes de ingresos corrientes presupuestarios, mientras que los ingresos de capital, tienen su origen generalmente en los préstamos y en el ahorro en cuenta corriente.

Para la programación de los ingresos es necesario saber las alteraciones previstas para el año en cuestión, en las siguientes variables: tasas legales de la tributación, en las bases de la tributación, en los procesos de emisión, liquidación y recaudación de los impuestos, etc. para los ingresos corrientes.

Lo importante en la ejecución de la programación de los ingresos es contar con instrumentos que posibiliten acompañar de cerca, el comportamiento de cada una de las fuentes de financiamiento, principalmente aquellas más representativas y, en la medida de lo posible, anticiparse a las situaciones que podrían comprometer toda la programación de la ejecución.

En la ejecución y control de la programación de los ingresos deben de considerarse aspectos cualitativos y cuantitativos, es decir, aquellos efectos indirectos, inherentes al financiamiento público, y que deben tender al logro de los objetivos y metas de los planes de mediano y largo plazo.

Ejecución y control de la programación del gasto.

La ejecución del gasto presupuestario está relacionado con el desarrollo de los programas de responsabilidad del gobierno, con la remuneración de los recursos humanos y la demanda de materiales, equipos, servicios e insumos para los mismos, las existencias en el inicio del ejercicio, las condiciones de compra, y con el programa de movilización de los recursos humanos necesarios para la ejecución.

Las alteraciones de la programación del gasto pueden derivar fundamentalmente de :

- a).- Las alteraciones que se observan en los ingresos;
- b).- La falta de capacidad operativa de las unidades ejecutoras;
- c).- La escasez de oferta para atender la demanda requerida por el ritmo fijado para la ejecución presupuestaria;
- d).- Los factores climáticos y coyunturales;
- e).- La falta de correspondencia entre el nivel de eficiencia programado y el verificado;
- f).- Alteraciones importantes en los precios.

El control de la ejecución financiera del presupuesto, para ser sólido, tiene que hacerse paralelo al control del cumplimiento de las metas y objetivos, por parte de las entidades responsables de los programas y a la evolución del plan de compras y suministros, ya que debe existir una estrecha correlación entre los aspectos mencionados. El control de la ejecución presupuestaria del gasto y de las metas no puede ser ex-post y debe ser más dinámico que la propia programación.

Contabilidad presupuestaria.

El gobierno necesita fiscalizar las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto para conocer su alcance y poder introducir oportunamente las correcciones y los cambios de rumbo que las circunstancias aconsejen.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto; se usa con fines de fiscalización administrativa corriente de las operaciones y sirve también para medir los resultados de la gestión administrativa. Sobre

estas bases, se puede programar el presupuesto futuro y abordar su preparación detallada.

Cuando se dispone de un presupuesto-programa se deben establecer normas de fiscalización flexibles que permitan adaptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida nacional. Esto no significa desconocer la necesidad de un sistema fiscalizador eficiente y responsable, que busque como propósito resguardar la honestidad y legalidad de las operaciones presupuestarias.

Debemos también considerar que la rigidez de los sistemas no derive en una excesiva fiscalización contable como elemento predominante en la ejecución presupuestaria, al extremo que la política de realización de los presupuestos le quede subordinada.

Existen dos grandes enfoques en los sistemas de fiscalización:

- 1) La fiscalización de la eficiencia de los organismos, denominada fiscalización interna, la cual está a cargo del Poder Ejecutivo.
- 2) La fiscalización de la legalidad y honestidad, denominada fiscalización externa, la cual realiza el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos contralores y también la opinión pública.

La creación de un sistema presupuestario por programas y actividades supone la conformación de un sistema de contabilidad de costos, ya que si tenemos en cuenta que para un presupuesto-programa se requieren diversos tipos de clasificación de cuentas de ingresos y de gastos.

En suma, el sistema de contabilidad debe responder a las necesidades de información de los distintos servicios de la administración pública, en todos sus planes. Las características de un sistema de contabilidad fiscal adaptado a las necesidades de la planificación pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Debe organizarse para que muestre la forma en que se cumplen o no se cumplen las disposiciones legales sobre gastos e ingresos.
- Debe ser compatible con el sistema presupuestario para que el presupuesto y la contabilidad sea partes de un mismo sistema de fiscalización.

- Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.
- Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.
- Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.
- Debe facilitar la administración, mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informaciones sobre costos.
- Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.
- Las cuentas fiscales deben llevarse de manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

En la actualidad, la contabilidad fiscal debe servir como instrumento de administración y gerencia, proporcionando antecedentes para el análisis económico y para la planificación, permitiendo con ello medir y analizar en forma continua los programas gubernativos y la eficiencia con que se ejecutan.

Auditoría Presupuestaria.

El proceso de contabilización de las operaciones presupuestarias no tendría ninguna significación si al mismo tiempo estas informaciones no se usaran para examinar en detalle las actividades de gobierno y verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del Estado. Este proceso de examen y revisión se conoce con el nombre de auditoría presupuestaria.

La auditoría presupuestaria se divide en preauditoría y post-auditoría. La primera reviste varias formas: puede referirse al examen de los documentos que certifican el pago de obligaciones, a la recepción de los bienes y materiales solicitados, a la corrección de las sumas

certificadas, etc. En términos generales, la preauditoría es una fiscalización independiente ejercida desde fuera del organismo que gasta, pero perteneciente muchas veces a la rama ejecutiva.

La post-auditoría consiste en el examen de la documentación en cada paso de la ejecución del presupuesto. Es costumbre que ella quede en manos de un organismo independiente de la administración, debiendo informar de los resultados de sus trabajos al Poder Legislativo. La post-auditoría abarca también la verificación de la legalidad de las transacciones individuales y la acuciosidad de las cuentas.

En la función de ejecutar la auditoría, se pueden señalar tres tipos de post-auditoría:

- 1).- La tradicional de carácter legal, que se emplea para examinar la documentación y verificar si los ingresos y gastos se han asentado de acuerdo con los requisitos estatuidos.
- 2).- La que abarca además de su campo tradicional, el examen de las transacciones en relación con las normas administrativas de un servicio.
- 3).- La que puede consistir en la fiscalización de la eficiencia de la administración como un todo, verificando su eficacia desde el punto de vista de los programas.

Control y evaluación.

Los conceptos de control y evaluación forman parte integrante de un mismo proceso de medición de eficiencia y eficacia. Constituyen una fase de la programación presupuestaria que implica verificar y valorar las acciones emprendidas con el objeto de apreciar la medida en que se han ido cumpliendo, cuantitativa y cualitativamente, los propósitos y políticas fijadas previamente y, al mismo tiempo, determinar las acciones correctivas que sean necesarias a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales o a los nuevos lineamientos coyunturales que surjan durante dicho proceso.

En el proceso de control y evaluación se pueden distinguir las etapas siguientes:

- a) Medición de los resultados obtenidos y efectos producidos;

- b) Comparación de los resultados y efectos con los objetivos y metas programados;
- c) Análisis de las variaciones observadas y determinación de sus causas;
- d) Definición de las medidas correctivas que deben tomarse;
- e) Aplicación de las medidas correctivas.

Dentro de este proceso hay algunas etapas que conforman una parte sustancial y particular de la base de control que es denominada como evaluación y que trataremos una vez definidos los aspectos fundamentales del control.

El control en programación presupuestaria constituye una etapa fundamental comprometida con la acción orientada hacia los grandes objetivos nacionales; su misión esencial es perfeccionar los sistemas, mejorar las estructuras y asegurar el pleno cumplimiento de los fines y la eficiente asignación de los recursos.

El control no constituye un fin sino un medio; sin embargo, conlleva una actitud finalista, se trata de un control que empuja un sistema hacia su meta, no es estéril ni pasivo, no es un acto de contención, sino un cauce que orienta e impulsa.

Como señala Guillermo Molina (34), la exposición académica que mejor define todos los elementos y alcances del control es la llamada TINMIRP del control (tipos, instituciones, niveles, momentos, indicadores, requisitos y proceso del control presupuestario) que a continuación se describe.

Tipos de control

-De legalidad y honestidad Jurídico-Contable: Establecer si los actos dictados están conforme a la Ley y Reglamento; Determinar si el contenido no es contrario a ninguna norma jurídica obligatoria.

-De eficiencia: Logro de metas, cuotas u otros objetivos específicos asignados a programas de manera sistemática, contribuyendo a minimizar los costos operativos sin distraer el nivel, calidad u oportunidad de los servicios a ser ofrecidos por la entidad, proyecto o empresa pública.

-De eficacia: Administración práctica y sistemática de las operaciones de una entidad, proyecto o empresa pública, asegurando los costos operativos mínimos al llevar a cabo las funciones y responsabilidades facultadas o asignadas.

-Interno: Denominado como control gerencial o autocontrol en el que la máxima autoridad y/o el titular de cada entidad es plenamente responsable de asegurar la implantación de un sistema sólido de control interno. Comprende el plan de organización y el conjunto de medios y métodos adoptados por la entidad para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover eficiencia en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de las metas y objetivos programados.

-Externo: Actividad que está a cargo de extraños a la gestión ejecutiva, se ejerce por organismos que actúan por delegación tácita del parlamento, independientes del poder ejecutivo encargado de juzgar la ejecución del presupuesto.

Instituciones de control

- Contralorías Generales o Tribunales de Cuentas.
- Organos Centrales de Presupuesto y Tesoro.
- Organos Centrales de Planificación.
- Organos Institucionales de Planificación y Presupuesto.
- Unidades ejecutoras de programas.

Niveles de control

- Directivo: Mide la coherencia de objetivos y políticas con el contexto y la de planes, programas y metas con esos objetivos y políticas, constituye el control estratégico.
- Gerencial: Examina la correspondencia de las decisiones con los planes, programas y metas, y la necesidad de variar éstos, es decir, reprogramar.
- Operativo: Define la consistencia de las acciones en relación a las órdenes y la variación de los resultados con lo previsto.

Momentos de control

- A priori: Con la programación, en la selección de alternativas de acción.
- Concomitante o Concurrente: Durante la Programación de la Ejecución Presupuestaria.
- A posteriori: Con la medición y comparación de resultados.

Indicadores para el control

Definición de elementos de juicio de carácter cuantitativo o cualitativo para controlar el funcionamiento del programa y del Presupuesto por Programas:

- Unidades significativas de medidas por área de actividad.
- Coeficientes de producción y productividad.
- Stándares por área de actividad.
- Costo - beneficio.
- Indices macroeconómicos: PIB/gasto público, inversión pública tributaria IT/PIB, endeudamiento/PIB, etc.

Requisitos para el control

- Cambio de mentalidad del servidor público en general y de los responsables en especial, en términos cognocitivos, mediante la permanente adquisición y adecuación de conocimientos; y valorativos, con actividades dispuestas al cambio racional y permanente para hacer del actor Público el verdadero motor del desarrollo socioeconómico.
- Considerar al control como una acción de carácter preventivo de error y no como un ejercicio destinado al castigo.
- Tener presente que la responsabilidad de los jefes, directores, o gerentes de programas abarca los siguientes aspectos:
 - + Responsabilidad programática, que permita asegurar que los programas y actividades gubernamentales alcancen los objetivos establecidos, al mínimo costo y con el máximo resultado.
 - + Responsabilidad gerencial o administrativa, relacionada con la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos: humanos, materiales, tecnológicos, financieros.
 - + Definir clara y consistentemente los objetivos en el programa con su correspondiente temporalidad y espacio físico o geográfico.
 - + Establecer congruencia entre los objetivos del programa con las metas del mismo.
- Establecer indicadores al inicio del programa:
 - Unidades de medida cuantitativas o cualitativas
 - Coeficientes
 - Stándares
- Determinar metodologías y periodos para la medición y comparación de resultados.
- Determinar cronogramas de trabajo de acción y de control.
- Determinar cronogramas financieros.
- Adecuar el sistema contable a programas con sistemas de registro físico-financiero.

- Coordinar y apoyar a otros programas que tienen objetivos similares, en procura de complementaridad evitando la duplicación de esfuerzos.
- Disponer de información esencial y confiable.

Proceso de control

- Determinar la o las características del programa a ser controladas.
- Determinar el comportamiento normal para cada una de ellas (estándares).
- Determinar la metodología e indicadores a ser utilizados.
- Medir los resultados.
- Comparar los resultados alcanzados con los previstos en el programa y con los estándares.
- Establecer las diferencias (+) (o) (-) observadas.
- Decidir sobre las diferencias observadas, a nivel de programa.
- El análisis de los resultados compete a la evaluación.

Para llevar a efecto las actividades de control y evaluación presupuestarios es indispensable contar con un método de medición de resultados de los programas en ejecución que deberá proporcionar unidades físicas de medida tales como: medidas de volumen de trabajo; medidas de producto final y medidas de realizaciones.

Para medir la realización de un programa es útil disponer de unidades de medida en término de producto final, para los efectos de la evaluación presupuestaria se requiere identificar además, unidades de productos intermedios que permiten correlacionar el empleo de los insumos con el grado de avance del proceso de ejecución de un programa, actividad o proyecto para medir la eficiencia en el uso de los recursos. Esto implica realizar análisis técnicos detallados de las etapas sucesivas que integran un proceso de ejecución de una unidad de programación determinada; en ello el uso de las técnicas de programación y control de actividades e investigación de operaciones son de gran ayuda.

Es conveniente que la unidad de medición de resultados contenga los requisitos siguientes:

- Ser fácil de identificar, cuantificable y representativa del volumen de trabajo que debe desarrollarse para ejecutar un programa.

- Ser homogénea para que sus especificaciones de calidad como el esfuerzo desplegado para producirlas deban ser razonablemente semejantes a través del tiempo, a fin de posibilitar su agregación y comparación.

- Ser utilizables como medidas de registro para fines de control estadístico y contable.

- Expresarse en términos sencillos y claros que signifiquen lo mismo para quienes tienen que registrar, comunicar y revisar los datos.

Si partimos de la idea de que el control y la evaluación requieren como insumo básicas unidades de medición de resultados para conocer el grado de eficiencia y eficacia en la realización de los programas, actividades o proyectos, se concluye que el grado de éxito de esta etapa de la Programación Presupuestaria radica en tener un Sistema de Medición de Resultados que funcione mediante factores de medición que van desde criterios sencillos hasta métodos refinados, como a continuación se señalan:

- Cuantificación del volumen de trabajo desarrollado en un programa y relacionar el trabajo terminado con el trabajo pendiente.

- Coeficiente de medición del trabajo = $\frac{\text{Trabajo realizado}}{\text{tiempo}}$

- Coeficiente de rendimiento = $\frac{\text{Productos finales}}{\text{Insumos}}$

- Utilización de estándares

- Utilización de sistemas de costos

Evaluación Presupuestaria.

La evaluación presupuestaria es la parte del control presupuestario que analiza la eficacia y eficiencia de los programas de gobierno cumplidos y proporciona los elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa para adoptar las medidas tendientes a la consecución de sus objetivos y a tornar óptimo el uso de los recursos puestos a su disposición, lo cual coadyuva a realimentar el proceso de la programación presupuestaria.

La evaluación presupuestaria se desarrolla a través de las siguientes etapas:

1) Análisis del grado de cumplimiento de los objetivos y metas presupuestadas y del empleo de los recursos asignados al programa e institución.

2) Determinación y especificación de las causas de las variaciones observadas en el cumplimiento de las metas y de la ineficiencia en la gestión de los recursos asignados.

3) Definición de las medidas correctivas que deben tomarse para solucionar las deficiencias observadas.

Para determinar y especificar las causas que originaron desviaciones entre lo programado y ejecutado, es necesario considerar los siguientes elementos que garantizan coherencia y consistencia a la evaluación con todo el proceso programático presupuestario:

- Grado de realismo de la meta programada.
- Instrumentos y bases estadísticas que se utilizaron.
- Realismo de los costos estimados, en composición y estructura.
- Consistencia de los costos institucionales o programáticos y volúmenes de trabajo de los mismos.
- Bases metodológicas de la programación de la ejecución presupuestaria de ingresos y egresos.
- Flujo de informaciones estadísticas hacia los niveles de registro contable.
- Adecuación real del elemento humano para el cumplimiento de las metas.
- Normas técnicas (cambios tecnológicos) empleados en la realización de las actividades de técnicas administrativas como a técnicas específicas.
- Comportamiento de la organización y administración general de las instituciones del sector público.
- Cambios de orientación sobre políticas y procedimientos.

Las medidas correctivas son la resultante del análisis conjunto entre las variables observadas y la explicación de sus causas. Los tipos de medidas correctivas que se pueden señalar son las siguientes:

- Redimensionamiento del Programa.
- Racionalización de procedimientos y métodos.
- Nuevas fuentes de financiamiento.

- Redistribución de insumos humanos y materiales afectados al programa.
- Cambio de dirección del programa.
- Eliminación del programa.

Por la naturaleza en su integración y análisis, las evaluaciones deberán realizarse con grupos interdisciplinarios, resaltando la conveniencia que los informes de evaluación sean elaborados con suficiente claridad y base técnica, de manera que se pueda persuadir y convencer a las diferentes unidades ejecutoras de la bondad de las medidas correctivas, además de que dichas recomendaciones correctivas provengan de niveles jerárquicos adecuados para garantizar su aceptación y evitar conflictos de autoridad.

2.3.6. La implantación de la programación presupuestaria.

Definidos los principales componentes que integran a la programación presupuestaria como una técnica de la planeación que permite el eficaz vínculo entre el plan, los programas y el presupuesto, es conveniente resaltar cuales han sido las estrategias de implantación de la programación presupuestaria que se han experimentado para impulsar la modernización del presupuesto público para que éste se convierta en un efectivo instrumento de la planeación, de la política económica y de la gestión administrativa.

Tres han sido las estrategias de implantación de la programación presupuestaria que se han significado en los países latinoamericanos:

- 1) Experiencias piloto.

2) Aplicación en forma paralela al presupuesto tradicional.

3) Aplicación integral.

La alternativa de experiencias piloto consiste en seleccionar una institución o conjunto de instituciones de la administración pública, para aplicar en forma integral e inmediata el presupuesto programático. De acuerdo a los resultados obtenidos, se pretende asegurar su extensión posterior hacia el resto de los organismos públicos y mayores posibilidades de desarrollo.

Las ventajas en este tipo de aplicación es que posibilita contar con una experiencia sólida en la determinación de problemas que se generarían en la implantación global, permitiendo el diseño de una estrategia para enfrentarla; las desventajas que presenta es que dada la cobertura de aplicación inicial, limitada a un solo organismo o sector, el comportamiento de éste no es necesariamente representativo del sector público en su conjunto, aunado al hecho de que la introducción de la programación presupuestaria obstaculiza agilizar su aplicación hacia el resto de los organismos y sectores quienes en general mantienen el presupuesto tradicional.

La segunda estrategia que consiste en la implantación de esta técnica al total de los organismos o sectores de la administración pública, admitiendo en forma paralela el presupuesto tradicional durante cierto periodo. En esta aplicación, la programación presupuestaria es utilizada como herramienta de información, en forma paralela a la formulación y la ejecución oficial del presupuesto tradicional. Tiene como ventajas el permitir una mayor asimilación del presupuesto por programas, sin embargo la falta de institucionalización de la técnica constituye su principal limitante, ya que el presupuesto se convierte en un documento formal, de escasa aplicación como instrumento normativo e informativo.

Por último, la tercera estrategia de implantación de la programación presupuestaria consiste en la sustitución del presupuesto tradicional por la nueva técnica con carácter obligatorio por parte de los organismos e instituciones del sector público, dando lugar a modificaciones de carácter político, económico y financiero en el aparato gubernamental. Bajo esta estrategia se garantiza dar institucionalidad al presupuesto por programas, posibilitándose una definición de las responsabilidades de los funcionarios

en todos los niveles. Siendo esta estrategia la opción más recomendable, es conveniente tener presente que su diseño de implantación se realice dando especial énfasis al enfoque de la planeación como sistema y a las consecuentes reformas de la estructura administrativa que deriven de ella.

2.4 Resumen del capítulo.

La forma como las relaciones estado-sociedad han evolucionado en el ámbito económico marcó la pauta para la implantación de la Planeación como técnica para hacer más eficiente las complejas tareas del sector público, tareas definidas en el nuevo rol que el Estado ha asumido mediante nuevas modalidades de intervención en los procesos económicos.

Esa creciente intervención del Estado en la vida económica logró dar un impulso que ha revitalizado el proceso de acumulación de la esfera capitalista, mediante un conjunto de nuevas responsabilidades que se expresan en la funciones de regulación, producción, acumulación y financiamiento del aparato gubernamental. Estos factores se tradujeron en un crecimiento extraordinario de las estructuras de gobierno, que propició la conformación de un sector público de enorme complejidad que exige criterios y procedimientos de actuación que favorezcan su manejo ordenado y eviten el desperdicio de recursos en el cumplimiento de sus funciones.

En este contexto es comprensible que toda nación encaminada a lograr nuevos estadios de desarrollo manifieste una inherente preocupación por buscar criterios y procedimientos que garanticen eficiencia, eficacia y racionalidad económica en las actividades que denotan la intervención del Estado, es éste el aspecto neurálgico que justifica la adopción de la planeación como sustento técnico de la administración pública y como método de gobierno para impulsar el desarrollo económico.

Planear es una facultad propia del ser humano porque al hacer planes se conjuga la razón o conocimiento con la voluntad y los propósitos mediante los cuales se toman decisiones respecto a acciones por realizar en el futuro para conseguir el logro de ciertos objetivos, así la planeación constituye una expresión de la voluntad que incide en acontecimientos positivos de manera de conseguir que los resultados sean aquellos que se desean y no otros que pudieran ocurrir sin una intervención previamente determinada.

Los elementos que dan forma a un plan son los objetivos por lograr y las acciones por medio de las cuales se alcanzarán esos objetivos. La definición de objetivos para la planeación es la respuesta al Qué Queremos y la determinación de las acciones por realizar constituye la respuesta al Cómo lo Obtendremos y a partir de ello, decidir que acciones se ejecutarán estableciendo la forma en que estas se implantarán, lo que implica tomar decisiones sobre los medios que se emplearán y los recursos que deban ser utilizados.

Las normas o principios que deben considerarse en la elaboración de planes son las de realismo, coherencia, continuidad y flexibilidad.

Tres son las escuelas del pensamiento económico que tienen en la planeación el punto de referencia para el diseño e instrumentación de sus políticas económicas.

En primer lugar destaca la planeación económica implantada por el gobierno de la Unión de Republicas Sovieticas Socialistas, en donde se aplicó un esquema de planeación imperativa. A través de ella el Estado suplió el mercado como centro regulador de la actividad económica, convirtiéndose en el propietario de los principales medios de producción y con ello en regulador de las relaciones sociales de producción y distribución.

La segunda es la escuela surgida en los países capitalistas altamente desarrollados, cuyo análisis gira alrededor del mercado como centro regulador de la actividad económica. A este esquema se le ha dado en llamar planeación inductiva porque el papel del sector público se restringe al apoyo de la acumulación de los demás agentes económicos y es el mercado quién en última instancia dirige y regula los procesos económicos tanto lo referente a la determinación de los niveles de producción como de distribución y consumo. Los diferentes agentes económicos, tanto del sector público como privado y social son relativamente independientes entre si.

Hacia la década de los cincuenta surgió una corriente del pensamiento económico con una nueva concepción del desarrollo, que giró alrededor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en la cual se hicieron proposiciones sobre el desarrollo latinoamericano más acorde con la realidad y las necesidades de los países que la integran. Desde 1961, los gobiernos latinoamericanos reconocieron la necesidad de utilizar la planeación como instrumento básico de la política de desarrollo y que

correspondía al Estado su conducción y promoción a través de una mayor participación como productor de bienes y servicios y como creador de la infraestructura básica. En 1965, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social -ILPES- reafirmó el reconocimiento de que la planificación puede ser un eficaz instrumento para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana.

Puede decirse, a grandes rasgos, que estos intentos tuvieron serias limitaciones. Entre ellas destacó el pragmatismo de los gobiernos de la región que distanció a los planificadores de los círculos de poder y marginó y redujo a la planeación a la mera formulación de planes sin considerarlos como un instrumento viable. Por estas razones las primeras experiencias de la planeación registran más que un esfuerzo por utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo. Todo esto impidió vincular la definición de objetivos de mediano y largo plazo con la programación anual del gasto y la asignación y ejecución de los recursos.

Con todo ello, disminuyó la importancia de la escuela de la Cepal en el diseño e instrumentación de la política económica en los países latinoamericanos, dando lugar -con los años- al surgimiento del liberalismo económico más estrechamente ligado a las necesidades de la reproducción ampliada y de la internacionalización del capital, evidenciando el hecho de que el estado latinoamericano está perdiendo la batalla para manejar y regir sus políticas macroeconómicas que están siendo determinadas por los grandes centros internacionales de poder.

La alternativa viable ante el relativo fracaso de la planeación macroeconómica nacional, es impulsar el desarrollo de las regiones de cada país como la opción que les permita ser protagonistas y conductores de las grandes transformaciones que ocurren en el mundo actual. Ello posibilitaría incorporarse a la internacionalización económica con menores desventajas.

Esta concepción de la planeación para el desarrollo no sólo crearía condiciones para una reactivación del proceso de acumulación regional,

apoyada en las ventajas comparativas de cada región, sino que también daría posibilidades para que al recuperar las bases de un crecimiento menos desequilibrado financiero y sectorialmente, las autoridades centrales puedan recuperar su capacidad de influir en las variables fundamentales de la política económica nacional dentro de una estrategia de desarrollo.

La planeación es el instrumento fundamental para hacer más eficiente la intervención del Estado en dos grandes campos: 1) Interno que se relaciona a las funciones de la estructura orgánica de la administración pública -y del Estado- denominada planeación normativa y 2) Externo que considera al sector público como el agente dinámico capaz de inducir y acelerar el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto -país, región, estado- denominada planeación inductiva.

"La planeación es tanto un proceso como un sistema a través del cual se toman decisiones y se realizan acciones tendientes a seleccionar alternativas -sociales, políticas, económicas, tecnológicas, financieras, etc.-, en forma racional y coherente con sus correspondientes objetivos y metas, en el corto, mediano y largo plazo, en los ámbitos nacional; regional; estatal y municipal y con un determinado carácter ya sea integral o global y sectorial".

Si la planeación es un proceso y a la vez un sistema, resulta conveniente establecer los alcances de esta interacción proceso-sistema retomando las ideas que conceptualmente expliquen el contenido de ellas.

- Sistema es un conjunto de elementos íntimamente relacionados con miras a lograr un objetivo común.

- Proceso es la actividad o fenómeno que modifica unos insumos para obtener un producto diferente, por medio de un procedimiento establecido.

De aquí se deriva que el concepto proceso es esencialmente dinámico, ya que se refiere a una transformación. Su vinculación con el concepto sistema es directa: el proceso se realiza por medio de un sistema.

A partir de estos criterios, se establece que la planeación, como un proceso, implica la integración de un conjunto de etapas, de naturaleza progresiva y secuencial, las cuales son: formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación y reformulación.

En la clasificación de planes, el criterio espacial se refiere a los que tienen una correspondencia directa con las divisiones administrativas del espacio geográfico, como es el caso de las nacionales, estatales y municipales.

La clasificación de planes según su cobertura económica-social define los planes de acuerdo al tipo de variables o partes del campo de la economía que se consideran como elementos centrales de la materia que tratan, dando lugar a los planes globales, semiglobales, multisectoriales, sectoriales, por ramas, institucionales y por empresa.

La temporalidad de los planes se refiere al lapso que cubre el plan elaborado. La temporalidad del plan será su periodo de vigencia. De esta forma se acostumbra clasificar a los planes en: corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

Por ser la expresión concreta e inmediata de la planeación, el plan operativo anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos, e identifica las posiciones para la localización temporal (metas y recursos por subperiodos del año) y espacial de las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico.

El Plan Operativo Anual contiene un conjunto de elementos básicos que derivan de la cuantificación de las distintas transacciones económicas que se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social dando origen a los presupuestos económico, siendo los más importantes: el presupuesto económico, presupuesto del sector público, presupuesto monetario y financiero, presupuesto regional, presupuesto sectorial, planes de preinversión y proyectos de inversión, balance de recursos humanos, balance de recursos materiales y distribución, consumo, y acumulación.

En la realización de las diferentes etapas de la planeación, es necesario contar con el apoyo de técnicas que son utilizadas para el manejo, clasificación y análisis de la información desde la etapa de formulación hasta la de control y evaluación. Las técnicas más importantes son las siguientes: contabilidad social, la estadística, los modelos y la informática.

Así como la planeación contiene en el plan su principal instrumento, la programación tiene en el programa su origen y contenido.

Programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos. Como subdivisión de una función, el programa es un instrumento destinado a cumplir con las funciones del Estado, por lo cual se establecen objetivos y metas cuantificables o no en función de un resultado final y que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un costo global y unitario determinado y cuya ejecución en principio queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel de gobierno .

El programa es un instrumento para definir objetivos, las actividades y proyectos que se van a realizar y para estipular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar estos mismos objetivos.

Las categorías programáticas sirven para presentar en forma desagregada los objetivos y metas estipulados en el plan. Se les conoce también como niveles programáticos. Los elementos que dan forma a las categorías programáticas son: función, subfunción, programas, subprograma, actividad o proyecto, tarea, obra, y trabajo.

La apertura de un programa, se realiza mediante cuatro criterios metodológicos: el administrativo o institucional, el funcional, el técnico y el mixto.

En cualquier de estos criterios se aplican mecanismos para la fijación de objetivos, definición de metas y unidades de medida, determinación de responsables, cálculo de recursos, así como la evaluación de la capacidad operativa para su realización.

El órgano global de programación debe contar con un conjunto de instrumentos técnicos que orienten la formulación de los programas, tales como el catálogo de actividades y el catálogo de unidades de medida del sector público. Ambos deberán permitir la apertura funcional-programática, identificar las metas de los programas, su clasificación por objeto de gasto y homogeneizar los bienes y servicios a adquirir por el sector público.

Los elementos básicos que todo programa debe de contener son los siguientes: Nombre del programa, objetivos y metas del programa, políticas y estrategias, recursos, unidad ejecutora responsable y la calendarización física y financiera.

La evaluación presupuestaria es la parte del control presupuestario que analiza la eficacia y eficiencia de los programas de gobierno cumplidos y proporciona los elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa para adoptar las medidas tendientes a la consecución de sus objetivos y al uso óptimo de los recursos puestos a su disposición, lo cual coadyuva a realimentar el proceso mismo de la programación presupuestaria.

Las estrategias de implantación de la programación presupuestaria en el sector público que se han significado por sus ventajas y limitaciones son las aplicaciones tipo: experiencias piloto, aplicación en forma paralela al presupuesto tradicional y aplicación integral. Esta última estrategia se caracteriza por su impacto institucional que permite una definición exacta de las responsabilidades de los funcionarios en todos los niveles. Siendo esta estrategia la opción más recomendable, es conveniente tener presente que su diseño de implantación se realice dando especial énfasis al enfoque de la planeación como sistema y a las consecuentes reformas de la estructura organica administrativa que deriven de ella.

Notas al Capítulo

- 1.- Conforme a la teoría, la libre acción de productores y consumidores, cada uno atendiendo a sus propios intereses, tendería siempre a crear un equilibrio armónico en la economía, que presuponia una asignación óptima y un empleo pleno de los factores de la producción. Por tanto, se hacía innecesaria la intervención del Estado en los procesos económicos, y toda injerencia de éste en la vida económica vendría a obstruir la tendencia hacia el equilibrio inherente al sistema. El Estado, en estas condiciones, debía de financiar sus limitadas funciones de acuerdo con una tributación neutra que no alcanzaría a alterar las reglas del juego. Ferreiro Santana Luis Alberto "Introducción a la técnica del presupuesto por programas". UNAM Tercera edición 1980. Pág. 17.
- 2.- "En el fondo, la tesis de Lord Keynes es simple y terminante. La tendencia a la desocupación crónica proviene de la riqueza misma de las grandes comunidades industriales. El laissez faire, el juego espontáneo de las fuerzas económicas es incapaz de remediarlo; porque hay en el sistema un grave defecto de ajuste. Cuando crece el ingreso de la colectividad, crece también el ahorro, sin que se plantee problema alguno mientras las inversiones aumenten paralelamente. Pero no siempre sucede así; llega un momento en que, a pesar de que el ahorro sigue subiendo, la tasa de interés se resiste a descender en el grado indispensable para estimular nuevas inversiones que lo absorban por completo. A partir de ese momento, no hay inversiones suficientes para utilizar todo el ahorro posible.

En resumen, el mal radica en la insuficiencia de las inversiones para emplear todo el ahorro. Y como el ahorro es aquella parte de la producción que no se consume, insuficiencia de inversiones significa también insuficiencia de demanda. De ahí la conclusión práctica de Keynes: Hay que provocar deliberadamente el crecimiento de aquéllas, hasta que la demanda sea suficiente para absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas. A los bancos centrales corresponde, en primer lugar, el cumplimiento de este designio. Para estimular las inversiones privadas deberán seguir una política persistente de descenso del tipo de interés, creando todo el dinero necesario. Pero esta política podría encontrar obstáculos insalvables. Tendrá, entonces, que intervenir el Estado con

sus propias inversiones a fin de llenar el claro. Y hasta se concibe, con este mismo propósito, la socialización de las inversiones, que no habrá de confundirse con la socialización de la producción". Raúl Prebisch "Introducción a Keynes". F.C.E. tercera impresión 1980, Pág. 9.

- 3.- Pablo Nudelman. "Introducción a la planeación y programación del Sector Público". Mimeo. CECADE. S.P.P. México 1984.
- 4.- Pablo Nudelman. "Conceptos Generales de Planificación" Mimeo Cecade. S.P.P. 1984, Pág. 8.
- 5.- Ibid, Pág. 9
- 6.- Ibid, Pág. 10
- 7.- Ibid, Pág. 11
- 8.- ILPES. "Discusiones sobre Planificación" Siglo XXI decimosegunda edición 1981. Pág. 10.
- 9.- Ibid, Pág. 7
- 10.- Ibid, Pág. 8 y 9
- 11.- Guillermo E. Molina López "Planificación, Programación, Presupuestación" Cap. I. UNAM, México 1983. Pág. 25.
- 12.- Julio Córdoba "Elementos del enfoque de sistemas para la administración" Revista ICAP Vol. No. 1. 1975. San José Costa Rica.
- 13.- Julio Córdoba "Modelos y Técnicas de Sistemas aplicadas a la administración de Proyectos" ICAP. Segunda Edición 1979. San José Costa Rica Pág. 51-52.
- 14.- Guillermo E. Molina López. Op. Cit. Pág. 26.
- 15.- Ibid, Pág. 34.

- 16.- Pablo Nudelman. "Clasificación de los planes económico-sociales" Mimeo, CECADE S.P.P. México 1980.
- 17.- Gonzalo Martner. "Planificación y Presupuesto por Programas" Siglo XXI, decimosegunda edición, México, 1981. Pág. 8.
- 18.- Francisco Vázquez Arroyo "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México". UNAM, cuarta edición 1982. Pág. 23.
- 19.- Ibid. Pág. 24.
- 20.- Gonzalo Martner. Op. Cit. , Pág. 32.
- 21.- Francisco Vázquez Arroyo. Op. Cit. Pág. 47.
- 22.- Ibid. Pág. 26.
- 23.- Op. cit., Pág. 97.
- 24.- Francisco Vázquez Arroyo. Op. cit. , Pág. 13.
- 25.- Ibid. Pág. 14.
- 26.- Ferreiro Santana Luis Alberto. Op. cit. Pág. 43.
- 27.- Guillermo E. Molina López. Op. cit. , Pág. 94-96.
- 28.- Ibid. Pág. 85.
- 29.- Op. cit. , Pág. 40.
- 30.- El presente apartado presenta los aspectos más relevantes en la materia y que a manera de compilación retoma el mejor tratamiento, a nuestro juicio, de cada una de sus partes de los siguientes autores: Martner Gonzalo, Molina Guillermo, Acuña Gustavo, Rodríguez Aznar José; de las obras referidas en estas notas bibliográficas.
- 31.- Op. cit. , Pág. 40.

32.- Guillermo Molina y Gustavo Acuña. "Evaluación Presupuestaria" CECADE.
S.P.P. México 1984. Mimeo Pág. 4.

33.- Referencia al punto No. 30 de estas notas bibliográficas.

34.- Op. cit., Pág. 178.

CAPITULO III LA PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION REGIONAL EN

MEXICO.

3.1.- La planeación en México.

3.1.1 Evolución histórica.

A partir de 1930, el Estado Mexicano advirtió la necesidad de contar con un sistema de planeación que le permitiera hacer frente a los desafíos económicos y sociales de la nación. No obstante, los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos post-revolucionarios por hacer de la planeación el instrumento rector de la administración pública en general y de la inversión pública en particular han sido muy limitados y solamente hasta principios de la actual década se definen los alcances y contenidos de dicho sistema.

Entre los principales esfuerzos en materia de formulación de planes destacan los siguientes: la Ley de Planeación de 1930, el primer plan sexenal 1934-1940, el Segundo plan Sexenal 1940-1946, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, la Ley de Planeación de 1983 y múltiples y diversos planes y programas nacionales y sectoriales de desarrollo que van desde el Plan Nacional Hidráulico hasta los programas nacionales de turismo, desarrollo urbano y vivienda, de educación, cultura, recreación y deporte, de ecología, de comunicaciones y transportes, etc.

Salvo el caso excepcional del Programa Nacional Fronterizo elaborado en el sexenio del Presidente López Mateos, la planeación en México, había tenido hasta 1980, un enfoque preponderadamente sectorial, relegando y marginando la visión espacial o regional de la planeación nacional.

3.1.2 La preponderancia del enfoque sectorial.

La pregunta por contestar sería entonces ¿por qué la administración del desarrollo ha tenido un enfoque centralista y sectorial?, es decir, ¿cuáles son las causas de que los principales planes y programas de

desarrollo económico y social del país tuvieron una visión centralista y sectorial preponderante, siendo que el esquema jurídico, político y administrativo de la nación se da en el marco de una concepción espacial? Las respuestas giran en torno de la dinámica y características del desarrollo político y económico nacional. Esta dinámica estuvo marcada, en lo político, por un proceso de centralización de la toma de decisiones; en lo económico, por un proceso de concentración de los recursos humanos, materiales y financieros, y en lo administrativo, por un fortalecimiento de la administración pública federal en detrimento de las administraciones estatales y municipales.

La consolidación del actual sistema político-económico se da a partir del movimiento revolucionario de 1910, institucionalizado por la Constitución de 1917. Sin embargo, el camino recorrido por la nación para darse el modelo político vigente ha sido largo. Basta remontarse brevemente a las disputas entre conservadores y liberales en torno al centralismo y al federalismo como regímenes que guiaran la vida política y económica nacional.

El triunfante Estado liberal organizó el sistema político con base en la garantía de los derechos y deberes de los individuos. Sin embargo, la dinámica política giró en torno a la organización de los intereses sociales de grupos y sectores de la población que fueron adquiriendo cada vez más presencia en el ámbito nacional. Así, Manuel Camacho señala que "frente al estado liberal, los grupos interesados en influir en las decisiones públicas percibieron que ya no era necesario una base territorial para hacerlo, y que lo podrían lograr mediante sus organizaciones funcionales. Con ello se consolidaron estructuras de concertación jerarquizadas, que permitieron organizar las demandas sociales y simplificar la negociación de las decisiones políticas" (2).

Esto trajo como consecuencia el surgimiento de un sistema político en el cual los conflictos regionales se canalizaron a través de los principales partidos políticos contendientes. En la estructura de poder, el "traslado de los conflictos sectoriales o de grupos de interés, al centro de sistema político, en especial a la administración pública, fue la disminución de la efectividad del parlamento como única instancia de representación" (3).

Aunado a la presión social interna el Estado liberal se vio permanentemente acusado por presiones externas que hacían necesario consolidar el proceso de negociación y concertación social.

El autoritarismo político del régimen de Porfirio Díaz solucionó, en parte, los conflictos que enfrentó el Estado liberal para consolidarse como instancia de gobierno y de representación.

De esta forma, el ideal de los liberales de crear el Estado Nación como principal instrumento para lograr la unidad y el consenso nacional degeneró en un gobierno autoritario y centralista en la toma de decisiones, que puso fin a las disputas por el poder y sentó las bases para un crecimiento económico sin precedente en el país, contando con la amplia participación de la inversión extranjera directa.

Este esquema, autoritario y centralista en lo político y excluyente en lo económico, generó sus propias contradicciones que provocaron su extinción con la Revolución iniciada en 1910.

El régimen político inmediatamente posterior a la Revolución se caracterizó por el predominio de los caudillos revolucionarios, definidos por Lorenzo Meyer como "hombres fuertes locales, que con el apoyo de ejército propio y organizaciones de masa, se transformaron en los verdaderos detentadores del poder. El gobierno federal más que controlarlos negociaban con ellos y en los momentos críticos dependía de ellos (4).

No obstante fueron los caudillos militares revolucionarios quienes sentaron las bases institucionales del Estado moderno fortaleciendo la institución presidencial como el centro regulador de la vida económica y política de la nación.

Entre las principales acciones tomadas para ello figuran: La profesionalización del ejército, la realización de programas de desarrollo económico y social; la creación de organismos públicos que apoyaron la política económica del Presidente en turno; la creación del Partido Nacional Revolucionario, etc. Llegando el proceso de centralización política a su punto culminante bajo el régimen del General Lázaro Cárdenas quien creó las organizaciones de masas y transformó el Partido Nacional Revolucionario en Partido de la Revolución Mexicana, en el cual incluyó al ejército y logrando tal consenso a su alrededor que le permitió sentar las bases del futuro desarrollo económico del país. Como señala Meyer, "La

política de masas del cardenismo hizo que la lealtad de las organizaciones políticas de los trabajadores se centrara en la Presidencia pues de ello dependía en gran medida, el éxito o fracaso de sus acciones y demandas" (5).

Una vez cimentadas las bases jurídico-políticas con la promulgación de la constitución de 1917 y el fortalecimiento del régimen presidencial, el moderno estado mexicano dió un impulso inusitado a la economía nacional configurando una estructura gaeoconómica caracterizada por la concentración del capital y de la población en unas cuantas regiones, quedando la mayor parte del territorio nacional marginado de los efectos del desarrollo.

Por su parte, a este proceso económico concentrador correspondió una estructura administrativa centralizada en el ámbito federal expresándose lo anterior en el desarrollo de órganos e instrumentos administrativos que dirigieron y orientaron el desarrollo económico, político y social del país desde el centro de la federación. De ahí que el enfoque de la planeación y de las políticas públicas instrumentadas tuvieron una concepción centralmente sectorializada. Para ello se dividió la economía y la sociedad en diversos sectores de actividades correspondiéndole un marco administrativo acorde a la división mencionada. Así, los sectores se dividieron en agricultura, industria, comercio, economía, comunicaciones y transportes etc. todos administrados desde el centro.

En este sentido, "en el enfoque sectorial, la política económica ha tenido como finalidad desarrollar los sectores, es decir, las ramas de producción independiente de lo que ocurra en las regiones" (6). El sector agrícola ha procurado desarrollar la agricultura, el sector industrial, la industria, etc. La región sólo le interesa al enfoque sectorial en la medida en que determinada región es más "apta para desarrollar ya sea la agricultura, ya sea la industria. Pero la región en sí misma, como comunidad social que se asienta en un determinado territorio, no es tomada en cuenta" (7).

En todo caso, la preponderancia del enfoque sectorial en la planeación y las políticas instrumentadas obedecen a un esquema centralita y concentrador en donde la visión sectorial sirve como un medio para distribuir el trabajo entre los diferentes órganos de la administración pública federal, evidenciándose lo anterior en un lento o nulo desarrollo de las administraciones públicas estatales y municipales y en un franco

deterioro y desaprovechamiento eficiente de los recursos naturales humanos y materiales en las entidades federativas.

3.1.3. La política regional en los principales documentos y planes de desarrollo.

La Ley de Planeación de 1930.

El primer intento por conducir y orientar el desarrollo económico y social de la nación lo inició el Presidente Pascual Ortiz Rubio con la promulgación de la Ley de Planeación de 1930. Siendo un documento normativo de alcances muy limitados dió origen a la creación de la Comisión Nacional de Planeación dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Sin conocerse los resultados y el funcionamiento de dicha Comisión, en la Ley se establece como propósito fundamental la elaboración de un inventario de recursos naturales, humanos y materiales de la nación para constituir el documento denominado Plano Nacional de México destinado a aprovechar mejor los recursos de cada región.

En el decreto que crea la Ley y en la Ley misma existen algunas referencias sobre el desarrollo regional. Así, por ejemplo en el decreto se señala que se realizarían estudios sobre la ciudad de México para mejorar su desarrollo urbano y ampliar el aprovechamiento del sistema hidrográfico del valle de México, así como la necesidad de ubicar puertos marítimos y aéreos ciertas zonas prioritarias.

Por lado, en la ley se señala que "cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna, se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido mas justo, se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano, en otro mas amplio de carácter regional, y de allí hasta intentar lo que muchos países viene emprendiendo, la realización de una positiva planeación nacional" (8).

También en su artículo 10, se señala que "la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras" (9).

Primer Plan Sexenal.

El Primer Plan Sexenal de Gobierno fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario en 1933. Contiene los aspectos generales de la política económica y los lineamientos para el programa de gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). Su estructura "respondía en gran medida a la organización administrativa del gobierno. Sus diferentes capítulos correspondían a las secretarías y dependencias del Estado en ese momento existente" (10).

A pesar de señalar directrices en materia de reforma agraria, de desarrollo agropecuario, de financiamiento del desarrollo, de infraestructura de comunicaciones y obras públicas, de fomento a la educación pública, etc., el documento no contenía ningún instrumento para su ejecución. "Hacia la época de su preparación, México no contaba con ningún organismo económico o estadístico que realizara los estudios necesarios para traducir las instrucciones generales del Plan a términos cuantitativos" (11). En otras palabras, a pesar de que en 1935 se adecuó la administración pública federal al plan, éste no logró traducirse en programas operativos.

En el ámbito de la política regional son escasas las referencias al desarrollo de las regiones. Sólo se encuentran intentos muy limitados por hacer coincidir los objetivos sectoriales con ámbitos espaciales, como cuando señala la necesidad de buscar nuevas regiones agrícolas en las cuales puedan ser establecidos los excedentes de población que por cualquier causa no lograban obtener un lugar en su primitiva residencia y tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades.

En materia de irrigación se señalan obras de riego en Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Tamaulipas, Guanajuato y Puebla.

En materia de comunicaciones y obras públicas, se señalan la ejecución de obras en los estados de Tamaulipas, Sonora, Chiapas, el sistema ferroviario de Oaxaca a un Puerto del Pacífico; de Uruapan, Michoacán, a un punto del Río Balsas, y de Mazatlán a Durango, etc.

Asimismo, el plan señala que "Cada estado formará un programa de las obras por realizar, que quedará bajo el control y continua vigilancia de

los órganos del partido y bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos" (12).

Segundo Plan Sexenal.

El Segundo Plan Sexenal 1940-1946 siguió la tónica del primero, es decir fue elaborado por el partido oficial en el último año de gobierno del presidente saliente y pretendió dejar al sucesor lineamientos para dar continuidad a los programas de reforma agraria, industrialización, educación, y comunicaciones y obras públicas, principalmente. En términos conceptuales, significó un avance respecto al primero pero careció también de los mecanismos e instrumentos para hacerlo operativo.

Con respecto a la política de desarrollo regional se puede señalar una aportación fundamental: la de establecer una mejor coordinación político-económica de las actividades del gobierno federal con la de los gobiernos estatales y municipales mediante convenios o leyes que regularan las actividades electorales y administrativas de los tres niveles de gobierno.

En este contexto en 1942 se creó el "Consejo Mixto de Economía Regional cuya principal función sería realizar estudios socio-económicos para cada entidad federativa" (13).

Las Cuencas Hidrológicas.

A partir de 1947, la planeación nacional cedió su lugar a la programación de la inversión pública por lo que no se volvieron a elaborar planes globales de desarrollo sino hasta 1980. Sin embargo, la política de desarrollo regional avanzó considerablemente en relación al período anterior con la creación de organismos y programas de desarrollo para las cuencas de los ríos más importantes de la República. De esta forma, las principales acciones tomadas al respecto fueron:

a) La creación en 1947 de la Comisión del Papaloapan como un organismo técnico y administrativo para planear, diseñar y construir las obras requeridas en la cuenca del río Papaloapan, beneficiando con esta acción a los Estados de Veracruz y Oaxaca. El aprovechamiento del río abarcaba obras tales como la construcción de presas, canales de riego, drenaje, la creación de plantas hidroeléctricas, vías de comunicación, puentes, carreteras, ferrocarriles, telégrafos, agua potable y

alcantarillado, y diversas obras para promover la agricultura, la industria y el desarrollo urbano y regional.

b) Con el mismo propósito se crearon la Comisión del Tepalcatepec para la cuenca del río del mismo nombre en los estados de Michoacán y Jalisco (1947); la Comisión del río Fuerte que benefició a los estados de Sinaloa, Chihuahua, Sonora y Durango (1951), y la Comisión del Río Grijalva para beneficio de los estados de Tabasco, Chiapas y Oaxaca (1951).

c) En 1960 se creó la Comisión del Balsas, a partir de lo que era la Comisión de Tepalcatepec. Tal como se concibió el desarrollo regional por cuencas hidrológicas, la Comisión del Balsas partió de objetivos para alcanzar el desarrollo integral del área a través de la coordinación de las dependencias para estudiar, planear, construir y atender el funcionamiento de todas las obras como el control de ríos, riego, energía eléctrica, agua potable, ingeniería sanitaria, comunicaciones y transportes. Asimismo, mediante dicha coordinación, la comisión se encargaría de los programas de colonización, creación de nuevos centros de población y el fomento de la producción agropecuaria.

Con respecto a esto, David Barkin ha señalado que los efectos de estas políticas no se tradujeron en beneficio para la población local porque más que obedecer a una estrategia de desarrollo regional, la política de las cuencas hidrológicas obedeció a las necesidades del desarrollo de los sectores pues los beneficios resultaron más en ellos y en otros espacios territoriales que en el lugar mismo donde se realizaron las inversiones (14).

Durante el período presidencial de Luis Echeverría se continuó con el pragmatismo económico y administrativo que habían caracterizado los regímenes anteriores. No se elaboró ningún plan de desarrollo que orientara la acción pública. La preocupación central del régimen en materia de planeación global se centra en dos documentos: El Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 y el Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, que no fue puesto en práctica.

Para apoyar el desarrollo regional se creó en 1970 la Comisión Nacional de Zonas Áridas con las funciones de "evaluar y recopilar información, realizar estudios, coordinar actividades de las dependencias

elaborado en el régimen de López Portillo, sin embargo, los hechos determinaron que primero se elaboraran los planes sectoriales de desarrollo y posteriormente se integraron en un documento globalizador. Dos hechos provocaron lo anterior, la dependencia encargada de la integración del Plan Global y de la Coordinación del Sistema Nacional de Planeación se encontraba en periodo de formación y consolidación, por otra parte, los programas de trabajo y actividades de las diferentes secretarías aceleraron la presión de los sectores para concretar la política económica en sus respectivos campos.

Es por ello, que el Plan Global de Desarrollo, en lo que respecta a la Política Regional, se apoya en los objetivos y políticas sectoriales sobre todo del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y del Plan Industrial de Desarrollo. Con esto, la Política de Desarrollo Regional comprende acciones del Plan de Desarrollo Urbano para disminuir el crecimiento económico y urbano de la ciudad de México impulsando y fortaleciendo la creación de centros económicos en diversas partes del territorio nacional. En esta concepción la región es considerada como un centro con posibilidad de atraer recursos económicos, humanos y financieros.

Por otra parte, el Plan Global recoge los principales pronunciamientos del Plan Industrial de Desarrollo en lo referente a las políticas para apoyar el desarrollo regional y municipal a través de incentivos fiscales, créditos y celebración de convenios de coordinación fiscal para transferir a los estados y municipios recursos que apoyen sus programas de inversión y desarrollo.

El aspecto más relevante de la política regional se refiere al reconocimiento de las autoridades centrales de la necesidad de apoyar y fortalecer las administraciones estatales y municipales dotándolos de recursos financieros y coordinando sus acciones en programas de desarrollo estatal como el programa integral de desarrollo rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de zonas deprimidas y marginadas (COPLAMAR).

El Plan Global de desarrollo y el incipiente Sistema Nacional de Planeación constituyeron un esfuerzo muy importantes para vincular la planeación global y sectorial federal con las prioridades estatales.

La lectura sobre el desarrollo regional expresado en el Plan Global de desarrollo motiva un conjunto de reflexiones en torno al concepto de

y entidades y promover la participación social, en aquellas regiones consideradas como áridas" (15).

Asimismo, se crearon tres comisiones: La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec creada en 1972 con el propósito de estimular el desarrollo de los estados de Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas y la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en 1975 con el propósito de formular programas de desarrollo, coordinar las actividades e inversiones de diversas dependencias federales en un mismo ámbito territorial y descentralizar las actividades económicas. Esta última se convirtió en 1976 en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano con funciones similares a la anterior a las cuales se le agregaron otras relacionadas con la formulación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y la elaboración de propuestas para llevar a cabo proyectos de inversión en los estados y municipios, que promovieran el desarrollo regional.

Plan Global de Desarrollo.

Es hasta 1980 cuando se vuelve a elaborar un plan de desarrollo conocido como Plan Global de Desarrollo. En él, se advierte una muestra evidente de preocupación por los desequilibrios regionales generados por el modelo de desarrollo económico seguido durante varias décadas, ya que de los cuatro objetivos fundamentales del Plan, uno se refiere a mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas. Asimismo, se recuperó la dimensión espacial y regional del desarrollo descrito en un Capítulo llamado "La política Regional y de Desarrollo Urbano". Dicho capítulo contiene un breve diagnóstico sobre la concentración económica y urbana en torno de las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara (16).

El Plan contiene además los objetivos de un desarrollo regional y urbano centrados principalmente en la creación de las condiciones necesarias que sustenten un crecimiento más autónomo de las regiones y los asentamientos humanos, así como los instrumentos utilizados, a saber: políticas de asentamientos humanos en zonas prioritarias, fiscal y de precios, de transporte, de desconcentración administrativa, de convenios de desarrollo con las entidades federativas y de planeación del desarrollo estatal. Fue entonces cuando se empezaba a definir el perfil del Sistema Nacional de Planeación. El Plan debió haber sido el primer documento

región y a las políticas y programas de desarrollo instaurados hasta ese momento.

En efecto, en los diversos planes y programas mencionados se logra apreciar una alta imprecisión, parcialidad y ambigüedad en materia de política regional. En este sentido el concepto de región no es definido con claridad ya que en algunas ocasiones se utilizaron criterios económicos y en otros naturales y hasta étnico-culturales para la formulación de programas como fueron las comisiones hidrológicas y de las zonas áridas mencionadas anteriormente y otras no señaladas como el Plan Chontalpa y el Programa Nacional Fronterizo donde se utilizaron criterios geoconómicos, así como el Plan Huichol y del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital donde fueron utilizados factores étnico-culturales.

De lo anterior se desprende que en estos planes de desarrollo regional se entendía por planeación a la ejecución de los diversos procesos tendentes al desarrollo y el aprovechamiento óptimo de los recursos de una región con características homogéneas por medio de la inversión pública, la producción y la distribución del ingreso.

Por otro lado, también hemos señalado en repetidas ocasiones, referencias hacia las entidades federativas, cuando hemos hablado sobre política y desarrollo regional. Sin embargo, es hasta en el plan global de desarrollo cuando se integraron los aspectos jurídicos, políticos y administrativos del federalismo y de la división territorial del país con la política de desarrollo regional al considerarse como región a cada entidad federativa sin dejar de reconocerse que puedan existir regiones que abarquen dos o más entidades federativas.

En esas mismas fechas, desde el punto de vista conceptual los teóricos de la planeación avanzaron considerablemente y llegaron a la conclusión de que el desarrollo regional significa la disminución de las disparidades y desigualdades entre regiones lo que necesariamente se traduce en el mejoramiento del nivel de vida de la población asentada en determinados espacios físicos. Asimismo se avanzó hacia la definición y delimitación de regiones en el interior de cada entidad federativa (17).

Durante el régimen de Miguel de la Madrid, los esfuerzos para crear un sistema nacional de planeación como el instrumento que ordenara y condujera las actividades de los sectores público, privado y social alcanza su mayor madurez con la realización de tres grandes acciones: la

promulgación de la ley de Planeación, la formulación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La promulgación de la Ley de Planeación partió del hecho indiscutible de que la planeación para ser operativa debe tener un basamento jurídico del más alto rango para que la norme y regule y le dé carácter obligatorio en la administración pública.

Con esta idea, se promulga dicha ley en febrero de 1983 y constituye el marco normativo institucional de la planeación en México, junto con otras reformas de carácter jurídico entre las que destacan las modificaciones de los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28 sobre la rectoría económica del estado y la obligación de éste de organizar un sistema de planeación que garantice el desarrollo económico y la justicia social.

En la exposición de motivos se señala que "Un marco jurídico adecuado permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el Plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización" (18).

Asimismo la Ley sienta las bases del Sistema Nacional de Planeación y su relación con la administración pública federal denominándosele a este proceso Estructura Institucional del Sistema Nacional de Planeación" apoyado en la Ley que regula la organización y funcionamiento de dicha estructura: La Ley Orgánica de la Administración Pública.

En este contexto, se señala que la ley "... se ciñe rigurosamente a los principios normativos que regulan la administración pública federal y busca que la integración del sistema responda a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional indispensables para que la planeación pueda dar los frutos que de ella se esperan, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil y operativa de las diferentes dependencias y entidades" (19). En este sentido, dado que en la administración pública federal se habían establecido tres niveles de organización y funcionamiento, el global, el sectorial y el institucional, se ajustó la planeación a este mismo contexto por lo que ésta también es global, sectorial e institucional.

Por planeación global se entiende el proceso que se encarga de "orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza

en el país. A este nivel corresponde la planeación de carácter macro económico y la regional que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas" (20). En este nivel es donde se elabora el Plan Nacional de Desarrollo en el cual participan las dependencias sectoriales institucionales, los gobiernos estatales y municipales coordinados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por nivel sectorial de la planeación se entiende la participación de las dependencias encargadas del manejo de los asuntos de los sectores económico administrativos en la formulación e instrumentación del plan de desarrollo. Estos son los responsables de desagregar el Plan Nacional en Programas sectoriales de mediano plazo y en programas operativos anuales.

El nivel institucional esta integrado por las entidades que componen la administración pública paraestatal a quienes se les instruye a participar en el Sistema Nacional de Planeación con la formulación y operación de programas de desarrollo de mediano y corto plazo.

Otro aspecto sobresaliente de la Ley es el referente al señalamiento de las cuatro vertientes que componen la etapa de instrumentación del plan y los programas de desarrollo: 1) La obligatoria se aplica a la administración pública federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran. Con ello, se establece el principio de comprometer al sector público, ante todo, a ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado; 2) La inducida se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos establecidos para la planeación; 3) La concertada comprende las acciones que acuerdan realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado; y 4) La vertiente coordinada incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los gobiernos de las entidades federativas, y a través de éstos, con los municipios.

Dentro de estas cuatro vertientes la política de desarrollo regional cae dentro de la coordinada, normada por el capítulo quinto de la Ley. En ella se menciona que "el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso proceda, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven,

en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y los estados se planean de manera conjunta" (21). Asimismo se establecen las bases para que el ejecutivo federal determine la participación de las entidades federativas en la planeación del desarrollo nacional, acción que denota una marcada visión centralista de las relaciones entre la federación, los estados y los municipios, porque el poder ejecutivo federal se reserva las formas y contenidos de dicha relación haciendo aparecer a las administraciones de los estados y municipios como órganos pasivos y receptivos de los lineamientos y directrices dictadas por él.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Como se ha mencionado anteriormente, la conformación del Sistema Nacional de Planeación ha sido un proceso largo que ha exigido un desarrollo de las técnicas de planeación y de la modernización de la administración pública federal.

Hacia 1978, ya se hablaba de un Sistema Nacional de Planeación sin definirse los alcances y objetivos de dicho sistema. Para 1980, con la formulación del Plan Global de Desarrollo y la consolidación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central de la Programación se avanza en el intento por organizar los instrumentos al alcance del Estado para organizar un Sistema Nacional de Planeación con objetivos definidos y responsables de ejecutar las etapas del proceso de la planeación.

Es hasta 1983, con la Ley Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, cuando se dan las bases jurídicas, teóricas y metodológicas para la consolidación del sistema, pero hacía falta el marco conceptual homogéneo, que orientara las actividades de consolidación del sistema y que permitiera definir los componentes y los instrumentos, vínculos y relaciones que se dan dentro del mismo. Para ello se elaboró un documento denominado "Sistema Nacional de Planeación Democrática; principios y organización" (22), en el cual se define el sistema como el conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, para coordinar acciones, racionalizar el uso de los recursos y avanzar en la consecución de los objetivos nacionales.

El Sistema se integra por las dependencias y entidades de la administración pública federal, los organismos de coordinación entre la federación, los estados y municipios y por las representaciones de los sectores social y privado que se encuentran en las diferentes instancias de la administración pública.

Las actividades de planeación, se llevan a cabo en una estructura institucional con tres niveles de operación: global, sectorial e institucional, apoyándose en una infraestructura de apoyo que comprende cuatro subsistemas:

1) De capacitación para la planeación económica y social; 2) De estadística y geografía; 3) Modernización de la administración pública y 4) de proyectos.

Asimismo, señala los instrumentos de planeación de mediano plazo, que son el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales; y los instrumentos operativos de corto plazo, donde se incluyen los programas operativos anuales, la Ley de ingresos, el presupuesto de egresos, los convenios únicos de desarrollo, los convenios y contratos de concertación y diversos instrumentos administrativos.

También establece los instrumentos de control y evaluación, contándose entre ellos los informes trimestrales, los informes mensuales, el informe de gobierno, informes anuales de ejecución del Plan y la cuenta pública, entre otros.

Contiene, asimismo, un capítulo sobre la participación estatal y municipal en el Sistema Nacional de Planeación, proponiéndose a las entidades federativas que "organicen sistemas estatales de planeación democrática por medio de los cuales ordenen y promuevan su propio desarrollo, articulen mejor sus objetivos y políticas de desarrollo, con las prioridades y objetivos nacionales, influyan progresivamente sobre la definición de los criterios con que se asigna el gasto federal en el territorio nacional y en general se vinculen con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dentro de un marco integral de planeación" (23).

Por otra parte, se señala la necesidad de que dicho Sistema Estatal de Planeación, cuente con la estructura institucional adecuada y la infraestructura de apoyo necesarias que garantice su organización y funcionamiento.

En este contexto se requiere de un marco jurídico acorde con la planeación ya que la Ley de Planeación... "Regula la planeación que lleva a cabo la Administración Pública Federal, y no la que se organiza desde las Administraciones estatal y municipal; queda abierta la posibilidad de que los gobiernos estatales y las autoridades municipales, de acuerdo con sus competencias, lleven a cabo la planeación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Para ello pueden, si así lo juzgan necesario, introducir en las constituciones estatales disposiciones que formalicen la planeación como instrumento de gobierno y formular las leyes de planeación que de acuerdo a sus necesidades y experiencias organicen sistemas estatales donde se prevean las tareas de planeación que puedan desempeñar los municipios" (24).

En este proceso se señala al COPLADE, como el máximo órgano de decisión y participación y el mecanismo más importante para definir "las responsabilidades de los ejecutivos estatales en el proceso de planeación de sus entidades; las atribuciones de las diferentes secretarías del ejecutivo estatal en el proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de la planeación estatal; el papel de las legislaturas locales en dicho proceso; la función de los delegados federales; los documentos centrales que ordenarán la planeación estatal y municipal; sus contenidos generales y formas de instrumentación; el papel de los municipios en los SEPD, reconociendo su nivel de desarrollo y en muchos casos, sus carencias administrativas e informativas; las formas y tiempos de la participación social; y la coordinación de la planeación estatal con la planeación nacional del desarrollo" (25).

Desde el punto de vista técnico el Coplade busca dos propósitos, servir de unidad técnica para compatibilizar las propuestas de inversión de los tres niveles de gobierno y servir de foro de información, para conocer el monto de los recursos por ejercer y el grado de avance de los proyectos.

El Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) dado a conocer en Mayo de 1983 por el ejecutivo Federal, es el documento central del Sistema Nacional de Planeación. Es el resultado inicial y principal de la aplicación del esquema de planeación; define objetivos y prioridades; propone políticas e instrumentos y orienta la asignación de recursos y las decisiones de inversión del sector público.

Los objetivos fijados en el documento son: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Para la consecución de estos objetivos, el Plan definió una estrategia económica y social centrada en dos líneas de acción: Una de reordenación económica y otra de cambio estructural. Aquella tenía como objetivo vencer la crisis mediante el saneamiento financiero. Ésta, sentar las bases para lograr los cambios cualitativos que la economía y sociedad requieren para su desarrollo.

La primera se sustentó en el programa inmediato de reordenamiento económico cuyos propósitos son: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y estabilizar la economía.

La segunda línea buscó atacar a fondo los desequilibrios fundamentales que obstaculizan nuestro desarrollo como son la desigualdad, ineficiencia, insuficiencia de ahorro y falta de divisas.

Asimismo, el P N D señala seis orientaciones generales para guiar la política económica y social del Plan en los ámbitos global, sectorial y regional.

1.- Enfatizar los aspectos sociales y retributivos del crecimiento económico. Por ello se entiende atender las necesidades básicas de la población, elevar la generación de empleo y promover una mejor distribución de ingreso.

2.- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo, con el fin de lograr un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera.

3.- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

4.- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo.

5.- Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

6.- Fortalecer la rectoría económica del estado, impulsar al sector social y estimular al sector privado.

La política regional de PND, se inserta dentro del propósito de descentralización de la vida nacional en donde la primera es el medio para lograr la transformación territorial del país y revertir el proceso de concentración y centralización de la administración y de los recursos,

Define de manera explícita a la política regional, como el uso de los diferentes instrumentos con que cuenta el estado para el logro de desarrollo de las entidades federativas que integran la nación y al desarrollo regional como "el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial" (26).

En esta concepción se compatibilizan las características naturales y culturales con la división política administrativa del país, base del federalismo.

Junto a esto se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; así como los lineamientos para impulsar un desarrollo más equilibrado en las entidades federativas, para una integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional, revirtiendo con ello la tendencia concentradora de la ciudad de México y de su zona metropolitana.

Para la descentralización de la vida nacional, se señalan las siguientes acciones: en lo político, la revisión y redistribución de competencias entre la federación, los estados y los municipios en el marco del artículo 115 constitucional; en lo económico, la reubicación de actividades productivas en el territorio nacional, para contrarrestar la concentración y contribuir a distribuir los intercambios regionales. Para ello, se definieron los sistemas integrales de comunicaciones y transportes, nacional de abasto, así como políticas de fomento a la producción.

En lo cultural y educativo, la descentralización de los servicios de educación y salud; y en lo administrativo, la descentralización de atribuciones, funciones y competencias de la administración pública federal hacia las autoridades estatales y municipales.

En este contexto se formularon los Lineamientos para el Desarrollo Estatal Integral: Mayor vinculación de la economía rural y urbana mediante

la creación de centros agroindustriales. el impulso al desarrollo de la agricultura y de la industria que tenga impacto en los mercados regionales y asignación de recursos para arraigar a la población en su lugar de origen, de igual manera, la organización de Sistemas de Planeación Democrática en cada una de las entidades federativas, para que promuevan y administren su proceso de desarrollo apoyándose en el COPLADE; elaboración en cada entidad federativa de planes estatales que tomen en cuenta sus características particulares y las armonicen con los objetivos y metas del Plan Nacional. En esta tarea los sectores federales responsables de la normatividad técnica y de las acciones, proporcionarían a los ámbitos estatales la información técnica y presupuestaria oportuna, delegando en forma progresiva a sus instancias locales, funciones que les permitieran una mayor y mejor toma de decisiones para el desarrollo estatal. Dar mayor vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo sus finanzas y adecuando sus vínculos con los gobiernos estatal y municipal; establecer el Convenio Unico de Desarrollo como el instrumento jurídico, administrativo, programativo y financiero de la descentralización de la vida nacional; programar la asignación presupuestaria del gasto regional y sectorial, acorde con las prioridades estatales, propiciando una mayor intervención del gobierno federal en la determinación de las necesidades y demandas locales en áreas como la salud, educación, empleo y vivienda.

Para integrar a las diversas regiones del país al desarrollo nacional, el PND estableció cinco grandes espacios, dentro de los cuales las acciones de alcance nacional y las estrategias de desarrollo de los estados, deberían converger hacia objetivos comunes de desarrollo e integración regional; norte, sureste, parte central de la costa del Pacífico, costa del Golfo y Centro. El Plan hace un breve diagnóstico de cada una de las zonas y marca las directrices para la posterior formulación de programas de desarrollo regional.

Lo hasta aquí expuesto merece un conjunto de reflexiones. En primer lugar, podemos concluir que la política de desarrollo regional, al reconocer la existencia de una organización administrativa territorial, tiene en las figuras jurídicas de la descentralización y desconcentración los mecanismos e instrumentos para su ejecución y cumplimiento. Sin embargo, la dinámica y complejidad del proceso, al dimensionar estas políticas de desconcentración territorial, de reordenación económica, de descentralización de funciones y de recursos entre los ámbitos de gobierno y la mayor participación de la población en la definición de políticas y programas que directamente les afectan, ha motivado la creación de órganos

y mecanismos modernos para ejecutar la política de desarrollo regional y descentralización de la vida nacional. Ejemplo de ello son los COPLADE y los CUD, de los cuales hablaremos más adelante.

Por ello es pertinente reflexionar acerca de la relación que existe entre la planeación regional y el marco jurídico del federalismo, en donde las entidades federativas gozan de autonomía legal para regir su propio desarrollo.

Como señala un conocido investigador, "La Constitución otorga la competencia para la federación y para las entidades federativas. Son dos administraciones distintas, por lo que el gobierno federal, al conducir y realizar el proceso de planeación, no puede obligar a las entidades federativas a seguir el Plan ¿De que manera el gobierno federal puede traducir a nivel regional y local las políticas del Plan?" (27).

Actualmente, la instrumentación de las políticas regionales de los planes, por parte del gobierno federal, se realizan a través de dos figuras jurídicas: La desconcentración y los convenios firmados entre estados y federación, para respetar la distribución de competencias que establece el sistema federal.

"La desconcentración, como figura de derecho público, ha sido la fórmula preferida de la administración central mediante la cual despliega su poder político administrativo hacia las entidades federativas. Como fórmula práctica de la centralización, la desconcentración territorial es un proceso mediante el cual se irradia la toma de decisiones a nivel local, se transmiten competencias y mayor poder de decisiones a los servidores públicos del centro que actúan en nombre del poder central en diferentes partes del territorio nacional. Es el caso de las delegaciones y la representación de la administración pública descentralizadas, ubicadas en las entidades federativas" (28).

Desde este punto de vista, la desconcentración territorial ha sido el instrumento operativo de la administración centralizada, reflejando la visión sectorial de la economía y de la administración. En otras palabras, es la regionalización de la planeación y la programación sectorial que centraliza la toma de decisiones en los órganos administrativos federales; es la prolongación de la administración pública central en las entidades federativas. Por su parte, la descentralización, a pesar de ser también una figura de derecho administrativo circunscrita en la ley orgánica de la

administración pública federal al ámbito de las entidades públicas para darles patrimonio y personalidad jurídica propias, ha sido rebasada por la práctica administrativa; ahora se le considera como una técnica de organización del Estado y puede definirse como un proceso mediante el cual el estado central transmite facultades, competencias y recursos a órganos administrativos distintas y separados de su propia personalidad, ubicadas en regiones y territorios diferentes de donde se encuentran los órganos centrales.

Desarrollando esta idea, Manuel Camacho, ha señalado que "La descentralización tiene un doble significado. Desde el punto de vista normativo se le asocia con una redistribución del ingreso hacia el campo y hacia regiones de menor ingreso, así como un redistribución del poder hacia los estados, municipios y comunidades. Desde una perspectiva instrumental, la descentralización se refiere a una toma de decisiones más eficiente en las empresas públicas y privadas, a modalidades de gestión pública que eviten la sobrecarga de conflictos y responsabilidades y faciliten el diseño de pautas institucionales que estimulen la participación de nuevos y diferentes grupos sociales y la concertación social y, en su aspecto económico, la generación de nuevas pautas de desarrollo más equilibradas" (29).

Más adelante el mismo autor señala que "en la economía la descentralización se concibe como una fórmula necesaria para hacer eficiente la administración pública y la actividad económica en general, concentrando la atención en el ordenamiento territorial y sectorial del desarrollo de la actividad económica, en la transferencia de atribuciones y facultades a los gobiernos locales y en la mayor flexibilidad de las empresas públicas y privadas respecto a los órganos centrales del estado. Concluye citando a Jordi Borj señalando que "la moderna descentralización no pretende defenderse del Estado central creando un espacio propio desconectado del centro, sino que quiere intervenir desde los entes descentralizados en la elaboración, reglamentación, programación, toma de decisiones, ejecución y gestión de las políticas generales" (30).

Como se ve, la descentralización ha sido considerada por algunos ideólogos del Estado, como alternativa para contrarrestar al desarrollo que ha concentrado la economía, la política y la administración en el centro.

A pesar de esto, este proceso iniciado hace poco ha ido madurando paulatinamente, y en ello mucho han tenido que ver los convenios firmados entre cada estado y la federación a que nos referiremos posteriormente.

No obstante, a pesar de los intentos para hacer descender la toma de decisiones hacia los órganos administrativos ubicados en los estados, la descentralización no se ha efectuado en muchos casos más que del "centro hacia el centro", con lo que se afianza aún más la toma de decisiones en los órganos centrales en manos de la federación. De esta forma, las delegaciones federales en las entidades federativas se convierten en verdaderos obstáculos de la descentralización.

3.2 La programación regional.

Siguiendo los lineamientos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo, la política regional se concretó en cinco programas de desarrollo regional que formularon el gobierno federal y las entidades federativas. Dichos programas son una desagregación de los objetivos y políticas generales del PND, y establecen con mayor precisión la estrategias de desarrollo regional, para dar tratamientos específicos a cada uno de los grandes espacios en que se dividió el país, situándose éstos en un nivel intermedio entre la planeación nacional sectorial y la planeación estatal y municipal. Los programas de desarrollo regional son: el de la región del Mar de Cortés; el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y región Centro; el de las Zonas Áridas; el de la Frontera Norte y el de la Región Sureste.

Por otra parte, también se formularon programas especiales regionales de desarrollo, como el de Reordenación Henequera y desarrollo Integral de Yucatán, que firmaron los Gobiernos Federal y del Estado de Yucatán; el programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas oaxaqueñas que formularon el Gobierno Federal y el del Estado de Oaxaca; el Plan Chiapas que bajo un carácter de primer plan especial, formularon los gobiernos federal y del Estado de Chiapas; y el Programa de Desarrollo de la Cuenca de Coatzacoalcos, que formularon el Gobierno Federal, el gobierno del Estado de Veracruz y los ayuntamientos de Coatzacoalcos, Minatitlán, Cosoleacaque y Pájapan. Estos programas regionales se inscriben en el marco de la estrategia de desarrollo rural e integral y del objetivo del mejoramiento de los niveles de vida de la población, contenidos en el P N D, y constituyen una respuesta a problemáticas regionales específicas, consideradas de prioridad nacional.

Para los fines de la presente investigación sólo nos referimos al Programa de Desarrollo de la Región Sureste, y en el siguiente apartado, a los programas especiales de desarrollo regional.

3.2.1 El Programa de Desarrollo de la Región Sureste.

En este programa que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo, se entiende por región sureste el espacio territorial que abarca las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Dicho programa contiene un diagnóstico socioeconómico de la región, así como los objetivos y líneas estratégicas de acción.

En el diagnóstico se señala que el crecimiento extensivo de la ganadería y la expansión de la frontera agrícola, así como el auge petrolero y las grandes obras de infraestructura han destruido parte importante de los recursos forestales y de los suelos aptos para la agricultura. Aunado a ello, el acelerado crecimiento demográfico y urbano ha propiciado un déficit en infraestructura, vivienda y servicios que en conjunto han generado una región caracterizada por los rezagos sociales, insuficiente diversificación de la economía, deterioro de los recursos naturales e insuficiente integración intra e interregional.

La estrategia del programa regional del sureste, comprende orientaciones para transformar cualitativamente el desarrollo de la región y corregir los principales desequilibrios generados por el anárquico crecimiento y la insuficiente integración económica y social.

En este sentido, la estrategia propone: Elevar la Calidad de la 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; reforzar y ampliar el sistema de enlaces y comunicaciones y vincular el desarrollo científico y tecnológico a las condiciones y prioridades regionales.

Dentro de la estrategia, se enfatiza la política de desarrollo social dirigida al empleo y a la distribución del ingreso, al desarrollo urbano y la vivienda, la salud, la seguridad social, la nutrición y la

administración de justicia. Asimismo, destaca las políticas de educación, cultura e indigenismo.

Por su parte, la política de desarrollo económico contempla un mayor equilibrio entre la ciudad y el campo, con base en un desarrollo rural integral y una reforma agraria integral que dé seguridad y sustento; una definición clara respecto al aprovechamiento de los recursos, el fomento de actividades relativas al turismo y la pesca, la definición de una política de energéticos vinculada a las necesidades económicas nacionales y cuyo desarrollo se vincule y equilibre respecto a otras actividades económicas; una política de impulso a la industrialización que acelere la expansión industrial, los niveles de ingreso, propicie la diversificación e integración de las actividades económicas y vincule eficientemente a la región con el resto del territorio nacional y al mercado externo. Por último, el Programa contempla una política de comercialización y abasto, cuyo objetivo fundamental radica en la reducción del intermediarismo y la colocación de los excedentes de la producción en el sitio indicado y en el momento oportuno.

El Programa define orientaciones, determina proyectos y señala que para su ejecución habrán de ajustarse estos a las prioridades emanadas del proceso de programación y presupuestación. Asimismo, se busca que la política crediticia oriente los ahorros generados en la región misma y que el crédito se asigne acorde a las prioridades regionales, establecidas en el Programa y en los Planes Estatales de Desarrollo.

Respecto a los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE), se busca que funcionen como mecanismos que reorienten y coordinen la inversión pública, vinculando la inversión y el gasto público con las necesidades de la población y del desarrollo regional.

Por último, el Programa reconoce que para llevar a efecto la planeación del desarrollo regional, es preciso fortalecer la capacidad de generación de proyectos, así como los procesos de control y evaluación económica y social. Además, se considera indispensable la participación y el consenso social, así como el impulso a la organización económica y social, concluye en la necesidad de instrumentar un eficiente sistema de información que minimice esfuerzos, reduzca tiempos y evite duplicidades en la toma de decisiones, asimismo que se posibilite la asignación y el uso óptimo de los recursos y que a la vez retroalimente el proceso de planeación, programación y presupuestación regional.

En el mismo sentido, se señala que este Programa debe ordenar la acción pública de los niveles estatal y federal, dentro de una perspectiva que compatibilice el desarrollo concebido por la acción sectorial de la inversión pública con el desarrollo de la inversión regional. En otras palabras, se trata de programar la inversión pública en un espacio físico y geográfico regional.

En este contexto, se elaboraron programas sectoriales de ámbito espacial como el programa de pesca y recursos del mar, el programa de turismo, de desarrollo urbano y ecología y los diversos programas extraídos de los planes estatales de desarrollo.

Con los programas regionales de desarrollo, y en particular con el de la región sureste, se dió un avance considerable en la planeación del desarrollo regional desde una visión global y de mediano plazo, al desagregarse los lineamientos generales del P N D en objetivos, políticas y estrategias en un ámbito regional específico.

3.2.2. El órgano nacional de la planeación (S P P).

La planeación y programación, son instrumentos técnicos-políticos que ordenan las tareas del Estado para trascender de lo pensado planeado a lo realmente ejecutado.

En este sentido, "la programación como técnica es un conjunto de procedimientos utilizados para desagregar las políticas y objetivos generales del desarrollo en objetivos y acciones específicas. Como instrumento político está vinculado directamente a la administración como requisito para que se puedan programar objetivamente las acciones y evaluar responsablemente sus resultados" (31).

De esta forma, la programación está estrechamente vinculada a la administración pública para ordenar y orientar las acciones del Estado. Su evolución, por lo tanto, ha dependido directamente del desarrollo y evolución que han tenido los órganos administrativos del Gobierno. No siendo propósito de la presente investigación profundizar sobre los resultados obtenidos por la planeación y programación en México, sí es necesario mencionar que la aplicación de estas técnicas en la organización y funcionamiento en la administración pública se remonta a décadas pasadas.

El impulso al desarrollo económico del país, hacia mediados de los años cuarenta, contaba con la presencia de un conjunto de instrumentos de política económica que hacía cada vez más compleja su organización y control de parte de las autoridades administrativas. Esto era más evidente en lo que respecta al gasto público y a la existencia creciente de empresas y organismos públicos que intervenían y participaban en la economía en nombre del Estado.

Ello motivó en 1947, la promulgación de una ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y la creación de la Comisión Nacional de Inversiones, como la unidad administrativa, dependiente de la Secretaría de Hacienda, encargada de controlar, vigilar y coordinar, los presupuestos de las entidades públicas. Como señala Miguel S. Wionczek. "Este organismo nunca funcionó más que de un modo formulario, por lo que transcurrieron otros seis años antes de que hiciera un nuevo intento, esta vez más amplio, para coordinar en alguna medida las actividades de inversión del sector público" (32).

En el régimen de Adolfo Ruiz Cortínez, la economía nacional sufría varios problemas entre los que sobresalían el deterioro de las finanzas públicas, una presión inflacionaria en aumento y un creciente déficit en la balanza de pagos. Todo ello hizo pensar en la necesidad de crear instancias y mecanismos que aseguraran una mayor eficiencia y eficacia en el accionar de la administración pública, sobre todo en la referente a la inversión pública.

Un uniforme que preparó una Comisión Mixta de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, puesto a disposición del nuevo Presidente y de sus consejeros, decía lo siguiente en cuanto a la situación: "Entre 1939 y 1950, México pudo mantener una elevada tasa de producción, aun sin contar con un organismo que coordinara la inversión, pero la economía mexicana ha llegado ya a un punto en el que si no hubiese una coordinación de los proyectos, se producirán resultados distintos de los que se alcanzarían posteriormente sin dicha coordinación.

Ha llegado, por tanto, el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado. Esto no significa que deba imponerse un plan rígido del que no haya desviación posible, por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en

las necesidades interiores del país, se reflejen prontamente en la política económica, se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico y que los ahorros se canalicen adecuadamente. En una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo" (33).

Después de algunos intentos por rehabilitar el Comité de inversiones, en 1954 se crea la Comisión de Inversiones, organismo dependiente directamente del ejecutivo y encargado de programar y controlar el gasto de inversión. Por disposición presidencial, se prohibió a todos los organismos y dependencias realizar cualquier inversión no sometida previamente a la comisión de inversiones y aprobada por el Presidente. La Secretaría de Hacienda debía proporcionar fondos con propósitos de inversión, sólo en los casos expresamente aprobados por la Comisión.

La mecánica de trabajo de dicha Comisión era la siguiente: "Después de haber elaborado un inventario de todos los proyectos de inversión financiados por el sector público recibía, al comienzo de cada año fiscal, de parte de la Secretaría de Hacienda, estimaciones de los recursos federales totales disponibles para inversiones y los organismos autónomos daban a conocer los pormenores de su presupuesto de capital. Estos últimos incluían información sobre el probable origen de los fondos no federales a utilizar, en la mayor parte de los casos la suma de los recursos propios de los organismos y los créditos externos disponibles en vías de negociarse. Sobre la base de todos estos datos, que integraban el programa global de inversiones de todo el sector público e indicaban el monto total de los recursos de inversión ya disponibles, la Comisión procedía a formular un plan preliminar para distribuir los fondos federales entre los múltiples proyectos, organismo por organismo y proyecto por proyecto. Una vez satisfechas las necesidades de inversión de los proyectos ya en construcción, teniendo en cuenta el orden de prioridad asignado a ellos en el inventario de la comisión, los restantes fondos disponibles se distribuían entre los proyectos nuevos, también de acuerdo con la misma tabla de prioridades de la Comisión" (34).

Una vez hecho lo anterior, le tocaba el turno al Presidente la aprobación y la realización de ajustes de programas. Una vez aprobados, la Comisión certificaba ante la Secretaría de Hacienda los fondos disponibles para cada proyecto o programa. Dicha certificación describía todas las características físicas y técnicas, así como las fases del proyecto o programa. Sin esta certificación, no podían hacerse los pagos correspondientes a los ejecutores de las obras.

Este mecanismo ágil y práctico funcionó con buenos resultados para la administración pública, por lo cual se le consideró por muchos especialistas, como el origen para un posterior desarrollo de la programación en todo el ámbito del sector público.

Como señala Ruiz Dueñas los resultados positivos, "alentaron la posibilidad de crear una nueva Secretaría de Estado que, pretendidamente, en el siguiente sexenio, debería de llevar el nombre de Planeación y Presupuesto. Dicha dependencia tendría el propósito de realizar la planeación y el control global de la administración pública federal, tanto en la que se refiere a la inversión como al gasto público" (35). Sin embargo, esto no pudo realizarse, por lo que éste proyecto derivó en la creación de la Secretaría de la Presidencia, que pasó a compartir las diversas funciones de planeación, programación y presupuestación, control y vigilancia, con la Secretaría de Hacienda y la recién creada Secretaría de Patrimonio Nacional. En este esquema, la anterior Comisión de Inversiones se integra en la Secretaría de la Presidencia como Dirección de Inversión Pública, diluyéndose la eficacia con que había actuado antes y compartiendo con la Dirección de Planeación de la misma Secretaría la formulación de los programas de inversiones del sector público.

Hacia 1975 se crea la Comisión de Administración Pública, con el propósito de realizar los estudios y propuestas para vincular la modernización administrativa a una concepción global del desarrollo.

Ante el atraso de las técnicas de planeación y administración, se propuso como estrategia ir avanzando paulatinamente en el desarrollo de la administración pública, para posteriormente avanzar en el desarrollo de las técnicas de información y planeación. De esta forma la Comisión de Administración Pública, orientó sus tareas de reforma administrativa a la administración pública federal. De ello derivó la propuesta de perfeccionar la sectorización económica administrativa, realizada por la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976, que marcó el punto de partida para adecuar y vincular las instituciones a la planeación que se intentaba realizar.

Con esta nueva Ley la programación de actividades del sector público se realizó acorde a la programación del desarrollo económico y social. En este esquema es de vital importancia el papel desempeñado por la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano programador de la administración pública federal con tareas de planeación, programación,

presupuestación y evaluación del desarrollo. Con la creación de esta Secretaría, por primera vez la administración pública federal cuenta con una dependencia cuyas facultades -visión general de la economía y la administración- le dan la fuerza necesaria para convertirse en uno de los pilares de la moderna administración pública en México, capaz de hacer de la planeación y la programación los instrumentos para promover, coordinar y orientar la acción de los sectores público, social y privado.

3.2.3. El órgano regional de la programación (COPLADE).

La estructuración y funcionamiento del órgano programador tiene importancia fundamental en el proceso de planeación del desarrollo. Por ello, cuando se decidió impulsar el desarrollo regional en México, lo primero que se hizo fue crear el órgano encargado de programar y coordinar las diversas acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en las entidades federativas. Con este propósito se crearon en 1971 los comités para la promoción del desarrollo (COPRODES). "Como responsables de la programación y coordinación de las inversiones públicas de las dependencias federales, estatales y municipales para el desarrollo económico y social de los estados" (36).

Los Comités se empezaron a crear por decretos individuales, como organismos públicos descentralizados del gobierno federal y desde 1974 se convirtieron por decreto presidencial en los responsables de realizar la programación de inversiones federales en cada entidad federativa. Para ello, los gobiernos estatales canalizaron, a través de los COPRODES, sus solicitudes de inversión, integrándose así el programa anual de inversiones de cada estado, en el que participaban dependencias y entidades de la administración pública federal así como estatales y municipales.

Dada la eficacia de los COPRODES como canales para la programación del desarrollo regional, en 1976 se ampliaron sus funciones a efecto de coordinar y regular lo referente a los asentamientos urbanos, y en 1977 se incorporaron a estos el programa de inversiones para el desarrollo rural (PIDER), creando desde 1973 en el seno de la Secretaría de la Presidencia e incorporado posteriormente a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1981 los COPRODES desaparecen para dar lugar al Comité para la Planeación del Desarrollo (COPLADE), órgano responsable de la planeación, programación y presupuestación de las entidades federativas.

Estos comités dejaron de ser organismos descentralizados del gobierno federal, pasando a constituirse como órganos descentralizados de los gobiernos estatales.

Este, "se revela como el organismo responsable de la planeación, coordinación y consulta de las acciones sectoriales, multisectoriales y regionales para el desarrollo económico y social de los estados" (37).

El COPRODE, que funcionó como la estructura administrativa de la planeación y coordinación de las inversiones federales en los estados, se transformó, con esta acción, en una instancia de planeación responsable de ejecutar la vertiente regional de la planeación. Ello significó una mayor descentralización de facultades del gobierno federal y la consolidación de la participación de las entidades federativas y municipales en su propio desarrollo.

Estos órganos públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyos propósitos, funciones y organización se estipulan en los Convenios Unicos de Desarrollo -CUD-, tienen como principales funciones: La responsabilidad del proceso integral de planeación en los estados; instrumentar el Plan y los programas de desarrollo en coordinación con los gobiernos federal y municipales; proponer y formular a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad; proponer programas, para ser incluidos en el CUD e informar sobre la ejecución de los programas.

Los Coplades están presididos por el gobernador del Estado y coordinados por un funcionario designado por él como coordinador general. Como secretarios técnicos fungen los delegados de la secretaría de programación y presupuesto en los Estados.

Sus órganos son: La asamblea plenaria, la comisión permanente; los subcomités sectoriales, regionales y especiales, y grupos de trabajo. Los recursos financieros con que cuenta el COPLADE se enmarcan dentro del CUD.

Con el COPLADE, desde el punto de vista de la programación, se uniformaron los criterios y lineamientos para que las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, estatales y municipales, constituyan la base para integrar el programa de inversión del sector pública en la entidad.

3.2.4. El Instrumento de la Política Regional (El Convenio Unico de Desarrollo -CUD-).

En el contexto del pacto federal, los Convenios Unicos de Desarrollo realizados entre los ejecutivos federal y estatales, han sido definidos como los mecanismos normativos de coordinación entre los gobiernos federal y estatal para la instrumentación de la estrategia de descentralización y de desarrollo regional.

En un principio llamados Convenios Unicos de Coordinación, abarcaron la paulatina y gradual transferencia a las administraciones estatales de programas de inversión en obras de infraestructura económica y social. Con el CUD se transfirieron a los gobiernos estatales 14 programas de inversión que posteriormente se denominaron programas estatales de inversión. Estos programas son: 1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras en cabeceras municipales; 3) mejoramiento de vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de viviendas populares; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarias; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 1) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de planteles escolares y 14) construcción y reparación de centros de salud y asistenciales. Estos son programas de inversión federal descentralizados para su administración y ejecución a los gobiernos estatales, bajo normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Para apoyar su realización, el gobierno federal transfiere los recursos financieros previamente autorizados.

Desde su creación, el CUD ha sufrido una serie de modificaciones para perfeccionarlo como instrumento normativo para la ejecución de la política de descentralización y desarrollo regional.

Entre los principales cambios figuran: La incorporación de los Programas de Inversión para el Desarrollo Rural Integral (PIDER); los Programas para el Desarrollo de las Zonas Deprimidas (COPLAMAR); los Programas para el Desarrollo de las Zonas Fronterizas; el Sistema Alimentario Mexicano (SAM); el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS); etc. De tal forma que, para 1980, se estructuraron todos los programas incorporados al CUC en tres tipos: los anteriormente señalados programas estatales de inversión (PEI); los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), (que involucraron a aquellos que siendo programas de inversión federales de carácter sectorial, requerían para su realización de la

colaboración fiscal, los PIDER, los de carácter laboral, comercial y de educación entre otros); y los programas de desarrollo estatal donde se incluyeron los programas considerados prioritarios por las autoridades estatales como los centros de producción, el transporte colectivo, etc.

En 1983, el Convenio Unico de Coordinación (CUC) se transformó en Convenio Unico de Desarrollo (CUD), con fundamento en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley de Planeación. En estos documentos se señala, entre otras cosas, la necesidad de establecer el sistema estatal de planeación y la responsabilidad de las dependencias federales de elaborar un anexo técnico informativo, que les permitiera a los estados conocer los proyectos, el monto de las inversiones, su localización y calendarización. Asimismo, se establecen los lineamientos para formular los programas operativos anuales (POA); se señala, asimismo, que los gobiernos municipales y estatales pueden convenir con el ejecutivo federal que se le transfieran los recursos humanos y materiales de las dependencias federales y se les preste asesoría técnica y el material necesario. También se incorpora el programa emergente de empleo; y se establecen los compromisos asumidos por los gobiernos federal y estatal en materia de planeación, programación y presupuestación regional. Entre estos compromisos destacan el mantener informado al COPLADE sobre los lineamientos generales de política económica y social, y poner a su disposición los planes y programas elaborados por las dependencias y entidades de la administración pública federal; 2) proporcionar al COPLADE, a través de los órganos regionales de sus dependencias, asesoría técnica e información para formular y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo; 3) Proponer, por conducto de la S.P.P., lineamientos y procedimientos para orientar y formular en el seno del COPLADE, el Plan de Desarrollo Estatal.

Por su parte, el el mismo documento que se firma año con año, cada ejecutivo estatal se compromete a: 1) Actualizar el Plan de Desarrollo Estatal, tomando en consideración los planes global y sectoriales, así como los programas definidos por el gobierno federal, a fin de que en el seno del COPLADE se logre plena congruencia y compatibilidad entre ellos; 2) Formular, en el seno del COPLADE, el programa de acción estatal que permita la instrumentación de las estrategias y metas contenidas en el Plan y Programa de Desarrollo Estatal; 3) Presentar anualmente al ejecutivo federal, las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales formulados por el COPLADE, con base en los lineamientos contenidos en el manual para la operación a nivel regional del proceso de programación del gobierno federal; 4) Coordinar en el seno del COPLADE, las acciones para

el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, y 5) Facilitar a la federación, por conducto de S.P.P., información relativa a la situación socioeconómica, administrativa y financiera del estado, para coadyuvar a la mejor identificación de las prioridades locales.

En 1984 los seis programas con que se integraba el CUD, se transformaron en programas de desarrollo regional y se dividieron en programas productivos, de infraestructura para el desarrollo social y de coordinación especial.

En 1985 de los 17 capítulos que integraban el CUD, 11 fueron realizados por los COPLADES y se precisaron los programas de desarrollo regional en programas productivos para el desarrollo de las áreas rurales, programas de infraestructura básica para apoyar las actividades productivas, programas de infraestructura para el desarrollo social, programa de coordinación especial (donde se introduce la figura de anexo de ejecución, como mecanismo que simplifica la canalización de los recursos de los estados). También se incorporan los capítulos sobre la descentralización de la administración pública hacia los municipios, sobre obras públicas y sobre la planeación municipal.

Con todos estos avances, los Convenios Unicos de Desarrollo se han convertido en el instrumento jurídico administrativo para concretizar la política de descentralización y desarrollo regional.

En este contexto es necesario hacer la siguiente reflexión: la actual realidad política del país está jugando seriamente una tradición secular centralista que, por costosa e ineficiente es preciso replantear, revisando facultades, atribuciones y funciones entre los tres niveles del gobierno federal, estatal y municipal. Así la figura jurídica del CUD debe convertirse en la principal figura del federalismo, trascendiendo la figura de concertación que hoy tiene.

En otras palabras el CUD, y su antecedente el CUC, fueron creados como mecanismos para transferir programas de la federación a los gobiernos estatales para ampliar la capacidad de gestión y ejecución de estos últimos. Ello fue realizado a través de la firma de convenios anuales donde se especificaban los programas y recursos transferidos. De ésta manera, los programas incluidos en los convenios han ido en aumento responsabilizando a los gobiernos estatales de su formulación y ejecución.

Ahora bien, el CUD como instrumento de concertación de programas y acciones debe impulsarse de forma tal que englobe no sólo los programas concertados, sino también las acciones ejecutadas por la federación en el estado y que para fines de programación presupuestaria se definen como programas normales de alcance estatal, que no es otra cosa que las actividades que desempeñan las dependencias y entidades públicas en el estado. Esto no significa que siendo el CUD la principal figura jurídica del federalismo, deba traducirse en una transferencia total de atribuciones y responsabilidades de la federación hacia los estados, sino que el gobierno estatal debe ser corresponsable en la definición de prioridades, objetivos, y estrategias de los programas federales que se ejecutan en las entidades federativas. Por ello el CUD debe pasar de figura de concertación a figura jurídica del federalismo, en donde las entidades federativas gozan de soberanía y el pacto federal encuentra en el CUD su marco jurídico normativo.

Por su parte, al interior de las administraciones públicas estatales hay que hacer los cambios necesarios, a fin de ir adecuando su estructura administrativa para dotarle de los instrumentos y mecanismos que requieren la programación, ejecución y control y evaluación del gasto público, y no caer en el viejo error de que la federación quiera transferir funciones y recursos a los gobiernos estatales y éstos no tengan la infraestructura administrativa para ejecutar, controlar y vigilar.

Por otro lado, el otro sustento del federalismo está dado por el artículo 115, que señala las relaciones entre federación, estado y municipio, para convertir a éste último en la célula política, administrativa y económica de la nación. Así, es conveniente reforzar sus facultades y funciones, en el contexto de las leyes, y de los instrumentos y mecanismos de la planeación participativa, creando los convenios de desarrollo municipal en donde se especifican las atribuciones y facultades de los tres niveles de gobierno que actúan en el ámbito municipal.

3.3. La Programación Presupuestaria Regional.

En el contexto de la planeación en México, se entiende por programación presupuestaria regional a la reorientación sectorial y regional del gasto público, para promover e incentivar la actividad económica y social en regiones consideradas prioritarias para el desarrollo nacional. Con ello se pretende evitar que la inercia de la programación

presupuestaria sectorial o institucional defina la orientación y los montos del presupuesto alejados de las prioridades regionales.

En este sentido, podemos considerar dos tipos de programación presupuestaria regional: La definida en algunos programas especiales de desarrollo regional, y los presupuestos programáticos desglosados de los planes estatales de desarrollo formulados por algunas entidades federativas.

En este apartado haremos una semblanza del presupuesto en México para abordar, posteriormente, algunas experiencias en el ámbito regional.

3.3.1. La Programación Presupuestaria Nacional.

En México se entiende por presupuesto a la previsión de los egresos del gobierno federal y de las entidades federativas, a fin de costear las actividades oficiales, servicios y obras públicas del gobierno. De tal forma que su autorización debe ser expedida por la Cámara de Diputados (Poder Legislativo) a iniciativa del Ejecutivo, comprendiendo su ejercicio fiscal del 1.º de Enero al 31 de Diciembre.

Desde 1967, el presupuesto de egresos de la federación incluye el gasto total de gobierno federal y las erogaciones de los principales organismos descentralizados y empresas paraestatales del gobierno. Asimismo, a partir de 1975, el presupuesto tiene una orientación programática.

La presentación que se hace del presupuesto refleja su composición y estructuración. Así, en el presupuesto tradicional se presenta geográfica, económica, funcional y administrativamente. Con esta estructura, era difícil programar las actividades del sector público federal y controlar su ejercicio porque se carecía de objetivos, metas y elementos que permitieran identificar los programas de acción, desconociéndose por ello los propósitos del sector público y careciéndose de un sistema de evaluación que detectara y permitiera corregir desviaciones.

Dado que el control del presupuesto se basaba únicamente en la comprobación del gasto, las dependencias y entidades ejecutoras del gasto se concentraban en la erogación de los recursos, sin haber elaborado programas previos y sin marcos de referencia para medir el impacto de las erogaciones financieras del gobierno.

Así, el diseño de estos presupuestos y su programación carecían de los elementos que permitieran su análisis para fines de política económica, lo que impedía planear y programar la actividad económica y social del país.

Antes estas limitaciones, se hizo necesario vincular la estructura presupuestaria a la planeación y programación del desarrollo a través de la técnica del presupuesto por programa, que se vino desarrollando paulatinamente hasta generalizarse en todo el ámbito del sector público.

El presupuesto por programas y actividades se presenta a través de objetivos, metas y costos de ejecución en función de los lineamientos señalados por el plan o programa de desarrollo de mediano plazo.

La normatividad para la elaboración y ejecución de presupuesto la dan la ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; la Ley de Ingresos; y los Manuales de Corresponsabilidad en el gasto público federal; de Contabilidad Gubernamental; de Procedimientos para el Control del Presupuesto; y de Procedimientos para el Sistema de Contabilidad, formando parte del marco normativo aplicado a los planes y programas de desarrollo.

Este marco normativo se ha ido ajustando a las necesidades de la planeación y programación del desarrollo, pero en esencia estas reflejan, en forma general, los lineamientos para su organización y funcionamiento.

Desde 1975 (aunque su presentación se realizó de una manera tradicional para efectos de darlo a conocer a la opinión pública), el presupuesto está organizado con base en la técnica de la programación presupuestaria, en donde se definen objetivos y metas agrupadas en programas, se fijan costos y montos y se determinan funciones y responsabilidades a los órganos de la administración pública encargada de su programación, administración y ejecución.

La elaboración y ejecución del presupuesto requiere de un proceso denominado programación presupuestaria. A través de él se programa, ejecuta, controla y evalúa no sólo el presupuesto de egresos del gobierno, sino toda la actividad del sector público.

La finalidad de dicho proceso es la de fijar metas y asignar recursos humanos, materiales y financieros, para elaborar un presupuesto anual

acorde con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Es así como las metas de largo y mediano plazo del sector público se traducen en metas de corto plazo.

La programación presupuestaria se realiza en varias fases, con el propósito de definir la participación de cada uno de los componentes de la administración pública en su realización. Dichas fases son: programación; formulación; discusión y aprobación; ejecución, control y evaluación.

La programación tiene como propósito determinar los volúmenes de actividades, para poder asignarles un presupuesto que garantice su realización. Se define a través de programas específicos de trabajo, los cuales son elaborados por unidades administrativas ubicadas en las dependencias del gobierno.

Estas unidades responsables se crearon por primera vez en cada una de las dependencias y entidades públicas de la administración pública federal y estatal durante el sexenio 1970-1975 y se denominaron unidades de programación. En las entidades federativas estas unidades operaron al interior de los COPRODES.

Con el impulso que tuvo la planeación en el sexenio 1975-1982, se adecuaron los mecanismos, estrechando la relación entre la programación y la presupuestación; en consecuencia, se reunió en un solo órgano de cada dependencia los sistemas de programación, organización, métodos, presupuestación e informática, llamados POMPIS.

En el ámbito regional, en 1974 el Ejecutivo Federal expidió un acuerdo de programación de inversiones federales por Entidad Federativa. Para cumplir este propósito, el mencionado acuerdo estableció que "todas las dependencias del gobierno federal, incluidos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberían colaborar con los COPRODES a fin de elaborar un programa anual de inversiones federales para cada entidad, el cual sería remitido al Presidente de la República para que lo considerara como elemento de juicio en el momento de asignar los recursos correspondientes a cada estado". (38) Con esto la federación transfirió a las administraciones estatales, la metodología inherente de análisis de costo-beneficio de las obras y servicios públicos afectadas por la erogación presupuestaria.

A nivel nacional, el responsable de elaborar el presupuesto es la Secretaría de Programación y Presupuesto quien recibe las propuestas hechas

por las diversas dependencias y entidades administrativas del gobierno y las integra para que el ejecutivo federal las apruebe.

Entre las principales acciones realizadas por la S.P.P. para la elaboración del presupuesto preliminar, figuran: la formulación de los lineamientos presupuestarios, el manual de programación presupuestaria, el catálogo de actividades, el catálogo de unidades de medida, el catálogo de claves de dependencias y entidades, el catálogo de claves de estados y municipios y la clasificación presupuestaria por objeto del gasto.

La discusión y aprobación del presupuesto preliminar, consiste en que cada una de las dependencias de la administración pública federal elabora su anteproyecto de presupuesto y lo envía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para su integración y consolidación.

Una vez hecho lo anterior, es cuando se presenta la negociación entre las dependencias con la Secretaría de Programación, para el otorgamiento de los recursos financieros solicitados.

Una vez establecido los montos para cada dependencia o entidad, la S.P.P. presenta dicho presupuesto al Ejecutivo Federal para su sanción y aprobación final. Antes de su aprobación, el Ejecutivo lo somete a la Comisión de gasto-financiamiento y al gabinete económico para su consideración. Después, el Jefe del Ejecutivo aprueba el documento, enviándolo a la Cámara de Diputados como iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Comisión de Programación y Presupuesto de dicha Cámara emite el dictamen previo del documento para su disposición en sesión plenaria.

Posteriormente, la Cámara de Diputados aprueba, mediante Decreto, el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se establecen las normas para su ejercicio fiscal y las sanciones y responsabilidades durante la ejecución presupuestaria anual.

La ejecución del presupuesto, se refiere a la materialización de los objetivos planteados. El instrumento normativo para llevarlo a efecto es el Manual de Corresponsabilidad del Gasto Público Federal.

Con las acciones establecidas en el Plan y en los programas de mediano plazo, ya traducidas en el presupuesto por programa anual, el programa operativo constituye la base del comportamiento de las unidades

ejecutoras, las cuales establecen las directrices de acción para combinar los recursos presupuestarios. Para ello cuentan con una serie de sistemas administrativos (costos, administración de materiales, compras, etc.) que les permiten la ejecución presupuestal.

El control y la evaluación del presupuesto, lo realizan unidades administrativas al interior de cada dependencia, así como las dependencias globalizadoras de la administración pública, con la finalidad de detectar a tiempo contingencias, errores o desviaciones que se presenten en la ejecución de los programas, para dar la solución que mejor se ajuste a los objetivos trazados en el Plan y programas de mediano plazo. La Contraloría General de Gobierno y la Secretaría de Programación y Presupuesto, son las dependencias que auxilian a las demás para que realicen el control y la evaluación de la ejecución presupuestaria.

En este proceso son utilizados varios sistemas de información programática-presupuestaria, entre los que destacan:

- El Sistema de Integración del Presupuesto de Egresos de la Federación (S I P E F), que tiene por objeto complementar y captar la información de los anteproyectos enviados por las entidades, tanto a nivel agregado (SIPEF 1) como a nivel clave presupuestaria (SIPEF 2) para llegar a la obtención del proyecto definitivo.

De este sistema se obtienen diferentes reportes con las diversas clasificaciones económicas, administrativas y sectoriales para apoyar la toma de decisiones. De la información proporcionada a través del SIPEF 2 se integra los reportes que forman parte de los documentos de presentación a la H. Cámara de Diputados dando lugar al proyecto de presupuesto de egresos.

- El Sistema Unificado de Control Presupuestal (SUCP), tiene como fin presentar la información analítica básica sobre el manejo y registro del ejercicio del presupuesto de egresos de la administración central.

El SUCP es alimentado por el SIPEF 2 y por los documentos presupuestarios de las entidades, los principales son: Orden de Pago, Cuenta por Liquidar, Oficio de Afectación Presupuestaria, Aviso de Pago, etc.

El Sistema de Inversión Física (SIF), proporciona la información a nivel agregado de la inversión pública autorizada por su tipo y diferentes niveles de autoridad.

- El Sistema de Información de Presiones de Ampliación al Gasto (SIPEGA), permite proporcionar información a nivel agregado relativa al estado que guardan las presiones de expectativas de ampliación del gasto.

- El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público Federal (COSEFF), permite captar y proporcionar información a las áreas normativas de la S.P.P., Coordinadores de Sector y entidades responsables del control, seguimiento, análisis y evaluación del gasto público. La información para la operación del sistema se forma de los formatos correspondientes al seguimiento global del gasto y seguimiento de los proyectos prioritarios.

- El Sistema de Plazas o Servicio Civil tiene por objetivo conocer detalladamente el desglose de las plazas presupuestarias autorizadas a cada una de las entidades que forman la administración central, permitiendo señalar las retribuciones que corresponden a cada empleo.

Otros Sistemas utilizados son: el Sistema de Información de Deuda Pública, el del Presupuesto de Divisas y el del Ejercicio Presupuestal.

Con la información recibida de cada entidad de los formatos específicos y depurada y revisada por las Direcciones Generales de Presupuesto se obtienen los reportes que forman parte de los documentos presentados a la H. Cámara de Diputados.

Como se puede apreciar la administración pública federal ha creado un conjunto de instrumentos para convertir el plan y los programas de desarrollo en acciones de gobierno. En este sentido, a través de la técnica de programación presupuestaria el presupuesto federal y su administración se constituyen en el último eslabón del proceso de planeación-programación-presupuestación del sector público para programar, controlar y evaluar sus actividades. Asimismo el presupuesto por programa ha permitido vincular el presupuesto a los programas de mediano plazo y al PND.

Sin embargo, la consolidación del sistema nacional de planeación dista mucho de haberse consolidado en todo el ámbito del sector público. Entre los principales obstáculos que enfrenta figuran aspectos de carácter técnico, administrativo y económicos.

Desde el punto de vista técnico el presupuesto por programa se ha traducido en una estructura programática en donde la heterogeneidad y diversidad de metas y unidades de medida han dificultado su agregación para fines de control y evaluación macroeconómica, sectorial y global. De tal forma que hace difícil determinar el impacto del gasto público en la economía nacional medido por variables como el valor bruto de la producción y el producto interno bruto, entre otras.

Un aspecto que incide directamente en el proceso de programación presupuestaria es el referente a la programación de los ingresos y en este influyen problemas de carácter técnico como la instrumentación de la política fiscal, así como trámites administrativos provocados por la separación de las oficinas de programación de los ingresos y egresos y, por último por cuestiones económicas ocasionadas por la alta dependencia de recursos del exterior del sector público.

Este último aspecto está conectado directamente a problemas estructurales de la economía nacional que provocan la pérdida de autonomía y soberanía del país en su manejo de la política económica con respecto de los centros internacionales de poder. Esto se refleja en el escaso control que tienen las autoridades nacionales sobre variables torales como son las tasas de interés externas, el financiamiento externo al gasto público, el pago por servicio de la deuda y los vaivenes del comercio internacional.

Todo ello ha dificultado la implantación de un esquema de planeación que tiene como propósito racionalizar y hacer eficiente la administración pública para conducir el desarrollo.

3.3.2. Tres Experiencias de Programación Presupuestaria Regional.

Conforme al criterio prevaleciente en el S.N.P.D. y en la Ley de Planeación, los programas especiales se hallan referidos a los aspectos sectoriales y regionales considerados prioritarios para el desarrollo integral del país. Con este enfoque, se han formulado programas especiales de desarrollo, entre los que destacan el Programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán; el de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja y el Plan Chiapas (39). Estos programas contienen objetivos, políticas y acciones que a la vez que promueven el

desarrollo de las entidades federativas y de los municipios, se encuentran articulados con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Así se fortalece la planeación que llevan a cabo los tres niveles de gobierno, y se garantiza una estrecha y efectiva coordinación entre estos para el cumplimiento de las prioridades nacionales.

1).- Programa de Reordenación Henequenera y Desarrollo Integral de Yucatán.

Es un programa multisectorial, de ámbito regional, para la reordenación de la agroindustria henequera y el desarrollo de Yucatán.

La coordinación institucional para instrumentar el programa, se depositó en una comisión intersectorial, presidida por el gobernador del estado y en la cual participan representantes de alto nivel de las Secretaría de Estado y organismos públicos descentralizados como son: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industrias Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Instituto Mexicano del Seguro Social, Banco de Crédito Rural, Cordeles de México y Banco Rural Peninsular.

Dicha coordinación tiene como propósito fundamental, promover la integración de la agroindustria henequera para lograr, en el menor plazo posible, su reordenación y eficiencia así como coadyuvar a la implantación de nuevos proyectos que consoliden la diversificación económica del estado.

La instrumentación de la estrategia se apoya en los programas operativos anuales, en donde se identifican los montos de inversión, ubicación y metas a alcanzar en el ejercicio presupuestario. Para conocer el grado de avance del proyecto, se suscribió un acuerdo de coordinación especial, en donde las dependencias ejecutoras del gasto se comprometieron a presentar periódicamente los avances físico-financieros realizados.

Asimismo, se creó una unidad de control y evaluación en el seno del COPLADE, con apoyo técnico de la S.P.P. y la Contraloría General de la Federación, para la detección de desviaciones y la adopción de medidas preventivas.

Este programa constituye un avance significativo en el proceso de planeación, programación y presupuestación regional, porque precisa las

acciones, mecanismos y procedimientos para la consecución de los objetivos de la política regional.

En dicho programa la estrategia se integra en dos líneas de acción: La reordenación de la actividad henequera y el desarrollo integral del estado siendo congruentes, ambas con el Programa de Desarrollo de la Región Sureste. A este nivel de agregación, dichas estrategias contienen sus montos presupuestarios divididos en inversiones del gobierno federal, convenios únicos de desarrollo, créditos y participaciones.

PROGRAMA DE REORDENACION HENEQUERA Y DESARROLLO INTEGRAL DE YUCATAN

Estrategias, inversión pública, créditos y participaciones
(Millones de pesos) 1984

Programa Estrategias	Total	Federal		Convenio Unico de Desarrollo		Participaciones	Crédito
		normal	Total	Federal	Estatal		
Programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán							
	47,090.5	12,097.1	4,490.8	4,190.0	300.8	416.9	30,063.0
1. Reordenación e integración de la agroindustria	7,978.4	2,942.0					5,036.4
2. Desarrollo integral de Yucatán	39,112.1	9,155.1	4,490.8	4,190.0	300.8	416.9	25,049.3

Las Participaciones en el impuesto Federal correspondientes al Estado, ascienden a 8,265.8 millones de pesos. Considerando esta última cifra, la derrama económica asciende a 34,939.4 millones de pesos.

Fuente: Programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán

A partir de estas dos líneas estratégicas, se diseñaron las políticas por seguir y los programas que concretizan las acciones, recursos y responsables de su ejecución.

En este contexto, las políticas para la reordenación henequera son las siguientes: dimensionamiento de la actividad henequera; nuevas

relaciones financieras; organización social para la producción; reestructuración administrativa, financiera, industrial y comercial de Cordemex.

La línea estratégica para el desarrollo integral de Yucatán establece las políticas sectoriales y regionales de ámbito productivo aglutinadas en Políticas de carácter productivo, de infraestructura económica y de infraestructura social. En la primera figuran las de reforma agraria, desarrollo agropecuario, desarrollo pesquero, desarrollo industrial, desarrollo turístico y fomento de comercio exterior; En la segunda se encuentran las políticas de comunicaciones y transportes; de electrificación; y de comercio y abasto; Y la tercera las políticas de educación, de alimentación y nutrición, de salud y seguridad social, de desarrollo urbano y vivienda, y de preservación ecológica.

Por su parte, estas mismas políticas se desagregan en programas; así, la política de dimensionamiento de la actividad henequera se apoya en los programas de producción de mediano y largo plazo; en el plan de operaciones por sujeto de crédito y apoyo a la producción e investigación del henequen. El cuadro de la página siguiente, ilustra la desagregación en programas de cada estrategia y sus respectivos alcances presupuestarios.

A su vez, el programa de producción de mediano y largo plazo se refiere a la proyección realizada por Cordemex, para ampliar su participación en el volúmen de producción y ventas totales.

El plan de operaciones por sujeto de crédito, contempló para 1984 la canalización de 4,956.4 millones de pesos al cultivo y explotación del henequén, divididos en 2,969.9 millones de pesos en crédito de avío y 1,986.5 millones de pesos en créditos refaccionarios.

El programa de apoyos a la producción e investigación del henequén, se apoya en el establecimiento de acciones productivas y de investigación por un monto de 286 millones de pesos de los cuales 206 debieron ser aprobados por el gobierno del estado y 80 provinieron de financiamientos.

Por su parte, la política acerca de las nuevas relaciones financieras, se refiere a la sustitución gradual de las sociedades locales de crédito por la organización operativa del crédito por parte de los ejidatarios. Esta no presentó asignación presupuestaria.

PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN HONDEQUERA Y DESARROLLO INTEGRAL DE YUCATAN

Estrategias, Políticas y Programas de Inversión Pública, Crédito y Participaciones.

(Millones de pesos) 1969

ESTRATEGIAS	POLITICAS	PROGRAMAS	TOTAL	FINANZ FEDERAL	COMPROMISO UNICO DE DESARROLLO TOTAL FEDERAL	ESTATAL	PARTICIPACIONES	CREDITO	
1.- Reconstrucción, Integración de la Agricultura	1.- Dinamización de la actividad hondequera	1.- Programa de producción de Neotoma Plus							
		2.- Plan de operaciones de crédito	4,956.4					4,956.4	
		3.- Mecos y la producción e investigación en Neotoma	206.0	206.0					
2.- Desarrollo integral de Yucatán	2.- Nuevas relaciones financieras								
	3.- Organización social para la producción								
	4.- Reestructuración de Cárdenas	1.- Transferencias del Gobierno Federal	2,736.0	2,736.0					
	1.- Programas productivos	(1) Reforma Agraria Desarrollo Agropecuario Desarrollo Industrial Comercio al por Menor Desarrollo Turístico		220.1	1,291.2	111.8	111.8	789.9	1,697.2
				10,149.1	1,472.2	111.8	111.8	1,697.2	1,697.2
				3,322.1	115.0	16.4	16.4		
				2,129.9	16.0			11.4	
	2.- Programas de Infraestructura Básica	(2) Desarrollo de las Comunicaciones y el Transporte Eлектрификация Desarrollo del Comercio y del Hábitat		3,170.4	2,712.1	418.3	272.1	144.0	
				785.4	401.4	104.7	104.7	17.5	261.4
	3.- Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social	(3) Fomento Educativo Alimentación y Nutrición Salud y Seguridad Social Desarrollo Juvenil y Juventud Preservación Ecológica Trabajo y Previsión Social		879.7	432.2	421.0	211.1	48.9	
			1,110.7	1,031.8	293.3	187.1	106.4	11.2	7,633.2
4.- Programa Regional de Empleo			153.3	153.3					

(1) Comprende 27 Programas subvencionados en seis sectores

(2) Comprende 11 Programas subvencionados en tres sectores

(3) Comprende 21 Programas subvencionados en seis sectores

Fuente: S.P.P. Programa de Reconstrucción Hondequera y Desarrollo Integral de Yucatán

La política de organización social para la producción, pretende fortalecer la organización interna del ejido para integrarlo como unidad productiva y de desarrollo social. No incluyó montos presupuestarios.

La política de reestructuración de Cordemex pretende el reordenamiento integral de la empresa en sus aspectos productivo, comercial, organizativo y financiero, canalizándose recursos en 1984 por 2,736.0 millones de pesos para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, en la estrategia de desarrollo integral de Yucatán, se señala que este se instrumentará a través de cuatro grandes lineamientos programáticos, constituidos por programas productivos, de infraestructura básica, desarrollo social y de empleo. La inversión prevista para la realización de estas acciones en 1984 asciendió a 39,112.1 millones de pesos, de los cuales 9,155.1 millones fueron aportados por la Federación, a través del programa normal de inversiones; 4,490.8 millones fueron concertados en el marco de Convenio Único de Desarrollo, correspondiendo 4,190 millones a la Federación y 300.8 millones al gobierno estatal, con recursos provenientes de las participaciones fiscales del gobierno del estado y la banca de desarrollo y los fondos y fideicomisos del gobierno federal canalizaron apoyos crediticios para la realización de los diversos programas, por un total de 15,049.3 millones de pesos. Los recursos asignados para ampliar la base productiva y propiciar el desarrollo social del estado, fueron distribuidos de la siguiente manera: 26,457.9 millones se invirtieron en programas productivos, 4,111.9 millones, se canalizaron a programas de infraestructura básica, 6,342.3 millones a programas de infraestructura para el desarrollo social y 2,200 millones al programa regional de empleo.

A su vez, los programas productivos comprendieron 37 programas aglutinados en seis sectores; los programas de infraestructura básica abarcaron 37 programas aglutinados en tres sectores y los programas de infraestructura para el desarrollo social aglutinaron 26 programas correspondientes a seis sectores.

2).- Programa de Desarrollo Rural Integral para las Mixtecas Oaxaqueñas.

Este es un programa especial para atender una región de 155 municipios cuyas principales características son: predominancia de la población rural (90% de la población total); altos índices de marginación;

analfabetismo; desnutrición y población casi en su totalidad indígena, lo cual deja ver un panorama de evidente subdesarrollo económico y social.

En estas circunstancias, se diseñó la estrategia de desarrollo rural integral, como una condición necesaria para elevar las condiciones de vida de los mixtecos; integrar social, económica y geográficamente a la región; aumentar el empleo y los ingresos de sus habitantes incorporándolos a la dinámica del desarrollo; rehabilitar el medio ambiente y mejorar su aprovechamiento en forma integral; mejorar las condiciones de producción, de intercambio y de transformación; y superar los desequilibrios sociales en la región.

El programa se inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Oaxaca, y gira en torno a dos ejes centrales: La organización y coordinación de las acciones institucionales y la participación organizada de las comunidades en el diseño, ejecución y control del proceso de desarrollo que les atañe. El documento contiene un diagnóstico donde se analizan los principales problemas, procesos y tendencias que caracterizan a las Mixtecas, en el se incluye un recuento de los distintos programas institucionales que se han aplicado en la región, así como las distintas experiencias de organización social para la producción en la Mixteca.

Asimismo, contiene los objetivos, metas, estrategias y las características que deben cumplirse en la organización institucional y la organización comunitaria para el cumplimiento de dichos objetivos. Además se incluyen las líneas programáticas de acción, con sus montos presupuestarios para 1984.

ESTRUCTURA PRESUPUESTAL PROPUESTA PARA LAS MIXTECAS OAXAQUEÑAS
(Millones de pesos) 1984

Areas	Convenio Unico de Desarrollo PDR ¹ y Etnodesarrollo	Presupuesto DRIMO ²
Productiva	724.9	553.1
Social	433.2	414.4
De apoyo	569.3	119.5
Totales	1,727.4	1,067.0

1 Programa de Desarrollo Rural Integral para Mixtecas Oaxaqueñas

2 Programa de Desarrollo Rural

Fuente: Programa de desarrollo rural integral para las mixtecas oaxaqueñas.

PRESUPUESTO ADICIONAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

PARA LAS MIXTECAS OAXAQUEÑAS *

(Millones de pesos)

	Total adicional	\$ 1. 067.0
1. Area Programática Productiva		533.1
1.1 Apoyo a la agricultura de temporal	37.6	
1.2 Incremento y capitalización de la superficie irrigada	158.2	
1.3 Aprovechamiento forestal integral		
1.4 Manufactura y comercialización de artículos de palma y artes	179.6	
1.5 Producción y comercialización de ovino-caprinos	80.5	
1.6 Acuacultura rústica	20.0	
1.7 Industrias rurales y agroindustriales	23.5	
2. Area Programática Social		414.4
2.1 Abasto comunitario y acopio básico	260.0	
2.2 Desarrollo de la comunidad	16.2	
2.3 Salud (agua potable y vivienda)	69.9	
2.4 Educación (escolar y abierta)	68.3	
3. Area Programática de Apoyo		119.5
3.1 Organización y promoción	50.8	
3.2 Comunicaciones	50.0	
3.3 Investigaciones y desarrollo Tecnológico	18.7	

1) Este presupuesto ha sido formado concertadamente con las dependencias ejecutoras y representantes del COPLADE de Oaxaca, tanto por parte del gobierno estatal como del secretariado técnico. Se han considerado las cantidades indispensables para dar mayor solidez a las líneas programáticas que integran la estrategia, a fin de relanzar más adecuadamente la acción gubernamental de la región.

Fuente: Programa de desarrollo rural integral para las mixtecas oaxaqueñas.

La primera línea programática, denominada productiva, comprende siete programas que son: apoyo a la agricultura de temporal, incremento y capitalización de la superficie irrigada, aprovechamiento forestal integral, manufactura y comercialización de artículos de palma y artesanía, producción y comercialización de ovinos, acuacultura rústica, industrias rurales y agroindustrias.

La segunda línea de estrategia social, abarca los programas de abasto comunitario y acopio básico, desarrollo de la comunidad, salud (agua potable y vivienda), y educación (escolar y abierta).

La tercera línea de acción abarca los programas de apoyo, siendo estos de organización y promoción, de comunicaciones y de investigaciones y desarrollo tecnológico.

La estructura del presupuesto agregado, comprende sólo los montos de las tres líneas programáticas, mientras que en el presupuesto adicional se incluyen los programas desagregados de cada línea programática.

3).- Plan Chiapas 1983.

El Plan Chiapas fue el instrumento normativo de la administración pública estatal 1982-1988, elaborado por los gobiernos federal y estatal y dado a conocer a la opinión pública en los primeros meses de 1983. En él se señaló que formaba parte del programa regional para el sureste que formularon el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Fue el primer plan estatal y especial de desarrollo que se formuló durante el régimen de Miguel de la Madrid y constituyó un avance en el proceso de la planeación y presupuestación estatal. No obstante la metodología sui generis que se utilizó en su formulación.

Recogiendo las tesis políticas más importantes del Presidente Miguel de la Madrid, el plan proponía cinco estrategias de desarrollo para unificar las acciones del gobierno federal y estatal.

1.- La descentralización de la vida nacional como expresión del desarrollo integral de Chiapas. 2.- La integración de Chiapas al proyecto

nacional de desarrollo como parte del nacionalismo revolucionario, 3).- Disminuir inequidades, garantizar derechos sociales y elevar aceleradamente el nivel de los servicios sociales para la consecución de una sociedad igualitaria, 4.- Para la democratización integral, fortalecer los sustentos institucionales del estado de derecho, y 5.- Para el desarrollo económico y social, regularizar la tenencia de la tierra, preservar los recursos naturales y ampliar la base productiva.

Cada estrategia establece un conjunto de políticas generales e instrumentos para la consecución de los objetivos planteados. Así, la descentralización de la vida nacional comprendía los siguientes aspectos básicos: la descentralización paulatina de acciones, servicios y recursos de la federación al estado y los municipios para satisfacer más eficazmente las necesidades de su población. Entre los instrumentos utilizados figuraron la reforma al artículo 115 para fortalecer las finanzas y administración municipal, la descentralización de la educación pública y del sistema nacional de salud, y la coordinación efectiva entre el estado y la federación a fin de que los programas y acciones tuvieran congruencia con las prioridades que la comunidad y sus autoridades estatales y municipales fueran dictando.

Entre las acciones emprendidas destacan: la creciente participación de las autoridades estatales en todos aquellos programas que se realizaran en forma coordinada con el gobierno federal como los programas estatales de inversión y los apoyos al sector rural y a zonas marginadas; aumentar la participación estatal en las prioridades de inversión federal que se ejecutan a través del Convenio Único de Desarrollo (CUD); el fortalecimiento de la acción del COPLADE y la conformación del sistema estatal de planeación.

La orientación y localización de la inversión pública en la actividad económica, sectorial y regional a fin de recuperar la dimensión social y productiva de ésta se hizo acorde a las necesidades del desarrollo. En esta línea se encuentran las siguientes políticas: reorganización administrativa de las principales dependencias ejecutoras del gasto a fin de mejorar la eficiencia del gasto público; fortalecer la coordinación del gasto de los programas de inversión que realizan el estado y los municipios; impulsar el programa de emergencia de protección al empleo mediante inversiones que generen ocupación e ingresos para amplios núcleos sociales.

En la estrategia de "integración del estado al proyecto nacional mediante el nacionalismo revolucionario" se incluyeron las siguientes políticas: impulsar la presencia de las instituciones de la República en zonas fronterizas y en la selva para promover la identidad política de sus habitantes; ampliar la cobertura de los medios nacionales y estatales de comunicación en toda la entidad para reforzar la mexicanidad de los chiapanecos; rescatar y reafirmar los valores culturales, atender a la educación y capacitación a través de campañas permanentes de alfabetización; reforzar el conocimiento de nuestra historia; realizar una campaña cívica de difusión de los valores de México.

La estrategia para "avanzar hacia una sociedad más igualitaria, disminuir inequidades en el desarrollo, garantizar derechos sociales y elevar aceleradamente el nivel de los servicios públicos", pretende atender los aspectos sociales del desarrollo como son la alimentación, nutrición, salud, vivienda, empleo y educación.

Dentro del rubro de alimentación y nutrición se señalan como objetivos la extensión y fortalecimiento del sistema estatal de abasto y distribución de alimentos de consumo básico y el mejoramiento e intensificación de los programas nutricionales.

En el aspecto salud se señalan los siguientes objetivos: inducir la concentración de la población para facilitar la dotación de los servicios de salud, extender la cobertura de medicina preventiva, los servicios de seguridad social y de unidades médico-asistenciales; así como erradicar las enfermedades tropicales y ampliar las obras de agua potable, cloración y alcantarillado.

Como parte de la planeación urbana, crear las reservas territoriales, desarrollar programas de vivienda y ampliar los programas de urbanización y usos del suelo. En el renglón de empleo se planteó apoyar proyectos productivos en zonas rurales e indígenas y encauzar los programas de empleo hacia las zonas urbanas deprimidas.

En lo que toca a la educación, ampliar la educación primaria en zonas rurales e indígenas, impulsar la capacitación y educación para el trabajo, mejorar y ampliar los servicios asistenciales en los albergues infantiles y la casas-escuelas; apoyar la educación para mujeres esposas de trabajadores; impulsar la educación terminal y fortalecer la infraestructura cultural y recreativa del estado.

Dichos objetivos se concretaron en 8 políticas.

-La política para crear el sistema de abasto y producción alimentaria que buscó establecer un sistema de comercialización e industrialización rural apoyándose en una mejor infraestructura de producción, almacenamiento y distribución con el propósito de incrementar la disponibilidad de alimentos y mejorar los niveles nutricionales de la población.

-La política de salud pública encaminada a ampliar la infraestructura de salud y agua potable y alcantarillado para dotar de este servicio a las localidades urbanas y rurales del estado.

-La política de los servicios públicos con el propósito ampliar la infraestructura de servicios de aquellas comunidades que tienen cobertura insuficiente.

-La política de los servicios educativos para fortalecer la infraestructura educativa de la entidad.

-La política de rehabilitación social, como parte de la administración de justicia, para mejorar las condiciones de las instituciones encargadas de la rehabilitación de los transgresores del orden jurídico.

-La política especial para atender demandas imprevisibles y coyunturales.

-La política cooperativa para impulsar la producción a través de cooperativas.

-La política para atender diversos aspectos no contemplados anteriormente y que se expresan a través de programas especiales.

La estrategia "para la democratización integral, fortalecer los sustentos institucionales del estado de derecho y su respato por parte de las autoridades y todas las fuerzas sociales, culturales y políticas", buscó cambiar los comportamientos políticos, económicos y culturales que sustentarán un nuevo proceso de expansión económica y social de la entidad, para lograrlo se señalan las siguientes políticas.

estrategia de comunicaciones para ampliar y modernizar la red de carreteras y caminos rurales; una política petrolera en la entidad que procurara la generación de empleos para la población local, el desarrollo regional local más equilibrado y la conservación de la riqueza ecológica; diversas acciones de fomento agropecuario, forestal, pesquero, industrial, comercial, turístico, de obras públicas y de vivienda a través de apoyos financieros de instituciones nacionales de crédito y de fondos y fideicomisos del gobierno federal.

Definidas las cinco estrategias del Plan Chiapas, se integró su correspondiente expresión programática presupuestaria para el inicio de su ejecución en el año 1983, que se describe en siguiente cuadro.

PLAN CHIAPAS
Resumen de estrategias, inversiones y créditos 1983.
(Millones de pesos)

Estrategias	Programas	Recursos Fiscales	Partici- paciones	Crédito	Total
	Total	13,339.5 ¹	6,498.1	24,696.1	44,533.7
1. Descentralización de la vida nacional	8 Programas	5,301.5 ²	18,200.0 ²		23,501.52
2. Nacionalismo Revolucionario	5 Programas	1,056.9	9.7		1,066.6
3. Sociedad Igualitaria	27 Programas	3,273.7	2,677.0	3,021.3	8,972.0
4. Democratización Integral.	6 Programas de Acción Política				
5. Desarrollo Económico y Social.	35 Programas	8,905.1	1,666.4	21,674.8	32,246.3 ¹

1. No incluye la inversión de PEMEX y CFE, que asciende a 38,661.5 millones de pesos.

2. Del total de la inversión, sólo son suables 2,248.8 millones de pesos (103.8 en recursos fiscales y 2,145.0 en participaciones). El resto está distribuido en otras estrategias y en gasto corriente del Gobierno del Estado. Esta presentación permite apreciar de conjunto el apoyo económico que la Federación brinda al Estado.

Fuente: Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y Gobierno del Estado de Chiapas. Plan Chiapas. 1983

-Asegurar la realización de procesos electorales con el más estricto apego a la legalidad y la observancia de las garantías individuales.

-Mayor participación social en las decisiones de inversión pública, municipal, estatal y federal.

-Impulsar la participación de la juventud y de la mujer en todas las fases del desarrollo del estado.

-Impulsar la organización de las agrupaciones de obreros, campesinos, y clases populares, garantizando un adecuado proceso de reclutamiento y representación.

-Asegurar el respeto de todas las fuerzas y organizaciones democráticas que se ha dado al pueblo como forma de gobierno.

-Fortalecer la participación de la comunidad en el gobierno municipal y coadyuvar a que éste se constituya en la base del proceso de democratización de la sociedad.

Con la estrategia "Para el desarrollo económico y social, regularizar la tenencia de la tierra con estricto apego al Art. 27 Constitucional, preservar los recursos naturales y ampliar la base productiva del Estado" se intentó consolidar la integración territorial y regional de la entidad y reafirmar su inserción en el proyecto de desarrollo nacional.

Los ejes de dicha estrategia fueron la ampliación de la base productiva y de la infraestructura de comunicaciones y transportes, la preservación de los recursos naturales y la regularización de la tenencia de la tierra para su correcto aprovechamiento.

Para ello se diseñó una estrategia sectorial de desarrollo agropecuario, pesquero y forestal para regularizar la tenencia de la tierra, que garantizara y diera seguridad jurídica a la propiedad y usufructo de la tierra para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; para fortalecer el papel de la economía chiapaneca como proveedor de alimentos y materias primas, para propiciar la organización de productores y capitalizar las unidades de explotación agrícola, para explotar y conservar los bosques tropicales apoyados por una legislación forestal, para ampliar los canales de financiamiento a las empresas forestales, conservar el patrimonio histórico del estado y el desarrollo de proyectos de investigación en la reserva de los Montes Azules; Asimismo se diseñó una

Finalmente, debemos señalar que el ejercicio de integración presupuestaria que por principio debe tener todo Plan de mediano plazo, en el caso que nos ocupa, llama la atención el hecho de que únicamente en el año que se presentó y se puso en marcha, se tiene su correspondiente expresión programática presupuestaria acorde a sus estrategias y programas. Esta afirmación lo evidencia la documentación oficial que se dispone en todos los círculos de la administración pública estatal y federal.

De estas tres importantes experiencias de Programación Presupuestaria Regional que describimos en sus componentes básicos, se observa a lo largo de los documentos una definida homogeneidad y congruencia metodológica en los dos primeros casos -el programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán y el Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas Alta y Baja-, mientras que para el tercero -Plan Chiapas-, destaca características muy particulares en su estructura y contenidos que, en primera instancia, denota un cambio cualitativo en la concepción y ejercicio de la Planeación Estatal y en su marco metodológico.

Por ello, resulta conveniente e indispensable pasar a otro nivel de análisis que aporte un mayor conocimiento para evaluar la trascendencia que encierra este caso específico.

Por otro lado, si tomamos en cuenta los propósitos de la presente investigación, resulta necesario centrar la atención y profundizar el análisis, no sólo del Plan Chiapas sino también de los esfuerzos gubernamentales para impulsar la programación presupuestaria en esa entidad federativa. Una vez enfocado el análisis hacia estos dos grandes objetivos, se podrá tener un detallado conocimiento de la forma como se ha venido aplicando la planeación en la administración pública del Estado de Chiapas, se precisará su grado de avance y a partir de ello, se tendrá la pauta para determinar, si es el caso, los requerimientos básicos que orienten su consolidación.

En otras palabras, buscamos conocer la experiencia alcanzada del ejercicio de la Planeación en el Estado de Chiapas, que en síntesis nos permita responder a las interrogantes elementales de: ¿Existió un proceso de planeación en la entidad ? ; ¿cuales han sido sus logros y limitaciones?, ¿que falta por hacer?. etc.

El esfuerzo de análisis e investigación que se requiere para dar respuesta a estas interrogantes, constituye el objetivo del capítulo cuarto.

3.4 Resumen del capítulo.

En México, el Estado por mandato constitucional y exigencia histórica es el responsable de conducir, orientar y promover el desarrollo económico y social del país en el contexto de una economía mixta.

La rectoría económica del Estado tiene en la planeación un instrumento para hacer racional y coherente la política económica permitiéndole asimismo orientar, conducir e incentivar la actividad de los diversos agentes económicos que intervienen en los procesos de producción, distribución y consumo de la riqueza nacional.

La planeación es un proceso que se ha venido perfeccionando históricamente y un sistema a través del cual se determinan objetivos, se seleccionan alternativas, se asignan medios, se definen responsables, se toman decisiones y se realizan acciones para conseguir las metas previstas.

Su consolidación se apoya en el desarrollo de técnicas econométricas, de contabilidad social de ingresos y gasto público, apoyados por leyes, decretos, reglamentos y reformas legislativas y administrativas, entre otras.

A partir de 1930, el Estado Mexicano ha realizado considerables esfuerzos en materia de planeación y, de manera más específica, de programación de la inversión pública federal. Así, por citar algunos ejemplos, con el plan sexenal de 1934-1940 elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, el gobierno del General Lázaro Cárdenas contó con una plataforma programática que enfatizó en los aspectos sociales del desarrollo. Posteriormente con el programa de inversiones públicas 1954-1958 se fijaron metas de crecimiento apoyadas en las técnicas de contabilidad y cuentas nacionales.

Con el plan de acción inmediata 1962-1964 y el plan de desarrollo económico y social 1966-1970 se establecieron directrices para la inversión

pública y se usaron medidas de política económica para incentivar y promover la inversión privada.

El desarrollo de las técnicas de contabilidad social y el desarrollo de la administración pública federal, resultado de la reforma administrativa de 1976, sentaron las bases técnico-administrativas para que en 1977 se dieran los avances más sistemáticos y sustantivos con la formulación de diversos planes y programas sectoriales nacionales y la posterior formulación del plan global de desarrollo 1980-1982. Con ello se empezó a perfilar el sistema nacional de planeación como el conjunto de elementos por medio de los cuales se llevarían a cabo tareas que involucran la planeación económica y social y cuyo producto final son las acciones en los diversos ámbitos normativos y operativos de la administración pública. Se dió con la ley de planeación de 1983, la promulgación del plan nacional de desarrollo 1983-1988, y en las reformas jurídicas, administrativas y operativas del gobierno de Miguel de la Madrid, un fuerte impulso de perfeccionamiento del sistema nacional de planeación.

Con la ley de planeación y el documento "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización" se logró ceñir la planeación con las funciones y responsabilidades de la administración pública federal. Así, se distinguieron tres niveles de planeación atendiendo a la jerarquía y responsabilidad dictadas por la ley orgánica de la administración pública y a los objetivos del plan: global, sectorial e institucional. En el nivel global se integra el principal documento orientador del sistema: el Plan Nacional de Desarrollo -PND- a cargo de la secretaria de programación y presupuesto.

En el nivel sectorial se responsabiliza a las dependencias denominadas coordinadoras sectoriales la formulación y ejecución de los programas de mediano plazo de su competencia. Por su parte, el nivel institucional norma el comportamiento de las entidades públicas en el proceso de planeación.

Asimismo se establecieron cuatro vertientes de planeación: la obligatoria para el sector público federal; la coordinada para vincular a las administraciones estatales al sistema nacional de planeación democrática; la concertada para establecer las bases de acuerdos y convenios con los sectores social y privado, y finalmente la vertiente inducida para integrar el conjunto de políticas económicas que apoyen e

induzcan la participación de los sectores social y privado en la economía nacional.

De esta forma el sistema nacional de planeación democrática es la institucionalización de la planeación como instrumento normativo del sector público para conducir y promover el desarrollo económico y social del país y orientar a este propósito, las actividades de los sectores social y privado. No obstante del avance que esto representa, merece también destacarse algunos aspectos implícitos en el proceso de institucionalización de la planeación.

En primer lugar destaca el carácter centralista de su concepción y aplicación apoyada en una visión sectorial del desarrollo y en una estructura administrativa acorde con esta concepción. Todo ello derivado, desde luego, de la dinámica del desarrollo nacional caracterizado, en lo político por un proceso de centralización de la toma de decisiones; en lo económico por un proceso de concentración de los recursos humanos, de infraestructura y financieros en torno a unas cuantas regiones del país; y en lo administrativo por el fortalecimiento de la administración pública federal en detrimento de las administraciones estatales y municipales.

Partiendo de este contexto, la visión sectorial del desarrollo ha servido como un medio para distribuir el trabajo entre los diferentes órganos de la administración pública federal, evidenciándose en la inexistencia de una verdadera política de desarrollo regional y en un lento o nulo desarrollo de las administraciones públicas en las entidades federativas y en los municipios, trayendo todo esto consigo un franco desaprovechamiento de los recursos existentes en cada región y su concomitante rezago.

Ni las políticas de desarrollo de las cuencas hidrológicas aplicables en la década de los 40' y 50' modificaron esta visión centralista y sectorial de la planeación pues los beneficios resultaron más en los sectores económicos y en otros espacios geográficos que en el lugar mismo donde se realizaron las inversiones.

No obstante hacerse algunos señalamientos sobre la necesidad de impulsar al desarrollo regional, en los diferentes documentos analizados y elaborados desde 1930, se logra apreciar una alta imprecisión, ambigüedad y parcialidad en materia de política regional y en su sentido más estricto del concepto de "región", ya que en algunos casos se utilizaron criterios

económicos y en otros naturales y hasta étnico-culturales para la formulación de planes y programas de desarrollo como fueron los planes para el desarrollo de las cuencas hidrológicas, de las zonas áridas y de las fronteras donde se utilizaron criterios geoeconómicos, así como de factores étnico-culturales utilizados en el "plan huichol" y el "del valle del mezquital". Aunque en todos ellos se buscó con la planeación, el máximo aprovechamiento de los recursos de regiones en algunas características homogéneas.

Sin embargo es hasta 1980 cuando se empieza a perfilar un criterio uniforme de región al compatibilizarse los criterios jurídicos, políticos y administrativos del federalismo de tal manera que una o varias entidades federativas podían ser consideradas como una región para fines de política económica regional.

A su vez, algunos teóricos de la planeación avanzaron sobre la definición del concepto de desigualdad regional para hacer proposiciones sobre la necesidad de disminuir las disparidades existentes entre las regiones y mejorar, por consiguiente, el nivel de vida de la población.

En segundo lugar, es preciso señalar que a pesar de los esfuerzos señalados por planear el desarrollo hasta 1982, estos se vieron obstaculizados por la carencia de instrumentos que permitieran convertir los objetivos de los planes en acciones de gobierno. Entre ellos figuran los de carácter técnicos como la carencia de un sistema de cuentas nacionales y de información estadística; administrativos, por la falta de coordinación entre el órgano programador de los ingresos y el de los egresos, y normativos por falta de leyes y reglamentos que dictaran la normatividad al proceso de planeación. Todo ello hace pensar que la acción del sector público se realizó de una manera pragmática y en el horizonte del corto plazo, hipótesis reforzada por la desvinculación orgánica entre la planeación y la administración pública. proceso consolidado hasta 1983 como ya lo hemos señalado.

En tercer lugar, en el PND de 1983, se le otorga una mayor importancia a la política de desarrollo regional como instrumento para revertir el proceso de concentración de los recursos impulsando un proceso de descentralización de la vida nacional, apoyándose para ello con la creación, en el seno de la SPP, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

La política de descentralización abarcó las siguientes acciones: En lo político, la revisión y redistribución de competencias entre la federación, la revisión y redistribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios en el marco del artículo 115 Constitucional; en lo económico, se realizaron actividades para reubicar los centros productivos en el territorio nacional a través de sistemas integrales de comunicaciones, transporte, abastos y de fomento a la producción; en lo social se descentralizaron los servicios de educación y salud; y en lo administrativo se transfirieron funciones, competencias y recursos hacia las autoridades estatales y se fortalecieron Comités para la planeación del desarrollo en cada entidad federativa (COPLADES) y los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

Aquí es importante que en su instrumentación, la política de desarrollo regional se apoya en la existencia de dos figuras jurídicas que son la desconcentración y la descentralización para respetar la organización político-administrativa federalista. En este sentido la Constitución define a la federación y a las Entidades Federativas como dos administraciones distintas vinculadas a través del pacto federal, por lo que la ejecución de la política regional contempladas en el PND debe reconocer éstas figuras para respetar la distribución de competencias que establece el sistema federal. De tal forma que en la concepción centralista del desarrollo, la desconcentración es la figura de derecho administrativo preferida por la administración central mediante la cual despliega su poder administrativo hacia las entidades federativas. En esta perspectiva la desconcentración territorial ha sido el instrumento operativo de una administración centralista y sectorializada.

Por su parte, la descentralización como figura de derecho administrativo se limita a la organización y funcionamiento de las empresas públicas, sin embargo, en los últimos años está siendo utilizada como una técnica del Estado para la revitalización del pacto federal. Se le define como un proceso mediante el cual el Estado Central transfiere facultades, competencias y recursos a órganos administrativos distintos y separados de su propia personalidad, ubicados en regiones y territorios diferentes de donde se encuentran los órganos centrales. Todo ello con el propósito de redistribuir recursos hacia el campo, regiones y sectores de menores ingresos; el poder hacia las entidades federativas, municipios y comunidades; así como la toma de decisiones hacia las empresas pública que faciliten su autonomía de gestión, la disminución de la sobrecarga de conflictos y responsabilidades en el centro y, sobre todo, facilitar el

diseño de pautas institucionales que estimulen la participación de grupos y sectores sociales en la definición y ejecución de sus proyectos.

En este proceso de descentralización, el gobierno federal ha realizado esfuerzos para vincular las políticas sectoriales federativas con la política de desarrollo. En la pasada administración se formularon cinco programas de desarrollo regional que fueron considerados instrumentos para programar la inversión pública en cinco grandes regiones del país; el de la región del Mar de Cortés; el de la Zona Metropolitana del de la Ciudad de México y región centro; el de las Zonas Áridas; el de la Frontera Norte; y el de la Región Sureste. Este esfuerzo se vió acompañado con la elaboración de programas de ámbito regional como el programa de pesca y recursos del mar y el programa de turismo, de desarrollo urbano y ecología integrantes del programa de la región sureste, así como los planes estatales formulados para cada entidad federativa.

Por su parte en el afán de convertir los objetivos del PND en acciones de gobierno la programación normativa operativa es la técnica utilizada para desagregar los objetivos y estrategias generales del plan en actividades y acciones específicas de gobierno. Por ello, la técnica de la programación está más vinculada al quehacer y organización de la administración pública por lo que guardan una estrecha y directa relación para programar las actividades e inversiones del sector público. En este sentido, la sectorización económico-administrativa realizada en 1976 y la consolidación de la Secretaría de Programación y Presupuestación, control y evaluación del sector público federal han sentado las bases para ejecutar las políticas contempladas en el plan.

Con la creación y consolidación de la SPP, la administración pública federal cuenta con una dependencia cuyas facultades-visión general de la economía y la administración- le dan la fuerza necesaria para convertirlo en uno de los pilares de la moderna administración pública capaz de hacer en uno de los pilares de la moderna administración pública capaz de hacer de la planeación y la programación los instrumentos para promover, coordinar y orientar de la acción de los sectores públicos, privado y social.

En cuanto a la instrumentación de la política de desarrollo regional se crearon y fortalecieron dos instrumentos, los Comités para la planeación del desarrollo en cada entidad federativa y los Convenios Unicos de Desarrollo. Los primeros son órganos encargados de la programación del

gasto público federal, estatal y municipal y de la incorporación de los sectores privado y social en la planeación estatal. Los segundos constituyen el marco normativo y programático de coordinación entre los gobiernos federal y el de los estados a través del cual se transfieren recursos y responsabilidades de la federación a las administraciones públicas estatales y se coordinan programas para su ejecución.

Sin embargo, a grandes rasgos podemos señalar que el COPLADE ha encontrado grandes obstáculos para su cabal operación entre los que destacan la falta de voluntad política de las autoridades estatales y federales para coordinarse y la falta de una estructura técnico-administrativa eficiente que les sirva de apoyo para su funcionamiento y operación.

Por su parte, los CUD a pesar de ir incorporando y transfiriendo cada vez más programas de la federación hacia las entidades federativas hasta ahora sólo abarcan una pequeña parte de la inversión pública derramada en los estados por lo que deberían de ampliarse, de tal manera, que no englobe solo los programas coordinados sino también los programas federales de alcance estatal. Ello significaría una mayor intervención y responsabilidad de los gobiernos estatales en la determinación de prioridades, programas y recursos ejecutados por la federación en las entidades federativas. Con ello los CUD pasarían de ser una figura jurídica de coordinación de algunos programas a una más amplia que fortalezca el pacto federal y apoye la descentralización de la vida nacional.

Por otro lado, en la pasada administración también se realizaron esfuerzos por vincular los procesos de planeación-programación-presupuestación con la política de desarrollo regional. El gobierno federal y el de algunas entidades federativas formularon programas de desarrollo de mediano plazo que, además de contener objetivos, estrategias y políticas, contienen programas con sus debidos montos presupuestarios para el primer año de su ejecución. De esta forma, en el programa de Reordenación Henequera y Desarrollo Integral de Yucatán, el Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixteca Oaxaqueña Alta y Baja y en el Plan Chiapas que analizamos en sus componentes básicos, que observa una definida homogeneidad y congruencia metodológica en los dos primeros programas, mientras que el Plan Chiapas destaca por sus características especiales en su estructura y contenidos que en primera instancia denota un cambio cualitativo de concepción con respecto al PND y al SNPD.

En los tres programas anteriormente señalados la experiencia de integración presupuestaria vinculada a la programación de mediano plazo solamente se realizó en el año de su promulgación; posteriormente no hubo continuidad en el ejercicio de programación-presupuestación con lo que se perdió una valiosa oportunidad para avanzar metodológica y conceptualmente en la consolidación de los procesos de planeación-programación-presupuestación regional.

No siendo propósito de la presente investigación evaluar los resultados de la planeación en México desde el punto de vista de los objetivos trazados en los planes de desarrollo sino analizar los avances en la creación de los instrumentos y técnicas que soportan y apoyan la planeación, sí consideramos pertinente señalar, a grandes rasgos, los obstáculos económicos y técnico-administrativos que engrenta la planeación actualmente.

El haber enfatizado en el análisis de los instrumentos de la planeación y su estrecha vinculación con el presupuesto no significa que consideremos a éste último como el único instrumento que tiene el Estado para promover el desarrollo. El presupuesto es uno de los múltiples instrumentos con que cuenta el sector público para este propósito. Por ello, para planear éste tiene que hacer un uso coherente e integral de diversos instrumentos de política económica como son la fiscal, la monetaria, la de financiamiento, la comercial, la de precios y tarifas, etc.

La capacidad de manejo que se tengan de estos instrumentos serán de mucha utilidad para poder planear el desarrollo. Ahora bien, en momentos de graves problemas estructurales y financieros y de mayor integración de la economía nacional a la internacional se restringen en gran medida, las posibilidades de un verdadero control de parte del sector público de sus propios instrumentos de política económica.

La pesada carga que significa la deuda externa y la sangría económica por el pago de su servicio, así como la relación desfavorable de las relaciones comerciales con el exterior y las altas tasas de interés internacionales constituyen obstáculos serios ya no digamos para planear, en el mediano plazo, sino incluso para aplicar un conjunto de medidas coherentes entre sí en el corto plazo. De esta forma la cada vez mayor internacionalización de nuestra economía aunado a la problemática estructural y financiera le otorgan al sector público un escaso margen de

maniobra para la aplicación de un paquete integral de medidas que le permitan superar la coyuntura y sentar bases menos endebles para el crecimiento y la acumulación en el mediano plazo.

Desde el punto de vista técnico-administrativo destacan los problemas de una adecuada coordinación entre la programación de los ingresos y la programación de los egresos magnificada por la alta dependencia del sector público federal de recursos financieros externos y por la falta de una adecuada instrumentación de la política fiscal y de precios y tarifas de las empresas públicas lo que repercute seriamente en el desequilibrio de las finanzas públicas.

En este contexto destacan los avances del proceso de planeación-programación-presupuestación hasta llegar a conformar una estructura programática que integra a todos los programas de la administración central, sin embargo, la gran heterogeneidad de ésta ha derivado en dificultades para homogeneizar actividades para medir el impacto del gasto público en el valor agregado y en el producto interno bruto, así como para retroalimentar el proceso de planeación-programación-presupuestación.

A su vez, en las entidades federativas existen graves limitaciones y deficiencias para ser portadoras y ejecutoras de una verdadera estrategia de descentralización y desarrollo regional por la visión centralista del desarrollo que obstaculiza las posibilidades de que éstas diseñen sus propias estrategias de desarrollo acorde con sus necesidades y con una metodología tal que les permita convertirlos en programas y presupuestos anuales por la escasez de recursos financieros y por las deficiencias técnicas y administrativas que adolecen y que son objeto de análisis del siguiente capítulo.

Notas al Capitulo

- 1.- Siendo la planeación un proceso que comprende varias etapas que van desde la formulación de planes de desarrollo hasta su control y evaluación, para fines metodológicos, desde ahora aplicaremos el concepto de planeación al acto de planear, es decir a la formulación de los instrumentos normativos de la planeación que son los planes de desarrollo.
- 2.- Manuel Camacho. Palabras de inauguración del Seminario sobre Descentralización y Democracia recogidas en "Descentralización y Democracia en México". Compiladora Blanca Torres, el Colegio de México. 1986. p.17.
- 3.- Ibid p. 47
- 4.- Lorenzo Meyer "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana" en Blanca Torres. op. cit. p. 31.
- 5.- Ibid p. 32
- 6.- Raul Olmedo "La planeación descentralizadora: Región geoeconómica vs. sector" en Gaceta Mexicana de Administración Pública. INAP, México. Abril-Sep. 1984. p. 110
- 7.- "Para la política sectorial la región sólo interesa en cuanto sus características naturales o materiales, tal tipo de suelo rinde mas para tal tipo de cultivo que para otro, pero no interesa en cuanto a sus características sociales; tal comunidad necesita para su desarrollo y bienestar del cultivo de tales y cuales productos" Raúl Olmedo op. cit. p. 111-112.
- 8.- Ley sobre planeación general de la República en revista de administración pública No. 55-56 INAP. México 1983, p. 389.
- 9.- Ibid. p. 390
- 10.- Antología de la planeación en México. Tomo I. "Los primeros intentos de planeación en México (1912-1946)". S.P.P. y F.C.E. México 1985. p. 28.

- 11.- Miguel Wionczek S. "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México" en bases para la planeación económica y social de México" Siglo XXI. 13a. Edición. 1986, p. 26
- 12.- Primer Plan Sexenal. En Antología de la Planeación. Tomo I. p. 227.
- 13.- Antología de la Planeación. op. cit. p. 33
- 14.- David Barkin y Timothy King "Desarrollo Económico Regional. Enfoque por cuencas hidrológicas en México" ed. Siglo XXI, México, D.F. 1970.
- 15.- Antología de la Planeación en México. Tomo I, p. 33. Op. Cit.
- 16.- "La actividad económica presentó una distribución territorial desigual. Más del 35% de la población total del país, está ubicada en las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara". Antología de la Planeación. Tomo 9. "Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982) p. 174.
- 17.- Para mayor abundamiento sobre el tema ver, Mario Carrillo Huerta "El desarrollo económico en Puebla 1980-1986". ed.
- 18.- Ley de Planeación en "Revista de Administración Pública", INAP, Op. Cit. p. 530.
- 19.- Ibid. P. 531
- 20.- Ibid. P. 531
- 21.- Ibid. P. 542
- 22.- Véase Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización. S.P.P. México. 1984.
- 23.- Ibid. P. 66
- 24.- Ibid. P. 67
- 25.- Ibid. P. 67

- 26.- Véase Plan Nacional de Desarrollo. S.P.P. México. P. 393
- 27.- Gustavo Quiroga Leos. "Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. México 1986. P. 180.
- 28.- Ibid. P. 204
- 29.- Véase Manuel Camacho. Op. Cit. P. 15.
- 30.- Ibid. P. 18
- 31.- Citado por Romeo Flores Caballero en "Administración y Política en la Historia de México. INAP. México 1981. P. 282
- 32.- Miguel Wioszeck. "Op. Cit." P. 32
- 33.- Ibid. P. 33
- 34.- Ibid. P. 36
- 35.- Jorge Ruiz Dueñas. "La vía de la Planificación Mexicana" en Revista de Administración Pública. Op. Cit. P. 37-38.
- 36.- Gustavo Quiroga Leos. Op. Cit. P. 241
- 37.- Ibid. P. 167
- 38.- Jorge Ruiz Dueñas. Op. Cit. P. 41
- 39.- Antología de la Planeación. Tomo 16. "Planeación Regional, Estatal y Municipal". P.p. 11-144. y Plan Chiapas, Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, 1983.

CAPITULO IV. LA PLANEACION DEL DESARROLLO EN EL ESTADO DE CHIAPAS.

4.1 Principales rasgos del proceso de acumulación de capital en Chiapas.

En el primer capítulo señalamos los principales rasgos del modelo de acumulación nacional y su crisis hacia principios de la década actual. Así mismo dejamos señalado que los dos elementos que concentran los rasgos más relevantes de la crisis económica son los desequilibrios de orden estructural y los de carácter financiero. Entre los primeros destacan los desequilibrios sectoriales, regionales y sociales, y entre los segundos los déficits de las finanzas públicas, la deuda externa, la inflación, la fuga de capitales, todos ellos estrechamente relacionados entre sí. También señalamos que el modelo de acumulación de capital en México ha sido extremadamente concentrador y excluyente.

Pues bien, una de las entidades federativas en donde más se refleja el grado de exclusión de los beneficios del desarrollo nacional es el Estado de Chiapas. Según estudio de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1), Chiapas ocupa el penúltimo lugar en cuanto a sus índices de desarrollo socioeconómico en tanto que COPLAMAR clasificó a la entidad como una de las tres de mayor marginación junto con los estados de Oaxaca y Guerrero.

En efecto, los indicadores económicos así lo revelan. Los niveles de pobreza de la población en la entidad son elevados: de la PEA que declaró ingresos en 1970 el 67% recibió ingresos inferiores a los salarios mínimos, el 15.9% eran superiores o iguales al mínimo y el 16.7% no recibieron ingresos. Para 1980 de la PEA que declaró ingresos el 30.0% recibió ingresos inferiores al salario mínimo, el 18.9% superiores o iguales al mínimo y el 51.1% no recibió ingresos (2). Por otro lado, según la Secretaría de Educación Pública el promedio de escolaridad mayor de 15 años es el más bajo del país con 3.73 grados mientras que la media nacional es de 6.17. (3) Con respecto a la vivienda, en 1983 sólo el 36.7% del total estatal tenía luz eléctrica; el 44.28%, agua potable; el 26.9%, drenaje y el 61.7% tenía piso de tierra (4).

En cuanto a su población, en 1980 el 72% era rural y el 27.72% era indígena. En 1980 la tasa de mortalidad general en la entidad era de 8.7% mientras que la nacional era de 7.2%.

Estos indicadores por sí solo pueden decir poco, tal vez la descripción más acabada del Chiapas actual la expresa Antonio García de León al señalar: "cuando la atmósfera envolvente de esta provincia del sur de México nos cubre lo suficiente para reparar en su complejidad, la más extraña y aparente absurda mezcla de situaciones aparece ante nuestros ojos: peones acasillados pagados todavía con fichas de cartón y litros de aguardiente; aparceos de las haciendas que cubren su arriendo en trabajo manejando modernos tractores; comuneros, lacandones subvencionados y protegidos por el gobierno y las agencias de turismo (a cambio de llevarse la madera de sus selvas). Vemos así a los herederos de la gran cultura maya vestidos con ropa de segunda distribuida por los misioneros centroamericanos, pescando en los ríos con arcos y flechas, comprando aparatos eléctricos que resultarán inútiles en sus alejados caseríos, haciendo empollar gallinas sobre olla express o recorriendo ebrios con sus largas melenas los prostíbulos de Tenosique. Salarios de hambre en las fincas, artesanos evocando el ideal anarquista, solicitantes de tierra torturados, éxodo masivo de comunidades enteras expulsadas de sus tierras por los ganaderos y buscando refugio en los bosques de la Lacandonia. Bandas de guardias blancas y grupos de peones fieles al patrón que, con apoyo del ejército, persiguen a eternos solicitantes de tierras. Un cineasta compra el carnaval de San Juan Chamula, hasta entonces guerra de casta teatralizada, mientras en los templos tropicales de Yaxchilán un grupo de lacandones, asesorados por un guía de turistas, da los últimos toques de autenticidad a sus largas flechas y túnicas de tela gruesa...

Llama entonces la atención la amplia y multiforme gama de espacios económicos, sociales y culturales de un territorio abigarrado. La persistencia tenaz de la comunidad agraria, de la servidumbre rural, del latifundio abierto y simulado, de la atmósfera social de los indios, de la lucha por la tierra persistente y crónica como una guerra continua, a veces silenciosa y olvidada. La apariencia inacabada de las cosas y de las imágenes, la rayada repetición de una especie de Western; el de la acumulación primitiva y permanente". (5)

En efecto, múltiples aspectos de la vida económica, social y política del Chiapas actual se asemejan más a las etapas del precapitalismo que al mundo desarrollado de la revolución tecnológica y de la industrialización.

Existen municipios eminentemente indígenas que conservan sus viejas costumbres y tradiciones, así como sectores sociales cuyas conductas e idiosincracia oscilan entre las actitudes del español conquistador, el

terrateniente porfirista y de las clases medias formadas a imagen del modo de vida norteamericano.

Asimismo existen modos de producción que se asemejan a los de la época antigua como el uso del azadón y la pica egipcia; otros que podrían considerarse propios de la época feudal como las relaciones de servidumbre y el peonaje; coexistiendo y relacionándose con el modo de producción propiamente capitalista en donde el trabajo asalariado y la mecanización de los procesos de trabajo definen las relaciones sociales de producción y la apropiación del excedente económico.

Varios aspectos de estos distintos modos de producción prevalecen hoy todavía en Chiapas y no se avisa en el corto y en el mediano plazo su cabal transformación para insertarse en la corriente modernizadora que le permita arribar al siglo XXI, ya no digamos con una estructura industrializada, sino con un aparato productivo integrado regionalmente y menos dependiente y subordinado a las necesidades de la reproducción del capital nacional e internacional. En otras palabras, para poder pasar de una acumulación originaria a una verdadera acumulación capitalista, en donde el excedente económico tenga un uso productivo que permita ir modificando las viejas relaciones de producción y los procesos de trabajo al interior de la economía Chiapaneca.

En este abigarrado mosaico de modos de producción la vieja economía y sociedad chiapanecas se niegan a desaparecer. El "antiguo régimen" caracterizado por una sociedad civil conformada a partir de una economía rural; una sociedad rural dominada por caciques y poderes regionales; una sociedad política que adopta una visión patrimonialista y absolutista del ejercicio del poder y la existencia de ricos y religiones que tienden a suplir, como formas de dominación, al mismo Estado, son en el Chiapas actual realidades innegables.

Al abundar más en el aspecto económico tal vez los signos más característicos del modelo de acumulación en Chiapas sean su dependencia estructural de las necesidades de reproducción del capital nacional, su profunda desigualdad social su desintegración regional, el estancamiento de la industria y la predominancia del sector primario. En otras palabras lo que existe es "... un capitalismo débil, incipiente, alienado, inestable y profundamente contradictorio, incapaz de multiplicar las fuerzas productivas en un lapso razonablemente breve y que, contra lo que pudo pensarse a partir de del desarrollo europeo de los siglos XVIII y XIX,

está lejos de ser el símbolo de una racional utilización de los recursos productivos.." (6)

Ahora bien, vale la pena preguntarse las causas del atraso y del subdesarrollo de la entidad para poder entender los cambios y las persistencias en la economía local.

Si el modelo de acumulación nacional fue analizado, en el primer capítulo, por el desarrollo y desenvolvimiento de la industrialización del aparato productivo, aquí son un conjunto de elementos diferentes los que explican las características de su estructura económica.

Metodológicamente nos permitiremos señalar que existen dos tipos de factores que merecen ser analizados aún a pesar de la dificultad para diferenciarlos y separarlos: Los de origen interno y los de origen externo.

En el orden interno podemos señalar que tradicionalmente la reproducción de la sociedad chiapaneca se define fundamentalmente en torno a la producción agropecuaria y forestal aunque en los últimos años estén cobrando cada vez más importancia los sectores secundario y terciario.

Por otro lado en el orden externo, las ramas más dinámicas de la economía estatal se han desarrollado en función de su relación frente a los diferentes centros de poder como fueron, en su momento, la dominación colonial y el saqueo de recursos que le caracterizó; las necesidades crecientes de mercancía y alimentos de la economía internacional (lo que volvió a una parte de la economía local prácticamente en un "enclave" de dominación y explotación de los recursos) y por último, del papel que le ha tocado desempeñar a la economía chiapaneca en el modelo de acumulación nacional en donde la industrialización del aparato productivo ha requerido alimentos, materias primas y divisas para su desarrollo. Es decir, la economía chiapaneca ha estado inserta desde siglos atrás en una división nacional e internacional del trabajo que explica, en gran parte, su condición de atraso y subdesarrollo.

Para entrelazar estas dos formas de ver la economía chiapaneca tomaremos el comentario de Sergio Aguayo quién señaló: "aislada del resto del país hasta fecha muy reciente, se dice que a Chiapas no llegó la Revolución Mexicana en su sentido más inmediato y en sus repercusiones favorables al campesino. En lugar de ello se mantuvieron las viejas

estructuras económicas y políticas, y en el Soconusco se afianzó un emporio centrado en las plantaciones de café " (7).

En efecto, antes de la Revolución en Chiapas como en el resto del país la base económica sobre la que giraba la reproducción social de la mayor parte de la población lo constituían las fincas terratenientes. Por ello, el reparto agrario y el llamado a la unidad política de los caudillos revolucionarios se convirtió en Chiapas en la principal contradicción para los vencedores en el movimiento armado de 1910. En Chiapas tal vez por su lejanía del centro del país, esta contradicción se resolvió a favor de la unidad político militar de los terratenientes, quienes se organizaron para no ceder paso a la Reforma Agraria.

Contando con una sólida base social y militar los grupos dominantes pudieron evitar que efectivamente la revolución llegara a Chiapas en un proceso en el que las élites dominantes lograron imponer sus intereses económicos y políticos en toda la entidad. Como bien señala García de León "La mapachada representaba el Chiapas profundo de las élites ladinas dominantes, su propia concepción del mundo: alrededor de la finca como unidad económico-social reproduciendo a la familia chiapaneca, en su carácter de concreción práctica y social de identidad de una clase surgida como producto de la colonización española de las denuncias de tierras baldías, y cuyas tradiciones liberales hicieron de ella el puntal para la penetración de capitales y la inserción de este país al mercado mundial. Vista desde el exterior, esta oligarquía, o este mosaico de poderes preoligarquicos, era una clase dominante en un contexto capitalista; en tanto que sus mecanismos interiores de legitimación seguían cauces precapitalistas, coloniales, etc., resortes propios de dominación ideológica, necesarios para la expansión del capitalismo, pero originales. En este sentido, la chiapaneca era en ese momento una clase muy cercana a las otras oligarquías centroamericanas -por ello el triunfo de los mapaches en el largo plazo- podría constituirse en una posibilidad de perpetuación del antiguo orden, pues su pulso correspondía a este dominio de factores precapitalistas en la producción agropecuaria y en la producción ideológica política. Podemos decir que la familia extensa terrateniente era la forma de expresión del estado, en tanto que las relaciones de parentesco se proyectaban en el poder político" (8).

En esta perspectiva el modelo de acumulación anterior a la revolución siguió persistiendo aún después de ella. La producción agropecuaria predominantemente para el autoconsumo con técnicas de producción atrasadas

se siguieron entrelazando con unidades de producción capitalistas que producían para el mercado nacional e internacional productos como café, ganado, plátano, cacao, maíz, etc. Esta relación de subordinación económica con respecto al mercado nacional e internacional no permitió la diversificación de la estructura económica con las subsecuentes repercusiones en el empleo, en el ingreso y en la inversión.

Por ello, el trabajo aportado por los chiapanecos a la industrialización del aparato productivo nacional a través de la producción de alimentos y divisas perpetuaron su condición secular de atraso lo que ha dado motivos para llegar a considerarse como colonialismo interno a la relación que ha tenido la economía de la entidad con la nacional porque "los excedentes generados por la agricultura han sido utilizados para cubrir las necesidades de una industrialización acelerada, hasta significarse una verdadera descapitalización de la economía rural. Sumado a ello, la política de precios de garantía y las acciones de fomento a la agricultura han sido insuficientes para reducir su disparidad frente a las actividades no agrícolas, la cual ha deteriorado sustancialmente los términos reales de intercambios de la agricultura."(9)

Aunque a grandes rasgos este es el modelo de reproducción económica y social de la Entidad, su estructura económica ha sufrido algunas transformaciones que merecen destacarse.

La heterogeneidad geoeconómica de la entidad determinada por una variedad de regiones diferenciadas por sus condiciones naturales de clima, agua, vegetación, suelo, etc., así como por determinaciones de carácter histórico y social han sido muy importante en la inserción de cada región en la estrategia de desarrollo nacional. Así, la presión ejercida por la industrialización se dejó sentir en la región del Soconusco, costa y la depresión central donde se aplicaron un conjunto de políticas para obtener alimentos y divisas que la industrialización requería. Ello trajo como consecuencia una dinámica socioeconómica caracterizada por la transformación de los viejos finqueros en una burguesía agraria y en la aparición de nuevos actores sociales ligados al comercio, la ganadería y la agroindustria. De esta forma las ciudades de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula se convirtieron en centros urbanos desde los cuales se impulsaron un conjunto de redes de relaciones comerciales y crediticias operados por el Sector Público. Con ello del 4.5% de Población urbana existente en 1940 pasó al 8% de la Población total en 1950.

Las Regiones más beneficiadas por la acción del Sector Público fueron precisamente éstas, convirtiéndolo a la Frailesca en el granero de la entidad, al Soconusco como enclave agroexportador y a la Costa como abastecedora de carne bovina para las clases medias urbanas del centro del país.

Las otras regiones, aunque fueron cada vez en mayor medida interviniendo en la dinámica económica, su producción era básicamente para el autoconsumo.

A partir de 1960 se da un fuerte impulso a la ganaderización de la economía estatal. Grandes áreas destinadas al cultivo de granos y a la explotación forestal son abiertas a la cría y engorda de ganado destinado al mercado nacional, no sin antes crear una serie de conflictos con comunidades rurales. (10)

Asimismo aumentó la superficie cultivada de café y algodón introduciéndose con ello modificaciones en el uso del suelo y en la utilización del trabajo asalariado en amplias zonas de la entidad. Todo ello llevó a la economía a tener en promedio tasas de crecimiento del 7.72% anuales entre 1960 y 1970, similares a las obtenidas a nivel nacional. Sin embargo paradójicamente Chiapas seguía siendo una de las entidades federativas más atrasadas económicamente, pues en 1940 ocupó el lugar No. 30 a nivel nacional, en 1950 el 31, en 1960 el 30 y en 1970 nuevamente el 31, es decir desde 1940 hasta 1970 la entidad ocupó entre el 2o. y el 3er. lugar en cuanto a niveles de subdesarrollo. (11)

A partir de la década de los 70 nuevos factores aparecen en la escena económica local. En 1969 empieza la construcción de la Central Hidroeléctrica de Malpaso, en 1975 la de la Angostura y en 1980 la de Chicoasón. Con ello Chiapas genera el 50% de energía hidroeléctrica del país satisfaciendo el 20% del consumo nacional en los estados de Tabasco, Campeche, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Morelos, México y el Distrito Federal. Sin embargo, la población electrificada en la entidad representa solamente el 74% del total y habita en el 77% de las localidades de la entidad.

Adicionalmente estas construcciones ocasionaron algunos desajustes en la economía local como son la pérdida de miles de las mejores hectáreas agrícolas de la entidad, un crecimiento acelerado de Tuxtla Gutiérrez y un proceso inflacionario en la economía; un aumento del consumo interno que tuvo que abastecerse con productos traídos de otras partes de la República

fortaleciendo el deterioro de los términos de intercambios comerciales dadas las relaciones favorables de precios de los productos agropecuarios con los de origen industrial.

Otro factor importante por considerar es la importancia adquirida por la explotación intensiva de petróleo que se registró a partir de 1976, llegando a representar en 1979, el 22 por ciento de la producción nacional de crudo y el 21.9 por ciento de gas natural.

La explotación del petróleo tuvo más repercusiones desfavorables que favorables en la economía local pues no obstante su localización concentrada en el municipio de Reforma, sus efectos negativos se extendieron a casi todo el territorio estatal.

En efecto como destaca un especialista en la materia "la industria petrolera y el sector energéticos observaron durante el periodo en mención un bajo nivel de integración al desarrollo económico de la entidad, que se tradujo en una reducida absorción de mano de obra local, debido a su bajo nivel de calificación y competencia; en el incremento de precios de los bienes de consumo popular, que levantó una fuerte espiral inflacionaria; un mayor déficit de vivienda y de servicios públicos, en razón de la afluencia de población que resultó muy superior a la incipiente infraestructura y al equipamiento y los servicios existentes; y en una afectación de las tierras dedicadas a la agricultura y la ganadería, agravada por la degradación y la contaminación atmosférica, todo lo cual derivó en inconformidad y conflictos políticos.

En términos generales -continúa el autor- los principales cambios operados en la zona norte de Chiapas y donde se concentró la expansión petrolera durante la década de los setenta hasta 1982, arrojan un balance más negativo que positivo, al resultar afectados por la contaminación tanto los recursos naturales y productivos como la mayor parte de la población local e inmigrante asentada en el área, condicionando tal vez al resto de las actividades económicas, principalmente los de carácter agropecuario, y acelerando la descomposición del campesinado pobre y las desigualdades sociales" (12).

Estos dos factores trajeron como consecuencia un aumento considerable del producto interno bruto y la modificación en su composición sectorial. En el periodo 1970-75 el PIB creció a una tasa promedio de 6.5 por ciento y en el lapso 1975-80 creció en un 14.4 por ciento. En su

estructura sectorial el sector primario pasó de representar el 30.8% en 1970 a 16.8% en 1980; el sector secundario pasó de 27.6% en 1970 a 56.6% en 1980; y el terciario pasó del 41.6 al 27.6% en el mismo lapso.

El análisis del crecimiento del producto sectorial nos revela que en el periodo 1970-75 el sector primario creció a una tasa de sólo 1.6%; mientras que el secundario lo hizo a una del 10.8% y el terciario en un 6.7%. Por su parte, en el periodo 1975-80, el primario creció en un 7.2%, el secundario en un 24.2% y el terciario en un 5.1%. Lo paradójico es que este crecimiento del PIB no se tradujo en un desarrollo económico de la entidad ya que ésta siguió conservando sus niveles históricos de subdesarrollo apenas superando al estado de Oaxaca.

En un estudio reciente se señala que en términos globales la economía chiapaneca siguió creciendo considerablemente durante el periodo 1982-1988 más en unos sectores productivos que en otros, aunque a ritmos no tan acelerados como en épocas precedentes pero sí más consistentes porque significaron, en alguna medida, la disminución de las disparidades regionales en la entidad (13). Este crecimiento fue apoyado por un fuerte impulso de la inversión pública federal y estatal que no lograron modificar las condiciones de atraso de las fuerzas productivas y los grandes desequilibrios sociales que existen a lo largo del territorio.

Para tratar de entender esta condición de atraso y subdesarrollo es necesario revisar a grandes rasgos algunas características sectoriales y regionales de la Entidad.

A pesar del fuerte crecimiento de la industria petrolera e hidroeléctrica, éstas no han modificado la estructura económica de la entidad que sigue siendo predominantemente rural. Cerca del 70% de la población realiza actividades ligadas directa o indirectamente a los renglones agropecuarios con una agricultura altamente dependiente del maíz y una ganadería básicamente extensiva; es decir este sector se caracteriza por su desarrollo desigual. Por un lado existen áreas donde se practica la agricultura empresarial con fuerte inversión de capital, utilización de insumos industriales como semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria y trabajo asalariado. Ellas marcan la dinámica del sector por su estrecha relación al mercado Nacional e Internacional y por los fuertes apoyos brindados por el sector público; asimismo es un sector que retiene gran parte del excedente generado por la sobreexplotación de la fuerza de

trabajo principalmente indígena o proveniente de Centroamérica lo que le da escaso margen de negociación en los contratos salariales.

Por otra parte, se encuentra una agricultura precapitalista, minifundista, altamente dispersa destinada básicamente al autoconsumo utilizando el trabajo familiar y técnicas de producción que datan desde la época precolombina o de la colonia.

Entre ambos tipos de agricultura existe una gran relación porque la agricultura precapitalista es generalmente aportadora de fuerza de trabajo hacia las de tipo capitalistas con lo cual se convierten en dos caras de un mismo proceso.

Además el 67% de la superficie dedicada a la agricultura corresponde al cultivo de 7 productos: café, algodón, plátano, cacao, maíz, frijol y arroz. Los cuatro primeros ocupan el 17.41 % de la superficie agrícola y se cultivan en plantaciones de tipo capitalista para el mercado internacional y nacional. El maíz, el frijol y el arroz son cultivos destinados a satisfacer las necesidades de alimentación de la población local con excedentes importantes, en el caso del maíz, para el mercado nacional. Estos cultivos se realizan principalmente en tierras ejidales y pequeñas propiedades minifundistas, con trabajo familiar o asalariado y con diversas técnicas e instrumentos de trabajo.

Dos fenómenos merecen destacarse en este sector. Desde hace algunas décadas se viene formando una extensión cada vez mayor de tierras cansadas por los métodos tradicionales de roza-tumba y quema que reducen las posibilidades de aumentar la productividad y que presionan a la población a la búsqueda de otras tierras; por otra parte, el proceso de ganaderización extensiva da lugar a una presión sobre la estructura de tenencia de la tierra registrándose con ello uno de los grandes cuellos de botella de la economía local: los conflictos de carácter agrario. Viendo la estructura de tenencia de la tierra (el 61.3% pertenecen al régimen ejidal y comunal, el 27.6% al régimen de propiedad privada, el 7.2% a terrenos nacionales, el 1.2% a colonias y el 2.7% a ríos, lagunas y embalses de las presas), se ven pocas las posibilidades de continuar con el reparto agrario por lo que es necesario encontrar una salida a éste problema de tal forma que la seguridad sobre la tenencia de la tierra y el desarrollo de los sectores secundario y terciario se conviertan en una alternativa al desarrollo agropecuario y a la absorción de la mano de obra expulsada del campo.

Al sector secundario se caracteriza por su marcado atraso. En 1970 representó el 0.75% del producto interno bruto nacional y en 1980 subió al 1.25% como consecuencia de las actividades derivadas del petróleo y de la construcción de las presas hidroeléctrica. Independientemente de éstas industrias poco integradas al resto de la economía local, el sector secundario se puede dividir básicamente en dos ramas, la manufacturera estrechamente ligada a la agroindustria y productora de alimentos y bebidas, productos de madera y fabricación de textiles; la artesanal que no son más que talleres localizados principalmente en las ciudades de Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de las Casas y Comitán y la construcción que sufrió un acelerado crecimiento resultado de las cuantiosas inversiones públicas de Pemex, CFE y gastos del Gobierno destinados a infraestructura y obra pública. Esta última guarda una gran vulnerabilidad porque depende en gran medida de la inversión pública por lo que en la actualidad el futuro de esta rama es inestable requiriéndose el diseño de una estrategia de desarrollo industrial que integre a las diferentes ramas del sector y que ponga hincapie en el desarrollo de la agroindustria.

El sector terciario viene adquiriendo desde hace cerca de dos décadas una importancia cada vez mayor por su aportación al producto interno bruto de la entidad y como fuente de trabajo para muchos chiapanecos. El comercio, los servicios y el empleo público se han convertido en una alternativa al desempleo abierto y al subempleo por lo que algunos analistas señalan que en Chiapas se viene dando un proceso de "terciarización" de la economía por la cada vez mayor participación de éste en la dinámica económica de la entidad.

Existen desde luego obstáculos serios para el desarrollo sectorial como lo es la accidentada orografía que dificulta la comunicación entre poblaciones traduciéndose en dificultades para otorgar servicios públicos, consolidar las relaciones comerciales e integrar y fortalecer el mercado interno.

Por otra parte, para acercarnos un poco más al conocimiento de la estructura económica de la entidad es necesario enfocarla también desde la perspectiva regional.

En efecto, Chiapas como ya lo hemos señalado es un mosaico de modos de producción donde se encuentran una diversidad de formas y relaciones de producción. Así por ejemplo la región más desarrollada es la del Soconusco

en donde se encuentra la agricultura de exportación y las técnicas más intensivas en el uso del capital así como el desarrollo de la agroindustria y del sector comercial.

Le siguen en importancia productiva la región Frailesca, productora de granos básicos para consumo local y nacional fuertemente apoyada por las políticas públicas crediticias y de apoyo a la producción y comercialización que aseguran la cuota de granos destinada al consumo nacional. En los últimos años ha sufrido un proceso de ganaderización como muchas regiones del Estado y es también productora de materias primas industriales como la caña de azúcar y el algodón, así como de hortalizas y frutales. La diversificación de cultivos va apoyada de técnicas y procesos de trabajo en donde coexisten terratenientes, empresarios, pequeños productores minifundistas, ejidatarios y comuneros con sus respectivas relaciones y técnicas de producción.

Otra región importante es la de la Costa caracterizada por su actividad predominante ganadera, pesquera y comercial con distintos grados de evolución que como ya se mencionó guarda una gran relación económica comercial con otras entidades federativas entre las que destacan Veracruz, Puebla y el Distrito Federal.

La región de Malpaso se significa por la presencia de las presas "Malpaso" y "Chicoasén" generadoras de energía hidroeléctrica. Estas obras han determinado la dinámica económica de la región ocasionando un flujo migratorio hacia Tuxtla Gutiérrez. Su estructura económica se caracteriza por una abigarrada serie de actividades en pequeña escala que van desde las agrícolas, ganaderas, picícolas, etc., con procesos de trabajo poco tecnificados que van desde la utilización del arado egipcio y el azadón, la utilización del método de cultivo de roza-tumba y quema para los cultivos de maíz y frijol. Paradójicamente siendo una región productora de energía eléctrica sus beneficios han sido pocos aquí destacándose la carencia de energía eléctrica en amplias zonas de la misma.

La región del centro, abarca la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y los valles de Cintalapa y Jiquipilas. Es una región que guarda gran semejanza con la de la Frailesca aunque aquí destacan dos actividades relevantes, la explotación forestal en los límites con los Estados de Veracruz y Oaxaca y el predominio de actividades comerciales y de servicios en la capital del Estado.

La región de los Altos con cabecera en San Cristóbal de las Casas es una de las regiones más pobres de la entidad. Con una alta densidad poblacional, las características del terreno y de la población -indígena en su mayor parte- la convierten en abastecedora natural de fuerza de trabajo para otras regiones como el Centro, la Frailesca y el Soconusco. Su actividad productiva se circunscribe a la actividad agropecuaria de autoconsumo, las actividades artesanales y turísticas, la fruticultura y la floricultura para el mercado local.

Por su parte, en la Sierra Madre la actividad productiva gira en torno a la producción de café, la horticultura, la fruticultura, la producción de granos y de madera y la ganadería bovina y ovina en pequeña escala. La producción de café se destina a la exportación. También se cultiva en tierras ejidales apoyadas por el sector público. La fruticultura, a su vez, se desarrolla en terrenos ejidales para el autoconsumo familiar y para su comercialización en el Soconusco y los Valles Centrales. La producción de granos se concentra en los cultivos de maíz y frijol, insuficientes en épocas de cosecha de café por lo cual se tienen que abastecer de la Frailesca. La explotación forestal se realiza de manera rudimentaria para abastecer de materias primas a los centros manufactureros del Soconusco y de los Altos. A su vez la ganadería bovina se encuentra en fincas cercanas a Jaltenango y Cuxtepeques y en menor medida en algunos ejidos; mientras la ovina se encuentra en las áreas frías en donde se explota con técnicas tradicionales para conseguir abono orgánico, carne para el autoconsumo y lana para comercializar en los altos de Chiapas.

En la región Norte destaca la localización de las actividades de explotación petrolera en donde las actividades primarias se han subordinado a los requerimientos de la industria extractiva y petroquímica, ocasionando perturbaciones ecológicas y sociales. Existe una planicie en donde se encuentra la actividad ganadera, la producción de granos básicos y de plátano, mientras que en las montañas se concentra la producción de café y de cacao en unidades productivas minifundistas.

La región de la Lacandona ha ido adquiriendo en sus últimos años una importancia estratégica por el alto crecimiento poblacional que registra. A ella concurren peones de hacienda, ejidatarios sin tierra y campesinos de otros estados, indígenas tzeltales, tojolabales, choles y tzotziles, en su mayoría altamente incomunicados. La actividad económica gira en torno a la explotación de las maderas del trópico tales como caoba y el cedro, la

producción milpera, de frijol y calabaza, mediante el sistema roza-tumba y quema; la producción silvícola para recolectar chicle y de latex o palma de ornato. Así también en los últimos años se registran el cultivo creciente de café en las elevaciones de la faja montañosas en pequeñas plantaciones, así como de ganado bovino en donde se aplican las técnicas extensivas para su explotación. Es menester señalar que ésta zona registra en los últimos años graves problemas sociales generados de la lucha por la tenencia de la tierra.

A grandes rasgos esta descripción nos ha permitido mostrar que al atraso y subdesarrollo de la entidad le corresponde una heterogénea y diversa disparidad socioeconómica que define la organización productiva y el desarrollo de las diferentes regiones del estado.

En consecuencia, esta condición de atraso y subdesarrollo demanda la elaboración de una estrategia de desarrollo estatal y regional que originen cambios en las estructuras económicas y sociales, que permitan la movilización plena de los recursos disponibles y la transformación de las fuerzas productivas.

Esta estrategia deberá recuperar la dimensión regional de desarrollo para que a partir de las especificidades y particularidades de cada región se recojan las necesidades locales y se integren en una estrategia global en donde la participación social y la concertación de acciones con los diferentes agentes económicos y sociales serán requisito fundamental para su instrumentación.

En época de crisis y escasez de recursos públicos para incentivar la economía, la explotación de los recursos productivos desaprovechados, la reactivación del aparato productivo y la satisfacción de las demandas sociales requiere la efectiva descentralización de atribuciones, recursos y funciones desde los centros del poder (llamense autoridades federales, estatales o grupos económicos organizados) hacia la comunidad asentada en determinados espacios territoriales. Este proceso se posibilitaría con una estrategia de desarrollo regional que acerque la toma de decisiones hacia la comunidad y que retome los planteamientos y necesidades de la población local.

4.2 El sector público en el desarrollo económico de Chiapas.

En el proceso de desarrollo, el papel desempeñado por el Sector Público es de suma importancia. Este es el responsable de conducir y promover el desarrollo socioeconómico y la participación de los sectores privado y social. En este contexto la intervención del sector público se da por medio de la administración pública estatal a través de dependencias y unidades administrativas que realizan las tareas de regulación normativa, de fomento a la producción de bienes y servicios, de inversiones en infraestructuras y programas sociales, por ello la manera con ésta esta organizada y funcionando tiene que ver mucho con el papel del Estado como promotor del desarrollo.

Tradicionalmente la intervención del sector público estatal en el proceso de desarrollo tiene un carácter marginal. Esto era más evidente aún en años anteriores cuando la federación a través de sus dependencias y empresas públicas era la responsable de instrumentar en el Estado los Programas de Desarrollo. Las pocas acciones del gobierno estatal en la materia se realizaban a su vez de manera pragmática, asignando recursos en función de compromisos políticos los cuales se veían modificados de acuerdo a las demandas planteadas por la comunidad. Posteriormente con el desarrollo de la política regional se fueron introduciendo algunos elementos de programación de la inversión sectorial con propósitos de obtener mayores impactos en la economía regional.

Con el propósito de orientar, promover el desarrollo socioeconómico de la entidad a través del gasto público, el Gobierno del Estado creó en agosto de 1977 la Comisión de Programación y Presupuesto, como una unidad administrativa en donde intervenían y participaban todas las dependencias del Ejecutivo para planear y programar sus acciones y coordinarlas con las del Gobierno Federal. Se creó bajo la Presidencia del Gobernador del Estado y la coordinación de un Vocal Ejecutivo nombrado por éste. Así mismo, participaban los titulares de las Secretarías: General de Gobierno, de Desarrollo Económico, de Obras Públicas, de Educación Pública, de Salud Pública, de Finanzas, la Procuraduría General de Justicia, la Oficialía Mayor y la Contraloría.

Sus funciones eran: 1) Integrar y estructurar el proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado; 2) Autorizar, por acuerdo del gobernador, el ejercicio de los recursos de inversión previstos en el presupuesto de egresos del Estado y los que corresponden a transferencias, por virtud de convenios y acuerdos celebrados ante el Gobierno Federal y Estatal; 3) Participar, con las dependencias del Gobierno Federal en los

trabajos relativos a la formulación de las propuestas de inversión federal en obras y servicios; 4) Establecer los mecanismos para la operación de los programas y realizar las evaluaciones físicas y financieras; 5) Las demás atribuciones que le conferían la Constitución Política del Estado, Leyes y Reglamentos y las que específicamente le asigne el gobernador.

En la práctica esta Unidad Administrativa no operó por lo que sus funciones, las desempeñaron el Comité para la Promoción del Desarrollo -COPRODE-, la Secretaría de Finanzas y la Contraloría. Es más, en la práctica no existía una normatividad en la integración y formulación del presupuesto.

Con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de 1983, las funciones siguieron exactamente iguales, sólo cambiaron los nombres de algunas dependencias que la integraron, sin embargo poco a poco la Comisión de Programación y Presupuesto comenzó a consolidarse como la Unidad Programadora del Gasto Público.

En este sentido el camino recorrido por la Comisión de Programación y Presupuesto es largo. De ser una pequeña Unidad Administrativa en 1983 circunscrita a la formulación e integración del presupuesto de egresos, se convirtió en un órgano de planeación hacia 1985. En este proceso resalta el hecho de que habiendo recaído el nombramiento del Coordinador del COPLADE en la misma persona que coordinaba la Comisión de Programación y Presupuesto, ésta amplió sus facultades, atribuciones y estructura administrativa. De cerca de 15 personas que eran en 1983 crecieron a más de 200 en 1988.

En el intento por planear el desarrollo socioeconómico estatal destaca la creación en el Estado del Comité para la Promoción del Desarrollo. En efecto, Chiapas es una de las primeras entidades en donde se creó, en 1973 el órgano responsable de la programación y coordinación de las inversiones públicas federal y estatal, el Comité para la promoción del Desarrollo -COPRODE-. Se creó de esta forma, un organismo público del gobierno federal a través del cual se coordinaban las acciones del sector público en la entidad.

A pesar de ser un órgano donde participaban las dependencias del Ejecutivo Estatal su coordinación recaía en el delegado en la entidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. A través de él, la Federación dictaba la normatividad para la ejecución de los programas de desarrollo

como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el Programa de Desarrollo para las Zonas Marginadas (COPLAMAR). Cada uno de estos programas incluía una estructura administrativa para su operación. Posteriormente los dos últimos fueron incorporados al primero y se le dió mayor formalidad a la Comisión Estatal del Programa Integral para el Desarrollo Rural la cual era presidida por el gobernador del estado y un vocal ejecutivo nombrado por este. No obstante esto, los lineamientos para su administración y operación se dictaban en la Federación.

En 1976 se creó el Convenio Unico de Coordinación -CUC-, como el instrumento jurídico a través del cual se concertaban los programas de desarrollo entre la federación y el gobierno del estado, para la ejecución de estos programas, se creó la Comisión Estatal del Convenio Unico de Desarrollo, presidido por el gobernador del estado y coordinado por un vocal ejecutivo nombrado por éste, en él participaban dependencias federales y estatales así como autoridades municipales. De esta forma el COPRODE era un órgano supervisor de las actividades del PIDER y del CUC.

Fue hasta 1981 cuando el COPRODE desaparece para dar lugar al Comité para la Planeación del Desarrollo -COPLADE-, órgano responsable de la Planeación y Programación Regional. Con ello el COPLADE deja de ser un organismo descentralizado del gobierno federal y pasa a constituirse en un organo de planeación, coordinación y concertación del gobierno del estado. Paralelamente, el Programa Integral de Desarrollo Rural es incorporado al CUC con el cual esta figura adquiere mayor relevancia como instrumento para la ejecución de la política regional.

Asimismo, el COPLADE se convierte en un órgano cuyas funciones y organización se estipulan en los Convenios Unicos de Coordinación teniendo como principales funciones: instrumentar los programas de desarrollo en coordinación con el gobierno federal y los gobiernos de los municipios; formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal los programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad así como aquellos que debían ser incluidos en el CUC.

En 1983 el Convenio Unico de Coordinación pasa a denominarse Convenio Unico de Desarrollo y en él se sigue incluyendo al COPLADE como instancia coordinadora de la inversión pública federal, estatal y municipal. Asimismo la estructura administrativa del CECUD pasa a ser manejado por el

COPLADE que se convirtió además de una instancia de concertación en órgano ejecutor de obra pública.

Con el tiempo el COPLADE se fue quitando la imagen de una dependencia ejecutora cuando transcribió la ejecución de algunos programas a otras dependencias y deja al CECUD como un organismo descentralizado del gobierno estatal, ejecutor de programas concertados como la construcción de escuelas, caminos, edificios públicos, unidades de salud y los sistemas de agua potable.

De esta forma hasta 1985, el COPLADE funcionó como una dependencia coordinadora de las inversiones públicas y ejecutoras de programas de inversión, teniendo una estructura administrativa como cualquier otra dependencia.

Cuando la coordinación del COPLADE recayó en la misma persona en quién recaía la vocalía ejecutiva de la Comisión de Programación y Presupuesto se intentó integrar la estructura administrativa del COPLADE a la Comisión de Programación y Presupuesto, intentó que sólo logró hacerse formalmente ya que operaron sin coordinación y con falta de un proyecto común.

En los dos primeros años del gobierno del General Castellanos Domínguez (1982-1988), el COPLADE cumplió con su función principal de ser una instancia para la concertación de las inversiones del sector público en la entidad, promovió la realización de asambleas en cada una de las cabeceras municipales en donde participaron las dependencias y entidades públicas federales y estatales, así como autoridades municipales; bajo la coordinación de los delegados del COPLADE se elaboraron los programas y propuestas de inversión de cada dependencia en función de las demandas hechas por la comunidad de cada región. Asimismo se compatibilizaban los programas y proyectos a fin de que no existieran duplicidad.

Dada la dificultad para evaluar los resultados no podemos asegurar con certeza hasta donde este mecanismo funcionó con eficiencia o si fue una acción demagógica para hacer sentir a la comunidad que la derrama de inversión del sector público en la región se realizaban acorde a las necesidades del desarrollo local, sin embargo, si podemos asegurar que constituye un mecanismo viable y práctico susceptible de ser explorado para lograr que la inversión pública logre impactar en mayor medida, la economía y el bienestar de la población local.

En los años siguientes, el papel desempeñado por el COPLADE fue perdiendo importancia como instrumento efectivo para la coordinación de la inversión pública y sólo se concretó a integrar los programas presupuestarios de las dependencias públicas, federales y estatales y darle normatividad al ejercicio presupuestario de los programas incluidos en el Convenio Único de Desarrollo. Su intervención fue marginal en el proceso de programación, definición y determinación de programas y proyectos a realizar por las dependencias federales y se limitó a realizar reuniones anuales en donde se revisaban los programas y proyectos a efecto de eliminar posibles duplicidades. Respecto a la integración de la propuesta de inversión municipal, el coplade tuvo una importancia decisiva ya que contó con la facultad de autorizar los programas y determinar las asignaciones anuales por concepto de participaciones fiscales a los municipios.

Los esfuerzos para consolidar el órgano estatal de planeación, fueron resultado de un proceso político-administrativo derivado de la necesidad de una reforma administrativa que vinculara el aparato gubernamental con las necesidades del desarrollo de la entidad. Este propósito se expresa en los alcances contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1983. De esta forma, se menciona la existencia de las siguientes Secretarías: General de Gobierno, Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Educación y Cultura, Finanzas, y de Administración.

También se señala, en la ley orgánica, la existencia de empresas paraestatales y organismos públicos descentralizados con el mismo objetivo de apoyar las acciones del ejecutivo. Sin embargo no se define quienes integran el sector paraestatal ni cuales son los objetivos y propósitos de cada una de ellas ni los mecanismos de normatividad y control.

A la Secretaría General de Gobierno correspondió la ejecución de la política interior del gobierno del estado comprendiendo funciones de seguridad pública, de prevención y readaptación social, de defensoría de oficio, de los procesos electorales, de conciliación y arbitraje, de registro público de la propiedad y del comercio, del registro civil, de asuntos agrarios entre otros.

A la Secretaría de Desarrollo Rural correspondió el fomento de las actividades productivas del campo, especialmente al de las zonas indígenas. Abarca funciones tales como el fomento de la agricultura, la silvicultura, la ganadería y la pesca; así como las actividades de extensión rural y de

ingeniería rural. Asimismo presta apoyo en las zonas indígenas en materia de asesoría jurídica, organización y capacitación comunitaria, fomento de la cultura indígena y realiza inversiones en infraestructura básica.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas le correspondió regular y ordenar los asentamientos humanos, ejecutar la obra pública y cuidar la ecología del Estado.

La Secretaría de Educación y Cultura fue la encargada de planear, reglamentar y promover la educación y la cultura en el Estado incluyendo los programas de alfabetización para los adultos.

La Secretaría de Finanzas tuvo como principales funciones administración de la política tributaria y de tesorería general, así como el registro y control de los recursos financieros del Gobierno del Estado.

La Secretaría de Administración fue la encargada de brindar apoyo administrativo a las dependencias del ejecutivo en materia de recursos humanos y materiales. Fue la encargada de aplicar las políticas de gasto corriente del gobierno estatal.

Por otra parte la administración pública central se complementó con la existencia de unidades de apoyo al ejecutivo del Estado: la Contraloría General de Gobierno, la Comisión de Programación y Presupuesto, la Comisión de Fortalecimiento Municipal, la Coordinación General de Salud Pública, la Coordinación General de Promoción Turística y Artesanal, la Coordinación General de Comercialización y Fomento Industrial, la Coordinación General de Comunicaciones y Transportes, la Coordinación General del Sector Paraestatal, la Coordinación General de Estadística Geografía e Informática y la Coordinación General de Comunicación Social.

La Contraloría General de Gobierno fue la encargada de vigilar, inspeccionar y supervisar el destino de los recursos humanos y económicos del gobierno del estado, inspecciona el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos; además, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.

La comisión de programación y presupuesto, como ya se mencionó, aparece en la Ley orgánica de la administración pública como un órgano colegiado donde participaban todas las dependencias del ejecutivo, así como la contraloría general de gobierno. Para su operación se designó un vocal ejecutivo que tuvo como funciones integrar y formular el presupuesto de

egresos del gobierno del estado y autorizar, por acuerdo del gobernador, el ejercicio de los recursos de inversión y las transferencias. También tenía como función, establecer mecanismos de seguimiento de los programas y realizar las evaluaciones físicas y financieras que correspondieran

La comisión de fortalecimiento municipal fue integrada por las dependencias del ejecutivo y la contraloría general de gobierno y con una vocalía ejecutiva encargada de coordinar las políticas de fortalecimiento municipal ejecutadas por el gobierno federal y estatal.

La coordinación general de salud pública era la encargada de aplicar las políticas que en materia de salud dictaba el ejecutivo estatal y coordinar las acciones de salud de los tres niveles de gobierno.

La coordinación de promoción turística y artesanal tenía como principal función promover el desarrollo de las actividades turísticas y artesanales de la entidad.

La coordinación de comercialización y fomento industrial era la encargada del fomento de las actividades comerciales e industriales en el Estado.

La coordinación general de comunicaciones y transportes tenía como funciones las evaluaciones técnicas para el otorgamiento de concesiones de transporte público, la administración del centro de producción de televisión y la operación de los servicios de radiocomunicación.

La coordinación general del sector paraestatal tuvo como objetivo fundamental asesorar al ejecutivo estatal y a las empresas y organismos públicos, en materia de planeación, organización y control de sus actividades; asimismo realiza evaluaciones periódicas sobre el funcionamiento de las entidades públicas.

A pesar de no aparecer en la ley orgánica de la administración pública existieron dos coordinaciones generales que se significaron por las tareas que desempeñaron: la de Estadística, Geografía e Informática y la de Comunicación Social, la primera realiza el seguimiento de los programas operativos anuales e integra el anteproyecto de los informes de gobierno. La segunda aplica la política de comunicación social del gobierno del estado.

Por otro lado, la administración pública estatal se complementa la existencia de cinco empresas paraestatales y 15 organismos públicos descentralizados.

Empresas paraestatales:

AVIACION DE CHIAPAS, S.A., tiene por objeto la transportación aérea de pasajeros.

COMPANIA FORESTAL DE LA LACANDONA, S.A. explota y comercializa los recursos forestales de la selva lacandona.

TRANSPORTES DE CARGA DEL GOBIERNO DEL ESTADO, S.A. DE C.V., su principal función es el acarreo de fertilizante hacia los centros productores del Estado.

TRANSPORTES TURISTICOS CHIAPANECOS, S.A. tiene como objeto la transportación turística y pluvial de pasajeros.

CORPORACION DE FOMENTO DE CHIAPAS, S.A. DE C.V. fue creada en el presente sexenio para aprovechar y transformar los recursos forestales de la entidad.

Organismos públicos descentralizados:

CAMINOS DE CHIAPAS, fue creado para apoyar las tareas del ejecutivo en materia de construcción, pavimentación y mantenimiento de caminos rurales y urbanos.

INSTITUTO ESTATAL DE DESARROLLO URBANO tuvo como función la planeación y regularización urbana y la construcción de vivienda.

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE CHIAPAS fue creado como instrumento para apoyar a la burocracia en materia de prestaciones económicas, servicios médicos y actividades de recreación principalmente.

PERFORACIONES Y RIEGO ESTATALES es un organismo que construye pozos profundos para riego o consumo humano.

TALLERES GRAFICOS DEL ESTADO tiene como tarea la impresión y edición de material para el gobierno del estado.

COORDINACION FORESTAL DEL ESTADO DE CHIAPAS es la encargada de la vigilancia y desarrollo de los recursos silvícolas.

SISTEMA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DEL ESTADO opera como una instancia ejecutora de programas de desarrollo social para las familias chiapanecas.

INSTITUTO CHIAPANECO DE CULTURA de reciente creación absorbió las funciones de la desaparecida subsecretaría de cultura. Tiene como tarea básica ejecutar la política cultural del gobierno del estado.

INSTITUTO DE HISTORIA NATURAL es un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación y Cultura con funciones de conservación y fomento del patrimonio natural -flora y fauna- del estado.

COMISION ESTATAL DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO es un organismo que ejecuta obras concertadas con el gobierno federal.

JUNTA LOCAL DE CAMINOS es un organismo público recientemente transferido al gobierno estatal que construye y mantiene caminos.

INSTITUTO DE CIENCIAS Y ARTES DE CHIAPAS es un organismo educativo de enseñanza superior donde se imparten varias licenciaturas.

COLEGIO DE BACHILLERES DE CHIAPAS es un organismo de enseñanza media del gobierno estatal.

CONSEJO CHIAPANECO DE RECURSOS PARA LA ATENCION DE LA JUVENTUD, integrada en 1984 al gobierno del estado era la encargada de aplicar las políticas que apoyan al desarrollo de los jóvenes.

Con la nueva ley orgánica de 1983, la administración pública del estado tuvo como marco constitucional el artículo 43 de la constitución local que prescribe "que para el despacho de los asuntos administrativos habrá una Secretaría General de Gobierno y además las dependencias que establezca la ley orgánica de la administración pública del estado" ello significa que constitucionalmente no está precisada la división de la administración pública en centralizada y paraestatal con lo cual la administración pública paraestatal careció de un marco constitucional y reglamentario que obstaculizó a las entidades públicas como instrumentos

para el desarrollo. En la constitución sólo se menciona la existencia de la administración pública paraestatal en el capítulo acerca de las responsabilidades de los servidores públicos cuando señala que toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública paraestatal serán considerados servidores públicos y sujetos de responsabilidades. Por ello la constitución política del estado debería señalar que la administración pública estatal será centralizada y paraestatal conforme la ley orgánica que expide el Congreso.

Por su parte, en la ley orgánica de la administración pública del estado se señala las atribuciones, facultades y funciones de las dependencias y unidades administrativas del ejecutivo del estado, no así, las que se refieren a las empresas y organismos públicos. Con referencias a estas últimas en dicha ley se señala que la administración pública paraestatal forma parte de la administración pública estatal y que la integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos como organismos auxiliares del poder ejecutivo. Asimismo que el ejecutivo estatal está facultado para proponer iniciativas de creación y reglamentación de las entidades paraestatales, así como asignar las dependencias que de acuerdo con sus respectivas áreas sectoriales sean las encargadas de controlar y vigilar sus acciones. En este contexto, aunque no lo hace explícito para el sector paraestatal, a la contraloría general de gobierno se le encarga de vigilar, controlar y fiscalizar el funcionamiento de las dependencias de la administración pública estatal, y con esta misma vigila, controla y fiscaliza las entidades públicas. Asimismo a la Coordinación General del Sector Paraestatal se le encargó de asesorar al ejecutivo en la planeación, organización, coordinación y control de las empresas y organismos públicos; asimismo procurar el desarrollo de las actividades del sector paraestatal; consolidar el presupuesto del sector público para su presentación al ejecutivo; supervisar por instrucciones del ejecutivo el funcionamiento técnico y operativo de las empresas y organismos e informar a éste las actividades que realizan aquellas.

En la práctica estos dispositivos en materia de derecho público resultaron inoperantes por lo que las empresas paraestatales actuaron como sociedades mercantiles regidas fundamentalmente por la ley de sociedades mercantiles lo que dificultó su inserción dentro de la planeación programación y normatividad presupuestaria del gobierno del Estado. Como lo señala esta ley las sociedades mercantiles tienen sus propios órganos internos de administración, control y vigilancia y no tiene la obligación y

el compromiso legal de superditarse a órganos externos de la sociedad. Por su parte, la ausencia de reglamentación de las actividades de los organismos públicos descentralizados provocaron dispersión de objetivos y metas y dificultaron el control de parte de la administración central.

Por todo lo anterior, si se quiere convertir a las entidades públicas en instrumento eficiente de política económica para el desarrollo del estado no sólo se requiere una reestructuración al interior de cada una de ellas revisando su organización y funcionamiento así como precisando objetivos, políticas y estrategias de corto y mediano plazo. También es necesario precisar su marco normativo-jurídico que vincula a éstas una estrategia global de desarrollo y defina su relación con la administración pública central. Ello podría lograrse precisando en la ley orgánica de la administración pública los objetivos y funciones de cada empresa y organismo así como su organización y funcionamiento. También se requiere reestructurar sus órganos internos de administración asignando responsabilidades a cada uno de sus miembros en las tareas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación; ó en su caso, crear una ley reglamentaria del sector paraestatal que contenga definiciones y objetivos de las empresas y organismos; que marque sus aspectos organizativos interno, su integración y normatividad, así como las dependencias de la administración pública estatal encargadas de la planeación, programación, control y vigilancia de sus acciones, entre otras cosas.

Por otra parte durante el período 1982-1988, también se adecuó el marco jurídico para la planeación. Esta la deberían establecer la Constitución Política Local, la ley orgánica de la administración pública estatal y la ley de planeación del estado. Sin embargo, en la Constitución Local no se menciona en ninguno de los artículos la obligación del gobierno del estado para organizar un sistema de planeación democrática. Aún más, falta señalar también la facultad rectora del gobierno del estado para orientar y promover el desarrollo socioeconómico de la entidad.

Al respecto, en el documento "Sistema Nacional de Planeación Principios y Organización" se señala que los gobiernos estatales pueden, si así lo juzgan necesario, introducir en las Constituciones Estatales disposiciones que formalicen la planeación como instrumento de gobierno, formular leyes de planeación que de acuerdo a sus necesidades y experiencias, organicen sistemas estatales donde se prevean las tareas de planeación que puedan desempeñar los municipios.

Queda abierto, entonces, la posibilidad de incorporar en la Constitución Política del Estado los denominados capítulos económicos como son el de la rectoría económica y el de la planeación democrática.

Por su parte en lo referente a la Ley de Planeación, (14) la legislatura chiapaneca aprobó en julio de 1987 (más de cinco años después de haberse dado a conocer el plan chiapas), la ley de planeación del estado que contiene seis capítulos denominados: 1) Disposiciones generales; 2) Sistema estatal de planeación democrática; 3) Participación social en la planeación; 4) Planes y programas; 5) Coordinación y; 6) Concertación e inducción.

Esta Ley constituye un avance en el proceso de dotar de un marco jurídico normativo a la planeación estatal. Sin embargo, las características propias de su creación hicieron que el contenido de sus artículos adolezcan de muchas insuficiencias e imprecisiones que contribuyeron a su inoperancia.

En el capítulo primero, por ejemplo, no establece con claridad los propósitos de la ley en cuanto al establecimiento de los principios que deberan regir las actividades de la administración pública estatal y municipal en materia de planeación del desarrollo. Asimismo no establece la relación entre la administración pública estatal y el poder legislativo.

En su lugar restringe la ley a la ejecución del P.N.D. y el plan Chiapas. Aunque en el segundo capítulo cae en una evidente contradicción con el primero porque señala que la formulación del plan de desarrollo se llevará a cabo mediante el sistema nacional de planeación democrática.

Asimismo, en este capítulo se evidencia la laguna constitucional en materia de planeación cuando remite esta facultad del gobierno estatal al artículo 26 de la Constitución General de la República en una clara visión centralista que contradice el proceso de descentralización y desarrollo regional.

En relación a las atribuciones que se le asigna al órgano estatal de planeación en este caso la Comisión de Programación y Presupuesto se evidencia una de las mayores limitaciones para llevar a cabo las tareas de planeación. Como veremos más tarde, aquí se ve la ambigüedad existente entre los dos órganos de la planeación del Estado que son el COPLADE que cumplió de facto funciones de una dependencia estatal y la Comisión de Programación y Presupuesto, unidad administrativa facultada por la ley

orgánica para la coordinación y programación de la inversión pública estatal. Esta falta de claridad en sus tareas y el hecho de que sean dos órganos separados con funciones similares, aunque recaigan responsablemente en una misma persona, obstaculizó la labor de planeación y programación de las actividades de la administración pública estatal,

Así, por ejemplo en ésta Ley se señala que la comisión de programación y presupuesto es responsable de coordinar al comité de planeación del desarrollo (COPLADE) cuando en la práctica es el COPLADE quien coordina a la comisión de programación y presupuesto por la mayor amplitud de atribuciones y facultades en materia de planeación y coordinación de las inversiones municipales y los programas concertados con la federación.

Formalmente la comisión de programación y presupuesto debería desempeñar las tareas de planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y coordinación de la inversión pública estatal y federal aunque esta última función la realizaría en el seno del COPLADE, resultado de lo anterior es también el no señalamiento de que la comisión de programación y presupuesto debería elaborar los programas anuales en congruencia con el plan estatal de desarrollo. Las pocas atribuciones de una unidad administrativa que no tiene rango de Secretaría como es la de Programación y Presupuesto se salva formalmente con la fracción sexta cuando señala, "las demás que señalan esta Ley y otros ordenamientos".

En este mismo capítulo se señalan las atribuciones de la Secretaría de Finanzas de la Coordinación General del Sector Paraestatal, de la Contraloría General de Gobierno, haciendo falta las atribuciones de las demás dependencias estatales que pudo haberse solucionado con un artículo que dijera que las dependencias de la administración pública estatal, les corresponde: intervenir en el ámbito de sus respectivas competencias en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, elaborar los programas sectoriales de desarrollo y operativos anuales, tomando en cuenta las propuestas de las entidades públicas y los gobiernos municipales, etc.

Por su parte, en lo referente a las atribuciones que le señala a la Coordinación General del Sector Paraestatal se evidencia otro gran cuello de botella de la administración pública estatal.

Las empresas y organismos públicos participan en diversos sectores socioeconómicos, por lo que requieren ser agrupados sectorialmente para

poder ser vinculados a la planeación global a través de la elaboración de programas institucionales, es decir, en la ley de planeación no existe el nivel institucional porque todavía no se ha realizado el agrupamiento sectorial que ubique a cada empresa y organismo dentro del sector que le corresponde para lo cual deberían coordinarse con el responsable de la cabeza sectorial en materia de la programación de sus actividades.

Por ello en el apartado donde se menciona las atribuciones de las dependencias de la administración pública estatal debería agregarse que les corresponden también planear y programar las actividades de las entidades paraestatales que se agrupen en su sector; en tanto, a las entidades paraestatales les corresponde participar en la elaboración de los programas sectoriales, acorde a los lineamientos emitidos por la coordinación sectorial.

En el capítulo tercero que trata sobre la participación social en la planeación no se menciona la participación de los diputados, representantes populares del poder legislativo.

En el capítulo cuatro denominado Planes y Programas, no precisa la obligación de elaborar los planes municipales ni el diagnóstico que debe contener el plan (deficiencia derivada, tal vez, por la falta de diagnóstico del Plan Chiapas).

Asimismo, no menciona que la categoría de Plan queda reservada al Plan Estatal por lo que señala la existencia de planes y programas sectoriales y regionales dificultando la jerarquización de estos instrumentos normativos.

Además hizo falta un capítulo donde se señalara las responsabilidades de los servidores públicos de la administración pública estatal así como de los federales y municipales de acuerdo a los convenios de coordinación firmados anualmente.

Por último es importante señalar que en lugar de la ley de planeación, fue la ley orgánica de la administración pública estatal expedida en 1983, la que rigió el quehacer de la planeación en la entidad en cuanto a que estableció las atribuciones, funciones, responsabilidades de las dependencias y unidades administrativas del ejecutivo estatal. Sin embargo no contenía ningún artículo ni capítulo sobre la planeación del desarrollo y su vinculación con la administración pública estatal.

4.3 La Experiencia del proceso de planeación-programación-presupuestación en el período 1982-1988.

Podemos considerar que los intentos por planear el desarrollo socioeconómico estatal arrancan en el período 1979-1982 con la formulación de algunos planes Sectoriales para la entidad en el sexenio de José López Portillo. En efecto en 1979 en el seno del COPRODE, el gobierno federal formuló para la entidad un conjunto de planes sectoriales denominados "Plan Chiapas 1979-1982" (15) de ellos se conocen los de pesca, salud y seguridad social y asentamientos humanos, elaborados con una metodología que permite vincular los presupuestos con los respectivos programas de mediano plazo, de esta forma contienen diagnósticos, objetivos, metas, estrategias y presupuestos de gasto público para 1980, 1981 y 1982; las propuestas de inversión se presentaron desagregados en programas y subprogramas, asimismo contienen la localización, costo, período de ejecución y metas de cada uno de ellos.

La limitación más evidente de estos esfuerzos es que no pudieron integrarse en una estrategia general por lo que las acciones se realizaron de manera aislada. Asimismo el Gobierno del Estado tuvo una nula participación en la formulación de estos planes y una pequeña participación en su ejecución. Es decir a pesar de lograrse cierta coherencia en la metodología y programación de las políticas públicas, dichas acciones eran manejadas casi en su totalidad por el gobierno federal.

A partir de 1982 la Federación impulsó la política de desarrollo regional y el proceso de descentralización en Chiapas con la formulación del Plan Chiapas, con el apoyo brindado al Comité para la Planeación del Desarrollo -COPLADE- y con la firma anual del Convenio Unico de Desarrollo donde se concertaron programas entre el Estado y la Federación y se transfirieron funciones y recursos de la administración pública federal a la estatal.

También el gobierno del estado realizó esfuerzos de planeación materializados en la formulación del Plan y Programa de Gobierno 1982-1988 y el desarrollo de las actividades del Órgano estatal de planeación: la Comisión de Programación y Presupuesto, entre otros.

Del Plan Chiapas que tratamos ampliamente en el capítulo III y considerando las características de las estructuras administrativas, técnicas y jurídicas de la planeación en la entidad, anteriormente expuestas, es comprensible que el aspecto que más resalta en el análisis

de los componentes de dicho Plan, era el relativo a su estructura de contenido, la cual presentaba significativas diferencias respecto al marco teórico-metodológico de la planeación -conceptos tratados en el capítulo II-. De esta forma se logra apreciar que el documento no contenía un diagnóstico de la realidad política, económica, social y cultural de la entidad. Su estructura metodológica conceptual parte de tesis presidenciales y las desagrega en políticas y acciones a seguir, con cierta congruencia temática entre los programas y las líneas estratégicas. Sin embargo, esta congruencia temática y programática al no estar vinculada a la planeación sectorial, regional e institucional, impidió su traducción en los programas respectivos, propiciando con ello, una desarticulación entre la programación, el presupuesto formulado y las estrategias de desarrollo contenidas en el Plan Chiapas.

Por las razones anteriores y no obstante que algunos objetivos, políticas y estrategias del Plan fuesen legítimas, la imposibilidad de traducirlas en programas sectoriales redujo sensiblemente el grado de eficiencia de los recursos destinados, al no contar con una pauta que facilitara la coordinación de las acciones entre los niveles de gobierno, sobre todo si consideramos las profundas diferencias existentes en las capacidades reales del ejercicio de la planeación operativa entre la federación, el estado de Chiapas y sus municipios.

Otro elemento importante radica en el hecho de que la formulación y presentación del Plan Chiapas se realizó en una coyuntura donde en esos momentos, el gobierno federal integraba el Plan Nacional de Desarrollo - PND-, se definían los grandes lineamientos de los Programas Regionales y se detallan los componentes del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por eso, desde una perspectiva del poder central y ante los requerimientos de apoyo de la entidad chiapaneca, el Plan Chiapas se convirtió en una opción para ensayar el grado de congruencia y corresponsabilidad entre los principios de la política presidencial y las expectativas del desarrollo del estado de Chiapas. Entidad que para 1983, guardaba una elevada prioridad nacional por su situación de alta marginación social y su condición geopolítica de frontera sur de México.

4.3.1. La planeación global, sectorial, regional e institucional en el Plan y Programa de Gobierno.

"El Plan y Programa de Gobierno 1982-1988" (16) es un documento elaborado por el equipo del gobernador electo General Absalón Castellanos Domínguez antes de su toma de posesión. Más que un instrumento de planeación, fue un instrumento político que pronto fue sustituido como instrumento normativo por el "Plan Chiapas". Sin embargo, constituye un avance en materia de formulación de planes. Con una metodología que vincula la formulación del plan de gobierno con la consulta popular realizada durante la campaña para la gubernatura del candidato del Partido Revolucionario Institucional, éste recoge las demandas, planteamientos y necesidades de la población. Estos planteamientos fueron aglutinados por 26 comisiones Sectoriales que analizaron los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y administrativos de la entidad.

Como fue un documento anterior al Plan Nacional de Desarrollo su metodología, contenido y presentación no coincide con la de aquél ni hace referencia al Sistema Nacional de Planeación y a la Ley de Planeación, por lo tanto fue un documento que no considero los aspectos sustantivos contenidos en el diseño, alcances y características operativas y de vinculación de la Planeación Nacional que emprendió el gobierno federal. Contiene un capítulo denominado Semblanza de Chiapas en donde se analizan los principales aspectos históricos, geográficos y demográficos de la entidad. Posteriormente en el capítulo llamado Filosofía Política Ideario Político y Social, se inscriben algunos párrafos que reflejan el pensamiento de Miguel de la Madrid y Absalón Castellanos Domínguez acerca de diversos temas económicos y sociales.

En materia de Planeación Global contiene las siguientes referencias: el marco conceptual de la planeación en donde se señala que el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988, constituye un intento hacia la instalación del Sistema Estatal de Planeación y concibe a la planeación como una estructura racional de análisis que contiene los elementos de juicio suficientes y necesarios para definir prioridades; un sistema para elegir alternativas y establecer objetivos y metas en el ámbito estatal, dentro de un contexto regional y nacional, para ofrecer orientaciones de comportamientos que sean congruentes con las pautas nacionales que fija la federación. (17)

No obstante mencionar al sistema estatal de planeación, el plan no define las etapas y componentes de dicho sistema, en su lugar señala que se basa también en una serie de adecuaciones a la estructura administrativa estatal que permite planear, programar, analizar y coordinar cada una de las acciones de las autoridades federales y municipales (18). Menciona también que ésta coordinación se realizaría a través de convenios con la federación, los municipios y los sectores social y privado.

En síntesis señala que "El Sistema Estatal de Planeación de Chiapas contribuirá a la definición de los planes sectoriales, federal, estatal y municipal con el fin de fortalecer su integración y congruencia y que a nivel estatal, la planeación debe observarse como un proceso de consolidación de la política económica, ya que procurará descentralizar geográficamente el manejo de los instrumentos de política económica regional a la estrategia general de desarrollo del país". (19).

Como se logra apreciar existen algunos elementos aislados sobre las características que debería tener el Sistema Estatal de Planeación, pero no logra articular ni organizar cada uno de sus elementos para crearlo.

Por su parte la falta de una correcta metodología, el desconocimiento del PND y del Sistema Nacional de Planeación y la falta de organización y experiencia en su elaboración hicieron que el documento adoleciera de muchas fallas, entre ellas destacan que el diagnóstico se circunscribe a una descripción general del Estado y no profundiza sobre su problemática socio-económica y las causas que la originan. Asimismo la intención política de su creación se nota cuando se incorporan el pensamiento político de los candidatos electos a la presidencia de la república y a la gubernatura del estado que aparecen fuera de contexto. También, se nota una gran confusión sobre el contenido del plan ya que no sólo intenta diseñar las políticas y estrategias socioeconómicas de la entidad, sino también las reformas administrativas y jurídicas que deberían de realizarse en la administración pública.

Ejemplo de esto último se aprecia en el apartado titulado sistema estatal de información cuando se señala que "si bien este plan de gobierno reconoce la necesidad de iniciar un sistema estatal de planeación, como método eficaz para gobernar y avanzar en el desarrollo económico, político y social de Chiapas; es consciente también de la necesidad de programar todas las actividades del gobierno del estado y de la instauración de un sistema estatal de información. En este sentido las necesidades de la

planeación hacen imperativo que este sistema de información se maneje con los mismos criterios y fases en que esta integrado el sistema a nivel nacional; es decir, los procesos de capacitación, de procesamiento y de presentación". (20)

Atendiendo a esta necesidad se propuso la creación de una coordinación estatal de estadística, geografía e informática con las tareas de: a) Crear los mecanismos y la metodología para la capacitación y procesamiento de la información de las dependencias públicas estatales, b) Integrar y actualizar el sistema de cuentas estatales y la matriz de insumo de producto elaborado en 1970 por el Banco de México, c) Crear el sistema de estadística a nivel municipal, d) Elaborar un sistema de encuestas continuas sobre migración interna, migración internacional, fenómenos fronterizos, bienestar social y salubridad de las comunidades rurales, entre otras tareas, dicha propuesta pudo concretizarse con la creación de la Coordinación General de Estadística, Geografía e Informática que tuvo avances considerables en materia de capacitación y procesamiento de datos, no así en lo que se refiere a la elaboración de las cuentas estatales y la matriz de insumo de productos. Para el establecimiento de ambos sistemas el documento señala que la programación de las acciones que se realicen en el Estado se integrará en tres niveles: federal, estatal y municipal bajo la responsabilidad de una dependencia estatal de planeación e información que tendría como responsabilidad concertar con la federación las acciones sectoriales; presupuestar y programar las disponibilidades y uso de los recursos del gobierno del estado; vigilar el ejercicio programado del gasto de los municipios; sistematizar los procesos de programación presupuestal y financiera, y crear el sistema estatal de información.

Para ello propone crear en el interior de esta dependencia las unidades de programación sectorial, de programación y presupuesto, de planeación municipal y regional, de estudios económicos y hacendarios y de la coordinación general de estadística, geografía e informática.

Esta propuesta no pudo materializarse con la creación de la dependencia mencionada, en su lugar se rehabilitaron las facultades y atribuciones de la comisión de programación y presupuesto que compartió las tareas señaladas con el comité para la planeación del desarrollo -COPLADE- señaladas anteriormente.

Por otro lado, dicho documento contiene un diagnóstico general desglosado en dos puntos: crecimiento demográfico y estructura ocupacional

y crecimiento económico y nivel de ingresos. En el primero se señala que la entidad sufrió un rápido crecimiento demográfico durante la década de los 70 debido principalmente a la inmigración provocada por la construcción de las obras hidroeléctricas y la explotación del petróleo. Esto trajo una recuperación en el crecimiento acelerado del sector de los servicios y de algunas ciudades entre las que destacan, Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal, Reforma, etc. En el segundo punto se señala que la economía tuvo, en ese lapso de tiempo, un crecimiento explosivo y una modificación abrupta de su estructura sectorial cobrando mayor importancia los sectores secundario y terciario y disminuyendo el sector primario. También agrega que el crecimiento del producto interno bruto de 16% en la década de los setenta no se reflejó en un incremento del nivel de vida de la población. La población económicamente activa estuvo fuera de los sectores que mostraron altos ritmos de crecimiento y sólo una pequeña parte de la ésta se encuentra en las actividades de extracción petrolera.

Por otra parte, en el documento no se establecen objetivos ni estrategias generales. En su lugar, el capítulo denominado Objetivos, propuestas y dependencias involucradas se reproducen de manera abreviada las propuestas de las comisiones y técnicas, clasificadas por su carácter Sectorial. Asimismo, no determina los criterios para definir a los sectores, por lo que el término se utilizó indistintamente para el rubro Producción de Básicos como para Indigenismo o Desarrollo Rural.

En suma, el Plan y Programa de Gobierno no cumplió con los requisitos de un plan ya que traduciendo el postulado del Sistema Nacional de Planeación al ámbito Estatal podemos considerar que las características que debe tener un Plan Estatal de Desarrollo son el nivel global, la cobertura espacial estatal y la cobertura temporal de mediano plazo que debe cubrir. Asimismo, su función es definir los propósitos, la estrategia y las principales políticas del Desarrollo Estatal, así como identificar los programas de mediano plazo que deben de elaborarse para atender las temáticas y prioridades económicas sociales del mismo. En suma, el Plan Estatal de Desarrollo debe ser el instrumento de mayor agrupación y cobertura de todo el sistema y considerar, con una perspectiva estatal, a todos los sectores y regiones del Estado, guardando congruencia y estrecha vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, la planeación sectorial en el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988, comprende el diagnóstico, estrategias y objetivos de 18 sectores socioeconómicos. Entendiéndose por sectores socioeconómicos los

siguientes rubros: desarrollo rural, producción de básicos, indigenismo, comunicaciones y transportes, pesca y recursos del mar, salud y seguridad social, educación y cultura, comercialización de la producción estatal, recursos humanos y empleo, recursos hidráulicos, desarrollo industrial, bosques y selvas, asentamientos humanos y desarrollo urbano, energéticos, desarrollo turístico, vivienda, trabajadores migratorios, ecología y medio ambiente.

En este nivel se hace evidente la carencia de una correcta metodología para definir los sectores socioeconómicos en función de actividades económicas y sociales afines que permitieran definir con mayor precisión las políticas, programas y acciones sectoriales.

El diagnóstico comprende un listado de problemas de los sectores antes mencionados y su nivel de análisis para determinar las causas de su respectiva problemática, deja mucho que desear. A lo que más se llegó es a describir dicha problemática, con plena ausencia de la prognosis.

Con la exposición de los objetivos y propuestas sectorial del Plan y Programa de Gobierno 1982-1988, se realizó un esfuerzo importante por describir y sistematizar la problemática económica, política, social y cultural de la entidad; sin embargo, se evidencia que no basta enlistar los problemas y las posibles soluciones para elaborar un plan.

Un plan requiere de un correcto diagnóstico que explique las causas de la problemática y que permita elaborar una "imagen objetivo" del tipo de sociedad y economía al que se aspira en el mediano y largo plazo -prognosis y trayectoria planificada-. Sólo una visión de esta naturaleza proporciona los elementos indispensables para armar una estrategia de desarrollo global, sectorial o regional que modifique las pautas tradicionales y las inercias del subdesarrollo, es decir, sólo un claro panorama general puede permitir planear una nueva visión para la economía y no caer en la frustración de los "cortoplacista" para quienes la magnitud de los rezagos acumulativos son mayores siempre que las acciones y recursos para contrarrestarlos. En este sentido es preciso avanzar teórica y metodológicamente en la formulación de un Plan Estatal de Desarrollo que permita el vínculo Plan - Programa - Presupuesto.

En cuanto a la planeación regional, sus bases fueron establecidas con la regionalización económica del Estado que se realizó en el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988.

En ella se consideran nueve regiones económicas determinadas y diferenciadas por sus características físicas, económicas, demográficas y sociohistóricas.

A cada región se le asignó una cabecera conocida desde entonces como cabecera económica regional o distrital para lo cual se escogieron las ciudades en donde se expresa en mayor medida el desarrollo económico de la región. Para ello se tomó en cuenta la importancia de ésta en el conjunto de actividades productivas y comerciales de las poblaciones aledañas, así como el grado de comunicación con otras regiones y el resto del Estado.

Esta homogeneización regional ha sido la base de la operatividad de la administración pública federal y estatal que realizaron un proceso de reestructuración para ajustarse a los lineamientos marcados por el COPLADE, como en el caso de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos y de la secretaría de desarrollo rural del estado, que realizaron los avances mas consistentes en materia de planeación regional.

En base a la regionalización descrita anteriormente tanto la secretaría de desarrollo rural del gobierno del estado como la delegación federal de la S.A.R.H. adecuaron sus instrumentos operativos para coordinar sus actividades en cada región.

De esta forma la secretaría de desarrollo rural cuyo esquema operativo funcionaba con la regionalización de la entidad en 4 grandes zonas (costa, centro, altos y norte), a partir de 1983 empieza a operar con el nuevo esquema de nueve regiones con una delegación en cada una de ellas para realizar las actividades que le competen esta dependencia estatal.

Por su parte la delegación de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos operaba bajo un esquema en el cual dividía a la entidad en nueve distritos de temporal y cuatro distritos de riego. Los distritos de temporal tenían como cabecera a los municipios de Tuxtla Gutiérrez, Comitán, Pichucalco, Tapachula, Palenque, San Cristóbal, Villaflores, Ocosingo, y Motozintla, en algunos de estos distritos se encontraban los distritos de riego como son el distrito de Suchiate ubicado en Tapachula, de Soyatitan en Venustiano Carranza, de San Gregorio en Comitán y el Cuxtepeques en la Concordia. En cada distrito existía una jefatura del mismo que era operativamente el encargado de ejecutar las políticas de ésta delegación federal.

Hacia 1986, se hizo la reestructuración administrativa y operativa de la delegación de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos en el Estado con el propósito de ajustarse a la regionalización económica del gobierno estatal; es así como los trece distritos se transforman en nueve y pasan a denominarse distrito de desarrollo rural integral.

En 1986, los distritos de desarrollo rural integral se convierten en la célula geográfica de la planeación. Al mismo tiempo es la unidad administrativa de coordinación para el manejo de recursos federales dirigidos a promover las actividades productivas y las correspondientes a transformación, distribución y comercialización de alimentos, así como las relativas al consumo y nutrición con el propósito de asegurar la concurrencia integral y coordinada de los servicios y apoyos del estado. Lo anterior ha permitido mayores niveles de coordinación operativa dando congruencia y unidad a las acciones de las distintas instituciones públicas, federales y estatales, que intervienen en el desarrollo rural.

La operatividad en cada distrito se da con la existencia de una jefatura que opera con cierta autonomía con respecto a las oficinas centrales, no obstante, estas últimas son las que reciben la normatividad de la federación y coordinan las actividades de todos los distritos de desarrollo rural integral. Esta descentralización de actividades y recursos ha permitido darle flexibilidad y adaptabilidad a las acciones de la SARH en el Estado.

Las Jefaturas son apoyadas por subjefaturas que son las encargadas de la normatividad distrital y sirven de enlace entre las oficinas centrales encargadas de la planeación y elaboración de programas y los ejecutores y operadores de los programas que son los centros de apoyo.

Estos últimos son los que intervienen directamente en la promoción y fomento de la producción, en la organización del productor, y en todas las funciones de la Secretaría. Estos centros de apoyo se sostienen con la labor de los extensionistas rurales que desempeñan un papel muy importante en la elaboración y aplicación de los programas de la dependencia al detectar y captar el sentir y las demandas de los productores. Asimismo intervienen en la comercialización de los productos y en la gestión ante diversas instancias que intervienen en el sector como son ANAGSA, BANRURAL, CONASUPO, etc.

A finales de 1987 se formularon los programas distritales de desarrollo rural (21) como parte del proceso de planeación del sector, a través de los cuales se buscaba instrumentar y hacer operativos los programas nacional y estatal de desarrollo rural integral -Pronadri y Pedri-. De esta forma los distritos de desarrollo rural fungen como unidades territoriales que aplican operativamente las políticas de la SARH con el propósito de fortalecer la participación de los productores y facilitar la coordinación operativa de las instituciones que aportan apoyos y servicios del campo.

Con lo anterior se pretende que los distritos de desarrollo rural integral sean los centros que elaboren y ejecuten los programas de desarrollo rural integral y sirvan como centro que tomen decisiones y que definan objetivos y acciones en materia de desarrollo rural integral del distrito. Asimismo conceptualmente se avanza en la definición de desarrollo rural integral, entendiéndolo como la búsqueda de la justicia agraria, el bienestar social y la soberanía alimentaria.

Los nueve programas de desarrollo rural integral 1987-1992, contienen: 1) Diagnóstico del distrito que abarca la localización geográfica, el medio físico, población, niveles de bienestar, situación agraria, actividades agropecuarias y forestal, 2) Objetivos generales y específicos del programa en materia de bienestar social, reforma agraria, producción, empleo, ingresos, etc 3) Metas de los mismos objetivos, y 4) Estrategias y acciones del desarrollo rural integral.

Como podemos apreciar de lo anterior, la política de desarrollo rural en la entidad ha recaído en su aspecto medular en la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos a través de su delegación en el Estado; sus lineamientos, políticas y acciones son definidos por la Secretaría y aplicados por la delegación a través del esquema operativo anteriormente señalado, destacándose su intento de corresponsabilizar sus acciones bajo los criterios regionales definidos por la entidad chiapaneca.

La participación del gobierno estatal fue más formal que real. La secretaría de desarrollo rural, dependencia estatal encargada del desarrollo sectorial en la entidad colaboró marginalmente en la planeación del desarrollo rural con claras deficiencias en sus esquemas operativos, por lo cual debió instrumentar su participación normativa y operativa en estrecha coordinación con la SARH en reciprocidad al esfuerzo federal.

Importante es considerar que el gobierno del Estado posee empresas paraestatales y organismos públicos descentralizados en diversos sectores socioeconómicos como son: Industria, turismo, construcción, seguridad social, viviendas, servicios y educación.

Hacia 1982, tenía 5 empresas y 8 organismos públicos descentralizados, sin embargo, en los documentos normativos revisados anteriormente no se mencionan por lo que podríamos considerar que en el ámbito institucional no existió planeación. Aún más, si se analiza lo acontecido en el sector paraestatal encontramos la ausencia de un programa de desarrollo para las empresas y organismos públicos lo que evidencia que el marco orientador de las acciones de las empresas y organismos fue eminentemente pragmático.

Para 1989, la importancia adquirida por las empresas paraestatales y organismos públicos y su relativa estabilidad hacen posible la iniciación de un proceso de planeación de las empresas y organismos públicos estrechamente ligada a la planeación sectorial. Con ello se podrá vincular los programas de desarrollo de las entidades públicas a los programas sectoriales de desarrollo de la administración pública estatal.

4.3.2 El proceso de programación en el periodo 1982-1988.

Con la formulación del Plan Chiapas se lograron conjuntar las acciones del gobierno federal y estatal en una estructura programática que contiene para 1983, los recursos derramados por el sector público en la entidad. (ver página No. -- del capítulo III).

El monto de dichos recursos ascendió en ese mismo año a cerca de 100 mil millones de pesos de los cuales el gobierno del estado ejerció sólo 6498 millones en servicios sociales, educativos y en la conservación y construcción de caminos rurales. Por su parte el gobierno federal -el central y el paraestatal- se reservaron el ejercicio de más de 90% de la inversión pública en la producción de energéticos, en la producción agropecuaria y en la conservación y ampliación de la red de carreteras en la entidad.

A partir de ese momento la derrama de inversión pública en el estado se calcula en cerca de tres billones de pesos en el periodo 1983-1988. En

este último año lo ejercido por el gobierno estatal alcanzó el 22.4% de la derrama total de recursos públicos, mientras el gobierno federal ejerció el 75% y 2.6% fueron recursos concertados.

RECURSOS ECONÓMICOS EJERCIDOS EN CHIAPAS
(Millones de pesos)

MODALIDADES DE INVERSIÓN	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TOTAL
DEPENDENCIAS							
TOTAL:	68,023.5	121,829.8	174,984.5	349,360.0	755,468.6	1'538,030.6	3'241,937.7
Administración y Finanzas	----	31.9	49.7	3,277.1	4,211.0	6,775.2	13,842.9
Agropecuaria	24,668.1	46,514.9	68,564.9	101,129.3	170,784.7	328,834.6	894,510.4
Construcción y Fomento Industrial	4,449.6	15,436.3	13,287.9	21,748.7	46,896.1	338,428.4	607,274.4
Comunicaciones y Transportes	26.1	72.3	96.8	618.5	2,575.3	4,111.4	6,480.4
Cultura	8,467.6	14,791.7	9,287.4	6,458.0	29,237.7	62,866.8	121,808.4
Desarrollo Urbano y Ecología	17,989.4	24,180.8	22,827.8	42,914.5	101,226.2	289,383.4	586,744.7
Educación	298.7	1,607.0	1,916.9	1,988.9	2,718.9	4,187.6	18,785.0
Energía y Minas	459.0	833.7	423.8	1,988.9	6,109.2	66,181.6	77,855.0
Indigenismo	521.4	1,607.0	1,916.9	1,988.9	2,718.9	4,187.6	23,116.9
Organismos y Empresas del Estado	327.8	640.0	586.1	4,122.3	15,084.5	26,022.4	44,665.7
Pesca	98.0	-----	-----	4,746.8	1,895.8	8,002.1	8,944.7
Política Interior	123.3	888.0	6,389.4	3,309.8	4,482.3	8,211.3	21,773.7
Procuración de Justicia	1,420.9	2,848.8	3,309.8	23,976.3	49,482.3	133,464.7	212,622.2
Reforma Agraria	31.0	98.2	188.5	426.7	438.4	1,548.6	2,930.4
Salud y Seguridad Social	30.9	97.6	150.0	722.7	302.4	871.6	1,575.2
Turismo	2,304.0	4,208.6	10,366.0	15,166.0	36,787.0	-----	88,971.6
Municipios	-----	-----	-----	-----	-----	5,209.7	5,209.7
Deuda Pública	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Ahora bien, como ya hemos señalado, el proceso de planeación requiere de un conjunto de métodos y técnicas que permitan vincular la asignación de recursos a los objetivos de mediano y largo plazo trazados en el plan, proceso que se realiza por medio de la programación. En consecuencia es pertinente plantearse la pregunta ¿hasta donde la inversión pública estuvo vinculada a los objetivos y estrategias contenidos en el Plan Chiapas?

Si bien es cierto que el Plan Chiapas tuvo como propósitos el fomento a la producción agropecuaria, la producción de energéticos, la ampliación y conservación de carreteras y el apoyo a los programas sociales y que el informe de ejecución presentado en 1987 se señala que la inversión pública se destinó en el periodo 1982-1987 en un 33% al fomento de la actividad económica, el 28% a la construcción y conservación de la infraestructura básica y el 39% a programas de desarrollo social, es difícil poder señalar el vínculo presupuesto-plan ya que no existieron programas

de desarrollo y los programas operativos anuales se realizaron a posteriori. Sin este vinculo es dificil saber si la derrama de recursos se apoyo en los lineamientos del plan. Ademas, el plan chiapas sólo en su primer año tuvo una expresión programatica presupuestaria que materializara las politicas del mismo. Por otra parte, un documento normativo sin metas y con objetivos tan generales puede resultar facilmente manipulado en el afan de demostrar la existencia de un proceso de planeación.

Lo anterior evidencia, en gran medida, el carácter marginal que el gobierno del estado tuvo en el periodo 1982-1988 en la programación del desarrollo ya que su participación fué minima en la formulación y ejecución de los programas que inciden en el nivel de la actividad económica estatal. Resultado, entre otras cosas, de la carencia de instrumentos de programación como son los programas de mediano plazo y por la falta de capacidad de ejecución -bajo criterios de programación presupuestaria- de la administración pública estatal y municipal

En este sentido el gobierno del estado sólo elaboró dos programas: El de Desarrollo Rural Integral que formuló la Secretaría de Desarrollo Rural y el plan de Desarrollo Urbano Estatal que formuló la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, sin embargo, la publicación de estos documentos fue muy restringida y a la postre los mismos, al quedar prácticamente aislados, resultaron inoperantes.

Por ello podemos señalar que en el ámbito del sector público estatal no existió un proceso de programación que vinculara el Plan Chiapas y el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988, con los programas operativos anuales vinculo que únicamente se logra gracias a la formulación de programas sectoriales, regionales o institucionales de desarrollo a mediano plazo y de su respectiva programación presupuestaria -POA-.

Quién elaboró programas especiales y regionales de desarrollo para la entidad fue el gobierno federal que formuló cinco programas: el de acciones intermunicipales para el desarrollo de las regiones Soconusco y Costa, el programa de desarrollo de la selva Lacandona, el programa de desarrollo de las zonas petroleras, el programa de etno-desarrollo y el programa de las fronteras. De ellos sólo el primero fue publicado y contiene acciones, con sus debidos presupuestos, para impulsar los sectores agropecuario, pesquero, comercio, industria, comunicaciones y transporte y sector social.

El programa de desarrollo de las zonas petroleras se derivó de un acuerdo firmado en 1984 entre el gobierno federal y estatal para crear la comisión para el desarrollo de las zonas petroleras en donde intervinieron dependencias estatales y federales. El programa contiene un diagnóstico regional y un pronóstico tendencial donde existen actividades de PEMEX. En función de éste diagnóstico-pronóstico se señalan las alternativas de solución a los problemas ocasionados en la zona y las estrategias y líneas de acción para cada dependencia que realizan acciones en el escenario de las actividades petroleras.

El programa cultural de las fronteras es un acuerdo de coordinación entre el ejecutivo federal por conducto de la secretaría de programación y presupuesto y de educación pública, los institutos nacionales de bellas artes e indigenista, el fondo nacional para el fomento y las artesanías, radio educación y el ejecutivo del estado para ejecutar acciones para la consolidación de la infraestructura cultural, la formación y actualización de recursos humanos y la difusión cultural en los 19 municipios fronterizos del Estado.

Si esto es evidente en cuanto a la programación presupuestaria del gobierno del estado es mucho más visible en lo referente al sector público federal quienes formularon sus respectivos presupuestos en función no del Plan Chiapas sino de sus respectivos programas sectoriales federales.

4.3.3 El proceso de programación presupuestaria.

El gasto público en la entidad tiene dos vertientes: estatal y federal. El primero comprende el programa estatal del gobierno del estado y las participaciones a los municipios; el segundo, los programas federales.

Como en su oportunidad se señaló, el proceso de programación presupuestaria comprende la formulación, discusión y aprobación, ejecución y control y evaluación del presupuesto. La presencia de las etapas de este ciclo, sus características técnicas y operativas determinan la viabilidad de un auténtico proceso de planeación operativa en el manejo del presupuesto público, situación que a continuación analizaremos.

En la formulación del presupuesto del gobierno del estado, la comisión de programación y presupuesto, en el último trimestre de cada año elaboraba un anteproyecto de requerimientos presupuestarios llamado irreductible porque no se puede prescindir de ellos. Este comprendía los sueldos y salarios a la burocracia, la operación de los servicios públicos y el pago de arrendamiento de edificios, etc. Con ello, elaboraba los techos financieros de gasto corriente para cada dependencia.

Posteriormente solicitaba a las dependencias y unidades administrativas sus programas y propuestas de inversión que serían aprobadas en función de los lineamientos de política económica trazados por el gabinete financiero y de los recursos que la federación habría de otorgar al gobierno del estado en forma de participaciones.

Previamente las propias dependencias definían los programas, subprogramas y prioridades a ejecutar en función de los techos financieros determinados por la comisión de programación y presupuesto.

Una vez que la comisión de programación y presupuesto conocía el monto de las participaciones y las prioridades de inversión de cada dependencia, procedía a la elaboración del anteproyecto de egresos, mismo que enviaba para su sanción y aprobación al jefe del Ejecutivo Estatal primero y al Congreso del estado, posteriormente.

Una vez aprobado por el Poder legislativo el anteproyecto se convertía en la ley de egresos del Estado y era turnado a las dependencias ejecutoras así como a las secretarías de finanzas, administración y a la contraloría para su radicación, liberación control y evaluación.

Con relación a los municipios los presidentes municipales concentraban un conjunto de propuestas y solicitudes que envían al COPLADE quien las agrupaba por sectores y municipios. Dicho programa era analizados conjuntamente con las dependencias federales con el objeto de evitar duplicidad de obras dando como resultado las propuestas de inversión por municipio.

Dentro del proceso de programación presupuestaria para apoyar la fase de la formulación, se crearon algunos instrumentos de apoyo entre los que destacan el clasificador por objeto de gasto expedido en 1984 para homogeneizar las acciones del sector público estatal con el federal. Con ello se logro el registro detallado y claro de las cuentas presupuestales que pasaron de denominarse grupo, cuenta y subcuenta a capítulo, concepto y

partida respectivamente. Asimismo destacan el catálogo de entidades y unidades presupuestarias que se creó con el propósito de integrar las acciones del gobierno del estado en cuatro grupos: las correspondientes al Congreso del Estado, las del Tribunal Superior de Justicia del Estado, las del Poder Ejecutivo y la de los municipios. Asimismo se adoptó el catálogo de unidad de medida del gobierno federal para propiciar la homogeneidad de criterios en cuanto a las metas y unidades de medida de los programas que ayudaran para su control, seguimiento y evaluación.

También se elaboró la Ley de obra pública y su reglamento que permitió integrar el padrón de contratistas del gobierno del estado, requisito indispensable para la ejecución, control del presupuesto destinado a obras públicas.

Por último todos estos instrumentos sirvieron de base para la elaboración del manual de programación presupuestación y el catálogo de estructuras programáticas 1988. El primero contiene la metodología para la formulación de los programas operativos anuales y el segundo contiene el universo de actividades del sector público estatal.

En este sentido, dado que el presupuesto de egresos se formula cada año, en la administración de Castellanos Domínguez se elaboraron, aprobaron y ejecutaron seis Leyes de presupuesto de egresos. Las dos primeras se realizaron de manera tradicional y sólo contenían la clasificación presupuestaria por objeto de gasto y por dependencias. En los cuatro siguientes se introdujeron algunos elementos, para darle mayor consistencia y contenido a las mismas.

Estos últimos están divididos en dos grandes partes. La primera contiene la exposición de motivos, así como un análisis sobre la evolución del gasto público en el año inmediatamente anterior al promulgado. La segunda, el anteproyecto de presupuesto sujeto a aprobación.

En la primera parte, el análisis se realizaba por poderes, por dependencias por sectores y por la clasificación económica del gasto.

Por poderes comprendió el ejercicio fiscal de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y municipal en tres rubros: Presupuesto autorizado por la ley de presupuesto de egresos, el aprobado por ejercer y el ejercido al cierre del año.

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO POR PODERES.
1985. (Miles de pesos)

PODERES	PRESUPUESTO AUTORIZADO		
	ley de Egresos	Aprobado	Estimado al cierre
EJECUTIVO	48.465'590	46.201'558	40.735'210
LEGISLATIVO	189'104	299'890	299'890
JUDICIAL	291'908	449'900	449'900
MUNICIPIO	11.275'755	11.275'755	9.558'000
TOTAL	60.222'357	58.227'103	51.043'000

El presupuesto por dependencias se refiere al aprobado para apoyar las actividades del poder ejecutivo. Este incluye a todas las dependencias y unidades administrativas del gobierno del estado. Su presentación fue la siguiente:

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO 1985
PODER EJECUTIVO

(Miles de pesos)

CLASIFICACION PRESUPUESTARIA	ENTIDAD PRESUPUESTARIA	PRESUPUESTO Ley de Egresos	AUTORIZADO Aprobado
201	Gubernatura del Estado.	854'676	1.226'744
202	Gria. Gral. de Gobierno.	1.633'890	2.808'033
203	Gria. de Administración.	4.488'808	4.409'969
204	Gria. de Desarrollo Rural y Obras Públicas.	13.495'262	13.195'034
205	Gria. de Educación y Cultura.	9.087'876	11.274'000
206	Procuraduría Gral. de Justicia.	1.000'233	1.381'100
207	Gria. de Finanzas.	245'052	399'523
208	Contraloría Gral. de Gobierno.		
209	Comisión de Programación y Presupuesto.	71'928	262'600
210	Comisión de Fortalecimiento Mpal.	111'220	284'800
211	Coordinación Gral. Salud Pública	282'828	288'742
212	Coordinación Gral. de Promoción Jurística y Artesanal	68'556	94'791
213	Coordinación Gral. de Comercialización y Fomento Industrial.	71'676	77'308
214	Coordinación Gral. Comunicaciones y Transportes.	130'812	175'816
215	Coordinación Gral. del Sector Paraestatal.	7'512	22'845
216	Coordinación Gral. de Comunicación Social.	177'072	213'491
217	Dirección. de Relaciones Públicas.	52'848	58'423
218	Unidad presupuestaria a nivel Gubern.	16.081'882	8.801'854
	TOTAL GENERAL	48.465'590	46.201'558

Con esta presentación se ve la derrama de recursos presupuestarios que maneja cada dependencia y unidad administrativa del Ejecutivo.

En ella resaltan las que manejaron mayores recursos siendo las secretarías de desarrollo Urbano y obras públicas, la de educación y cultura y la de desarrollo rural.

También resalta la unidad presupuestaria a nivel gobierno que no es otra cosa más que un colchón financiero que se reserva el ejecutivo para hacer frente a incrementos salariales y erogaciones imprevistas como subsidios y aportaciones a empresas públicas y programas concertados con la federación, entre otros.

El presupuesto por sectores refleja la estructura e incidencia sectorial del mismo. En él se aprecia la importancia que los diferentes sectores tienen en la aplicación de los recursos; así, el sector que absorbió mayores recursos es el de educación que en 1985 recibió el 35% del presupuesto aprobado y el 28.5 por ciento en 1986. En este se incluyó el gasto corriente y programas especiales de la secretaría de educación y cultura, el gasto de inversión que realiza la SDUOP en la ampliación y construcción de edificios educativos y culturales; el presupuesto destinado a CAPFCE para la construcción de escuelas; subsidios de la educación y a la cultura que incluyen la UNACH, el ICACH, el COBACH, el CREA, la escuela normal superior, etc. Así como erogaciones diversas como las destinadas al patronato de fomento educativo, el parque recreativo y deportivo "Plan Chiapas", el centro de convivencia infantil, el teatro de la ciudad, la casa museo "Dr. Belisario Domínguez" y el COSSIES.

Los otros dos sectores que tradicionalmente se disputaban el segundo lugar en la asignación presupuestaria son el de desarrollo urbano y ecología y el de comunicaciones y transportes. El primero incluía el presupuesto de la SDUOP, así como los subsidios y aprobaciones al instituto de desarrollo urbano, el programa de electrificación rural, los sistemas municipales de agua potable y alcantarillado y el gasto para mantenimiento y operación del estacionamiento del parque central en Tuxtla Gutiérrez. El segundo incluía la inversión concertada con la federación a través de la junta local de caminos y la secretaría de comunicaciones y transportes y el presupuesto destinado para la coordinación general de comunicaciones y transportes.

La presentación de esta clasificación fué la siguiente:

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PRESUPUESTO

SECTOR	NOMBRE	PRESUPUESTO APROBADO
I	Gobierno y Seguridad Pública.	3,646'154.
II	Procuración de Justicia.	617'468.
III	Administración y Finanzas.	2,868'081.
IV	Educación y Cultura.	14,677'136.
V	Salud y Seguridad Social.	659'572.
VI	Trabajo y Previsión Social.	99'936.
VII	Desarrollo Urbano y Ecología.	7,478'038.
VIII	Indigenismo.	902'325.
IX	Desarrollo Rural Integral.	3,179'264.
X	Pesca.	294'831.
XI	Comercio y Fomento Industrial.	77'308.
XII	Turismo y Artesanía.	138'259.
XIII	Comunicaciones y Transportes.	6,283'552.
XIV	Fortalecimiento Municipal.	133'619.
XV	Multisectorial.	1,978'639.
XVI	Erogaciones Extraordinarias.	3,167'376.

Gran Total: 46,201'558.

En clasificación económica del gasto se presentó el presupuesto de egresos clasificado en gasto programable, gasto no programable y deuda pública. El primero comprendía el gasto corriente, el gasto de inversión y las transferencias; el segundo se presentaba dividido en erogaciones extraordinarias -recursos destinados a empresas y organismos públicos y gastos diversos-; el tercero se dividió en amortizaciones e intereses.

Su presentación fue la siguiente:

EVOLUCION DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS 1985
Poder Ejecutivo
(Miles de pesos)

	Presupuesto Autorizado		Estimado al cierre
	Ley de egresos	Aprobado	
GASTO TOTAL	48,465'590 =====	46,201'558 =====	40,735'210 =====
GASTO PROGRAMABLE	35,334'062 =====	42,729'223 =====	37,262'875 =====
Gasto Corriente	17,132'990	23,096'320	20,348'000
-Servicios personales	13,558'058	17,963'161	16,764'000
-Materiales y Suministros.	1,191'552	1,240'346	1,010'000
-Servicios generales.	1,950'828	3,066'112	2,100'000
-Bienes muebles e inmuebles.	432'552	826'701	474'000
Gasto de inversión.	16,208'472	16,622'774	13,904'746
-Inversión concertada.	----	1,086'913	1,086'913
-Inversión directa.	16,108'464	15,435'853	12,717'825
-Inversión financiera.	100'008	100'008	100'008
Transferencias.	1,992'600	3,010'129	3,010'129
-Ayudas culturales y sociales.	504'096	607'427	607'427
-Ayudas a empresas y organismos.	877'500	1,791'698	1,791'698
-Subsidios de seguridad social.	611'004	611'004	611'004
GASTO NO PROGRAMABLE.	10,671'516 =====	3,472'335 =====	3,472'335 =====
-Erogaciones extraordinarias.	9,935'616 *	-----	-----
-Gastos diversos.	735'900	3,472'335	3,472'335
DEUDA PUBLICA.	2,460'012 =====	----- =====	----- =====
-Amortización.	2,000'004	-----	-----
-Intereses.	460'008	-----	-----

* Incluye Transferencias a Organismos y Empresas Públicas para Inversión.

La importancia de esta presentación es que nos da una idea de la proporción del presupuesto destinado a gasto corriente y al de inversión. Aunque es preciso señalar que no se pueden sacar conclusiones exactas de dicha proporción ya que en primer lugar no incluye el gasto de los poderes legislativo y judicial que es en su totalidad gasto corriente, en segundo lugar, las transferencias también son gasto corriente. Por último, el gasto de inversión financiera no es precisamente un gasto para ampliar la infraestructura física del Estado.

Por lo tanto, tomando el año de 1986 como ejemplo y con todas estas salvedades podríamos decir que de un total de 58 mil 692 millones de pesos aprobados para su ejercicio sólo 16 mil 500 fueron destinados para ampliar la infraestructura física de la entidad es decir, un 28 por ciento.

La segunda parte del presupuesto de egresos contiene el anteproyecto de presupuesto para el año en curso presentado por poderes, dependencias del ejecutivo, sectores y por la clasificación económica. Asimismo contiene los criterios de política económica utilizados para la elaboración del presupuesto y la metodología empleada en su elaboración. Por último se presenta la ley de presupuesto de egresos del Estado.

En cuanto a las presentaciones del anteproyecto de presupuesto, éstas se realizan de modo similar a las analizadas anteriormente.

En relación a los criterios de política económica se establecían los lineamientos, objetivos y acciones en materia de política de gasto público, social y sectorial. Sin embargo no se encuentra ningún eslabón que permita asegurar que el presupuesto de egresos reflejara las políticas antes mencionadas, es decir, faltaba una correcta metodología para vincular los objetivos y las acciones de política económica con los recursos presupuestarios que se requieren para realizarlos y que podría lograrse con la adopción integral de la programación presupuestaria, tal como se expuso en el capítulo II de la presente investigación.

En cuanto al proceso de programación presupuestaria de las dependencias y organismos públicos federales radicados en la entidad, las coordinadoras sectoriales a nivel central -desde el distrito federal- emiten los lineamientos específicos para la formulación, ejecución, control y evaluación de sus respectivos presupuestos de egresos.

A partir del segundo semestre de cada año envían los lineamientos para la formulación de los presupuestos y solicitan a sus delegaciones que elaboren un anteproyecto de presupuesto que contenga las obras, actividades y proyectos así como los recursos que se requieren para su realización.

Las coordinadoras sectoriales reciben de la secretaría de programación y presupuesto los techos financieros de la dependencia y estos, a su vez, lo distribuyen asignando un techo financiero a cada una de sus delegaciones en el país. Cuando las delegaciones reciben su techo financiero ajustan su anteproyecto y lo remiten nuevamente a la coordinadora sectorial, quién a su vez hace los últimos ajustes pertinentes y lo integra al anteproyecto de la dependencia correspondiente para su presentación al Ejecutivo Federal y su inclusión en el anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación.

Una vez sancionado y aprobado por el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, el anteproyecto de egresos se convierte en la Ley de egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, asegurando a cada dependencia sus techos financieros para la ejecución de los programas, proyectos y actividades previstos en el ejercicio programático-presupuestario.

En base a los techos financieros asignados a cada una de las dependencias de la administración pública federal en la entidad, la coordinadora sectorial, con base en un calendario presupuestario establecido por la S.P.P., radica los fondos en la institución financiera que solicite el delegado. Este último tiene facultades para su liberación abriendo una cuenta en el banco donde los contratistas y proveedores cobran previa autorización del mismo.

Los presupuestos aprobados y sus programas son consignados al COPLADE y constituyen el marco de referencia de la situación y la derrama económica de la federación hacia la entidad, identificando los programas, proyectos y actividades que se realizarán en el año fiscal respectivo.

En el caso de los programas concertados, el COPLADE, órgano coordinador de la inversión pública federal, estatal y municipal tiene como función principal ordenar y darle seguimiento al ejercicio presupuestario de inversión y para ello la liberación de fondos de parte de la delegación de la S.P.P., requiere el visto bueno del coordinador general del COPLADE o el Director del Programa de Desarrollo Regional -PDR-. Hasta ahora este es

el único mecanismo de control de gobierno estatal sobre la derrama de fondos de las dependencias y entidades federales en el Estado.

En la fase de ejecución del presupuesto estatal, la comisión de programación y presupuesto comunicaba a las dependencias y unidades administrativas sus respectivos presupuestos para gasto corriente y gasto de inversión.

Paralelamente, los recursos captados a través de las participaciones e ingresos del gobierno del estado eran depositados para su administración en el fideicomiso revolvente del estado de Chiapas -FIRECH- y en el fondo de inversiones del sector público -FISPECH-. El primero fue administrado por la secretaria de administración para cubrir el gasto corriente de las dependencias y unidades administrativas del gobierno del estado, como el pago de sueldos y salarios y las compras realizadas por la misma secretaria. Con el segundo se cubrían los programas de inversión de las dependencias ejecutoras de la administración pública estatal. Este fondo de inversión fue creado en 1983 y constituyó un mecanismo ágil y flexible en la ejecución presupuestaria. A través de él, las dependencias ejecutoras expiden cheques a los contratistas o ejecutores de obras avalados por sus respectivos expedientes técnicos, posteriormente comprobaban a la secretaria de finanzas y a la contraloría los pagos. Cuando existía alguna anomalía, cualquiera de estas dos últimas dependencias impedían el cobro de los cheques emitidos por la dependencia ejecutora.

En la fase de control del ejercicio presupuestario intervenían la secretaria de administración, la de finanzas y la contraloría. Las dos primeras a través de la contabilidad fiscal registrando sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto y la segunda a través de auditorías administrativas e inspección directa.

En fase de evaluación del presupuesto estatal, participaban la comisión de programación y presupuesto y la coordinación general de estadística, geografía e informática, ambas dependencias captaban información periódica de las áreas ejecutoras mediante formatos previamente elaborados, dando lugar a la integración de los informes de gobierno y a los documentos complementarios para estos propósitos.

En lo referente al ejercicio presupuestario en el ámbito municipal, la secretaria de finanzas otorgaba las participaciones, a finales de cada

mes, con lo cual los ayuntamientos hacían frente a sus gastos corriente y de inversión. Es necesario señalar que este último renglón constituye una parte mínima del presupuesto ejercido por los municipios pues este recae en mayor medida en las dependencias federales y estatales. Así, los municipios apenas alcanzan a cubrir el pago de sueldos y salarios y el de servicios públicos municipales.

Este esquema se vió ligeramente modificado en los dos últimos años de la administración del Gral. Castellanos Domínguez con el otorgamiento de mayores recursos para algunos municipios que les permitieron la ejecución de obras públicas como la construcción de rastros municipales, edificios públicos, etc. Aún así la programación presupuestaria en los municipios es incipiente y requiere de enormes esfuerzos para su consolidación.

En estos mismos el control lo realizan, por disposiciones constitucionales, el Congreso del Estado a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisando la documentación comprobatoria de los gastos. Por su parte, las evaluaciones, las realizan las propias autoridades municipales dando lugar a los informes que rinden anualmente, los presidentes municipales.

Una vez que hemos descrito a grandes rasgos los procesos de planeación, programación y presupuestación en el período 1982-1988 es preciso detenerse para hacer algunas reflexiones.

En la vertiente obligatoria de la planeación destaca entre otras cosas las insuficiencias de su marco jurídico.

En efecto, cuando la administración de Miguel de la Madrid adecuó el marco jurídico para la planeación, realizando las modificaciones constitucionales y promulgando la Ley de planeación, apoyados con la formulación del plan nacional de desarrollo y el sistema nacional de planeación democrática. En Chiapas se habían realizado ya las reformas jurídico administrativas de la nueva administración y se había dado a conocer el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988, de ahí que el gobierno del estado al adelantarse en la adecuación de su marco jurídico administrativo no pudo incorporar las novedades que presentaron el gobierno federal; por ello en la Constitución Política local no se mencionó la facultad rectora del gobierno del estado para conducir el desarrollo económico y social utilizando a la planeación como un medio para el logro

de estos fines. Con ello existió una omisión constitucional en materia de planeación y rectoría económica del estado.

Por otra parte, la ley de planeación como instrumento jurídico que legitima y organiza el sistema de planeación, promulgada en 1987 con serias limitaciones e insuficiencias, ya no alcanzó a convertirse en el marco normativo de los procesos de planeación, programación y presupuestación de la administración pública chiapaneca.

Asimismo la falta de una ley de presupuesto, contabilidad y gasto público impidió corresponsabilizar en forma clara y categórica a las diferentes dependencias y unidades administrativas del ejercicio y control del gasto público.

En el aspecto administrativo, la falta de una adecuada normatividad y organización administrativa de la comisión de programación y presupuesto se expresó hacia el interior de la administración pública estatal en una falta de autoridad para imponer los criterios y normas de la programación presupuestaria provocando la descoordinación entre las diferentes dependencias. Asimismo, la mencionada unidad administrativa se caracterizó por una indefinición y falta de claridad de las funciones y tareas que debía desempeñar.

En consecuencia era preciso crear un órgano administrativo con funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación con un alto nivel jerárquico que le permitiera imponer los criterios técnicos para hacer respetar la asignación de recursos, para exigir de las dependencias el cumplimiento de determinados niveles de acción y para conseguir la adecuada coordinación entre ellas, desde una perspectiva globalizadora tal como lo exige la instrumentación de la estrategia económica estatal -macroprogramación-.

Con la creación de este órgano administrativo se hubieran llenado las lagunas existentes en la administración pública estatal y se hubiera fortalecido la capacidad de ésta para descentralizar la toma de decisiones y de recursos financieros de la federación al estado ya que al crearse una estructura administrativa así, el COPLADE se hubiera consolidado como órgano colegiado o foro de concertación con los sectores privado y social y de coordinación entre los tres niveles de gobierno. De esta forma la vinculación de la planeación de los tres niveles de gobierno hubiera tenido una base administrativa y técnica más sólida para operar y para vincular

las oficinas de planeación con las de programación y formulación del presupuesto, ya que como recordamos, éstas se dividían entre el COPLADE y la comisión de programación y presupuesto.

Desde el punto de vista técnico-operativo, la inexistencia de una estrategia global de desarrollo, de programas sectoriales de mediano plazo, de una adecuada estructura programática y de normatividad presupuestaria provocaron el desfasamiento o desestructuración de la programación presupuestaria que impidió la vinculación técnico-metodológica del presupuesto de egresos a una estrategia de desarrollo. A su vez, la falta de programas operativos anuales y proyectos debidamente integrados -los POAS se refirieron a subpresupuestos tradicionales y en consecuencia la asignación se efectuó vía objeto de gasto diferenciando las obras públicas, los servicios materiales y suministros, los servicios generales y los bienes muebles e inmuebles, en vez de presupuestos por programa- y la incapacidad de ejecución de algunos programas hicieron evidente la descoordinación entre la programación y ejecución del gasto público, es decir, la comisión de programación y presupuesto al no dictar la normatividad presupuestaria por inconsistencias de las técnicas y métodos que requiere la implantación del proceso de planeación, programación y presupuestación, provocó insuficiencias y limitaciones en el proceso de programación presupuestaria.

Asimismo al depender tanto de los recursos proporcionados por la federación, la comisión de programación y presupuesto tenía que esperarse hasta que la autoridad federal determinara los montos asignados al estado por lo que tenía que subordinarse a los tiempos programáticos que marcara la secretaría de programación y presupuesto provocando retrasos y problemas al elaborar los anteproyectos de presupuesto de egresos del gobierno del estado.

En la formulación del presupuesto de egresos, la comisión de programación y presupuesto hacía el cálculo del gasto corriente y el de inversión. El cálculo de gasto corriente era relativamente fácil de realizar, desde el punto de vista técnico se lograba calculando cierto porcentaje de aumento al gasto programada para el año inmediatamente anterior.

Como ya lo hemos señalado, la falta de una normatividad presupuestaria hacía que varias dependencias intervinieran en su formulación, dándose casos en que la secretaría de administración-

encargada de la liberación gasto corriente- era la encargada de la programación del mismo.

Con respecto al cálculo del gasto de inversión, las dependencias ejecutoras enviaban sus anteproyectos de presupuesto sin cumplir con los lineamientos que para ello determinan la técnica del presupuesto por programa y los POA'S. De hecho estos se elaboraron a posteriori con muchas limitaciones adaptando los lineamientos que para su formulación emitía la secretaría de programación y presupuesto del gobierno federal. Es decir, los POA'S que debían ser la expresión financiera de los programas de desarrollo de mediano plazo no sólo no respondieron a las prioridades de algún programa sectorial o regional sino que tampoco fueron formulados por las dependencias ejecutoras sino por la comisión de programación y presupuesto, después de recibir los techos financieros determinados por la federación. Incluso algunos POA'S se formularon después de que ya habían sido ejecutados.

Por lo anterior, podemos asegurar que los niveles de actividad gubernamental no fueron fijados por la CPP como órgano de programación del sector público en la entidad ni por las prioridades del desarrollo estatal sino por los niveles de financiamiento y de prioridades del gobierno federal lo que impidió una efectiva programación presupuestaria en la entidad.

En este contexto el ejercicio presupuestario se realizó con un sentido eminentemente financiero, reduciendo la importancia de las metas. La estrategia de gasto implícita en la política de cada ejercicio fiscal fue eminentemente cualitativa que discriminaba la definición de metas y su impacto socioeconómico.

Por su parte, las obras físicas se aprobaron y ejecutaron con base en estudios de preinversión y no en el análisis de costo-beneficio.

Por último, al carecerse de normatividad presupuestaria no se tuvo un sistema de procedimientos para el ejercicio del presupuesto que pudo haberse logrado con un manual de ejercicio presupuestario.

En cuanto al control del ejercicio presupuestario, este se enfocó únicamente al aspecto financiero mediante de informes trimestrales o semestrales sobre la ejecución presupuestaria que recogían la CPP y la coordinación de estadística, geografía e informática, así como a través de

auditorías administrativas realizadas por la contraloría general de gobierno.

En lo referente a la evaluación del ejercicio presupuestario, ésta prácticamente no se llevó a cabo en todo este período por las deficiencias anotadas anteriormente que no permitieron cotejar resultados con objetivos y metas previamente trazados. Los esfuerzos en esta materia se concretaron en la elaboración de estados financieros tradicionales y en evaluación financiera de los programas autorizados.

En cuanto a las tareas de planeación se formularon dos planes de desarrollo: El Plan y Programa de Gobierno 1982-1988, que recogió las necesidades y demandas planteadas por la comunidad pero que a la postre fue abandonado como guía de las acciones del sector público y el Plan Chiapas que al no tener una estructura sectorial que permitiese su desglose en programas sectoriales, regionales o institucionales acorde con la división funcional de la administración pública, impidió su traducción en acciones de gobierno.

Es por ello que en reiteradas ocasiones hemos señalado que los presupuestos ejercidos no obedecieron a una perspectiva de mediano plazo sino más bien correspondieron a las demandas coyunturales de la población y a las necesidades del gobierno local, observándose diversas limitantes en el proceso de planeación, programación, presupuestación por la falta de metodologías, sistemas e instrumentos que apoyaran este proceso y también por la falta de personal debidamente capacitado en el manejo de estas técnicas. Asimismo, no se logró incorporar a los sectores privado y social en la definición de objetivos y prioridades de desarrollo con lo cual la planeación se circunscribió preferentemente al ámbito del sector público.

En la vertiente coordinada de la planeación, hemos señalado el papel desempeñado por el COPLADE en la conjunción de esfuerzos y políticas de los tres niveles de gobierno. Este se vió limitado por la inexistencia de un órgano estatal de planeación que permitiera la vinculación técnico operativa de la planeación nacional y estatal. El COPLADE se limitó a conocer los programas que se iban a ejecutar en la entidad, participando con mayor o menor medida en la definición y determinación de los programas de desarrollo regional contemplados en el CUD y en el control y seguimiento de estos últimos que constituían una pequeña parte de los recursos derramados por el sector público en el estado.

En la vertiente de concertación, destaca la falta de mecanismos, procedimientos y acciones para incorporar a los sectores social y privado en las tareas de planeación. Tal vez las deficiencias naturales de este proceso jóvenes hayan sido la causa de esta escasa o nula participación, pero sin embargo en los tiempos actuales de crisis económica y la necesidad de un consenso social alrededor de los planes y programas de gobierno requerirán la instrumentación de fórmulas novedosas para lograr la participación de la sociedad, no sólo en la formulación de los planes y programas de gobierno sino en su ejecución, control y evaluación. Sin duda alguna, la participación social en la planeación deberá ser uno de los grandes objetivos y retos que necesariamente deberá enfrentar la consolidación del sistema de planeación en Chiapas.

Por último, la vertiente de inducción de la planeación, es bastante limitada en las entidades federativas por razones obvias. En Chiapas se limitó a la política de gastos e ingresos públicos y de financiamiento al desarrollo. La política de gasto público constituye, en una entidad con bajo desarrollo industrial, un factor fundamental para incentivar la producción, crear empleos y promover la inversión privada y social.

En el periodo 1982-1988, el gasto público en la entidad como ya se mencionó fue considerable, incentivando el crecimiento de la industria de la construcción y el sector servicios principalmente.

Por otra parte, con la política de ingresos se buscó una mayor recaudación fiscal para lograr mayores recursos de la federación a través de los convenios de coordinación fiscal y poder transferir mayores recursos hacia los Municipios.

Con la política de financiamiento al desarrollo se promovió la colocación de fondos crediticios otorgados por la banca nacionalizada y canalizados a través de dependencias federales y estatales.

4.4. La experiencia de la planeación a partir de diciembre de 1989.

En el presente apartado señalaremos brevemente las principales acciones en materia de planeación a partir del cambio de gobierno en el estado, ocurrido en diciembre de 1988.

A partir del 8 de diciembre de 1988 la nueva administración encabezada por el gobernador Patrocinio Gonzalez Garrido se dio a la tarea de crear las bases institucionales y administrativas que seran el soporte de su gobierno en el periodo 1988 - 1994.

Con ello el Gobierno del Estado pretende redefinir las relaciones entre la administración pública estatal y la sociedad chiapaneca, así como la relaciones entre el sector público y la economía de la entidad.

Para ello se realizaron una serie de acciones legislativas que abarcan modificaciones a la Constitución política del Estado, 13 leyes, 21 reformas a leyes y reglamentos, 59 decretos administrativos y 7 reglamentos.

Para los propositos de esta investigación destacan las reformas a la ley de planeación y la promulgación de la nueva ley organica de la administración pública y la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público.

En materia de planeación la Constitución no sufrió modificaciones con la cual ésta todavía no es materia de derecho constitucional ya que en la Carta Magna del Estado no se señala aun la facultad rectora y la responsabilidad del Gobierno estatal para conducir el desarrollo económico de la entidad con un sistema de planeación.

Por su parte la ley de planeación se actualizó señalándose - entre otras cosas -, las normas y procedimientos para llevar a cabo la planeación y la obligación de las dependencias y unidades administrativas a participar dentro del sistema estatal de planeación con la formulación, ejecución, control y evaluación del plan estatal y de los programas de desarrollo. Entre las insuficiencias mas importantes de esta ley destacan la falta de claridad sobre los mecanismos de la planeación municipal y la responsabilidad de los servidores públicos federales de cumplir con los objetivos de los planes y programas incluidos en el CUD.

Por otro lado, frente a una crisis financiera de enormes magnitudes y al amparo de una nueva ley organica de la administración pública se organizó el sector público estatal por funciones permitiendo la eliminación

de 86 áreas administrativas entre secretarías, coordinaciones, subsecretarías y direcciones generales con el propósito de evitar duplicidades y de darle transparencia y eficacia al quehacer administrativo.

Esta ley marcó el inicio de una reforma administrativa que ha permitido disminuir el gasto corriente dándole otra dimensión al sector público contraviendo su tendencia histórica como creadora de empleos improductivos. Con ello se busca introducir en todo el ámbito de la administración pública los principios de racionalidad y eficiencia que los momentos actuales de crisis y austeridad demandan

Así, algunas dependencias no solo fueron cambiadas de nombre y vieron reducir su personal sino que fueron limitadas en sus funciones y atribuciones como la Secretaría de Finanzas que se convirtió en Tesorería General del Estado, con las funciones básicas de recaudación y pago a proveedores; o la Secretaría de Administración, que se convirtió en Oficialía Mayor, circunscrita a ejecutar la política de recursos humanos y suministro de bienes y servicios a las demás dependencias. Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Rural y Fomento Económico absorbió las funciones de la Coordinación General de Comercialización y Fomento Industrial, convirtiéndose en la dependencia encargada de la ejecución de los programas de desarrollo económico. Asimismo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se convirtió en Secretaría de Desarrollo Urbano y Comunicaciones; la Secretaría de Educación se convirtió en Secretaría de Educación, Cultura y Salud etcetera.

En lo que se refiere a la Administración Pública paraestatal ésta ya cuenta con un marco jurídico apropiado, ya que la Ley orgánica contempla un capítulo que reglamenta la organización y funcionamiento de las empresas de participación estatal, los organismos públicos y los fideicomisos.

Pero sin duda alguna la acción más relevante fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto con las siguientes funciones: Elaborar e integrar con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública el Plan Estatal y los Programas de Desarrollo de Mediano Plazo; fijar y conducir las políticas y normas para la implantación de los procesos de planeación-programación-presupuestación, control y evaluación de los programas; proponer al ejecutivo la política hacendaria y determinar los montos de captación financiera; elaborar la cuenta pública y llevar el registro contable de la deuda pública; elaborar el programa

general de gasto público y el proyecto de la ley de egresos, y en coordinación con la Tesorería General del Estado el programa general de ingresos; controlar y evaluar la ejecución de los programas y el ejercicio presupuestal del gasto público; fijar las normas sobre los sistemas de contabilidad gubernamental; administrar el sistema catastral de la entidad; instrumentar los sistemas de estadística e informática; elaborar las órdenes de pago y radicarlas en la tesorería; integrar la información para la elaboración de los informes de gobierno; llevar y mantener actualizado el registro de prestadores de servicios, contratistas y proveedores del gobierno del estado; establecer las normas sobre los subsidios que concede el gobierno del estado a municipios o instituciones públicas o privadas; intervenir en la celebración de los convenios que celebre el ejecutivo, con la federación, municipios y sectores social y privado.

Entre estas funciones destaca la que se refiere a la definición de la política hacendaria por lo que al quedar en manos de un sólo órgano administrativo las políticas de ingreso y gasto, se puede lograr una mayor racionalidad en la asignación de recursos y en la estructuración y operación del gasto público.

En este contexto la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público se esta significando como un instrumento de apoyo invaluable para definir las responsabilidades de las dependencias y unidades administrativas en la formulación, ejecución control y evaluación del presupuesto.

Por otra parte, se formuló el Plan de Gobierno 1988-1994, en el cual se señala que "constituye el resumen inicial de las tareas de planeación; es el documento que plasma la problemática general, las alternativas que el pueblo ha señalado como posibles medios para su solución, y que su gobierno ha transformado en propósitos y estrategias en función de lo deseable y posible, -más adelante agrega- de los propósitos y estrategias se desprenderan los programas sectoriales y regionales de mediano plazo, los que serán elaborados en el seno de los subcomités correspondientes". (25)

A octubre de 1989 se han creado 23 subcomités en el seno del COPLADE y se han constituido grupos de trabajo para formular los programas sectoriales de mediano plazo, debiendo convertirse éstos en el marco de referencia para la formulación de los programas operativos anuales. Asimismo se estan creando 9 Comités Regionales del COPLADE quienes serán los encargados de incorporar la problemática regional y municipal a los Programas de Mediano Plazo.

Los municipios integrarán y coordinarán sus acciones en el seno de los Comités Regionales, en donde se decidirán las prioridades municipales que posteriormente serán analizadas y aprobadas en los respectivos subcomités sectoriales del COPLADE estatal.

Con las acciones anteriores, vemos como la actual administración ha tomado conciencia de la necesidad de la planeación como un instrumento no sólo para ordenar y racionalizar las actividades del sector público hacia su interior sino como un medio eficaz para impulsar el desarrollo socio-económico de la entidad. Ello requiere desde luego el establecimiento y perfeccionamiento de nuevas relaciones entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y el resto de las dependencias de la administración pública estatal; así como organizar y definir la estructura interna de la secretaría e institucionalizar normas, conductas y procedimientos que requerirán un mayor tiempo de maduración.

4.5. Resumen del Capítulo.

La economía de Chiapas ha estado estrechamente relacionada a las prioridades del desarrollo nacional y del mercado internacional de una manera subordinada y dependiente. Desde el siglo pasado ha jugado un papel importante como abastecedora de productos primarios al mercado internacional como el café, algodón, plátano, cacao y madera. La existencia de cuantiosos recursos naturales y de mano de obra barata lo permitieron.

En el presente siglo, las particularidades históricas y geográficas la mantuvieron alejada de las transformaciones económicas y políticas del país. La entidad por su lejanía a los grandes mercados nacionales y su débil infraestructura, fue renuente a los esfuerzos de industrialización del aparato productivo nacional. Por su parte la estructura de poder y las relaciones de producción siguieron conservando las mismas características del siglo anterior. Por ello se dice que a Chiapas no llegó la revolución mexicana y que en su lugar se mantuvieron las viejas estructuras económicas y políticas, persistiendo relaciones sociales precapitalistas acompañadas con otras propiamente capitalistas como las existentes en la zona agroexportadora del Soconusco.

Es hasta los años 50 con las transformaciones estructurales de la economía nacional provocadas por la industrialización, cuando la política gubernamental se propone integrar la región al mercado nacional mediante la construcción de carreteras y vías ferroviarias, incorporando a las diversas regiones del estado a la estrategia de desarrollo nacional. Con ello se dió un impulso a la economía del área haciendo aparecer nuevos agentes económicos, actividades y productos sin cambiar sustancialmente la estructura socioeconómica de la entidad. Esta siguió siendo fundamentalmente agraria encontrándose dos polos perfectamente definidos: por un lado el sector capitalista altamente concentrado cuyas características eran la utilización de técnicas de producción mecanizadas, propiedad de las mejores tierras y con uso de fuerza de trabajo asalariada en donde se concentraba la agricultura de plantación y comercial. Por otro lado existían grandes núcleos de población campesina que producían básicamente para subsistir y que no contaban con recursos de crédito, tierras de riego y apoyos oficiales.

En los años 60 se agrega un elemento importante a la dinámica económica de la entidad. El Estado apoya decididamente el desarrollo de la ganadería. Con el aumento de la demanda nacional y los apoyos financieros esta actividad gana terreno con la siembra de pastizales a costa del desmonte de los recursos forestales y la sustitución de tierras dedicadas a la agricultura.

Desde entonces la estructura productiva mantiene una base agropecuaria centrada en tres ramas de producción: la ganadería bovina, los cultivos de plantación y frutales (café, cacao, plátano, copra) y la agricultura de ciclo corto (maíz, frijol y arroz). Tres cuartas partes de la población se dedican a las actividades agropecuarias y al régimen de tenencia de la tierra presenta grandes desigualdades en cuanto al número y tamaño de los predios respecto del volumen y el valor de la producción, observándose una alta concentración de los recursos productivos y un fenómeno gradual de diferenciación económica y social al interior de los ejidos que enmarcados en las tendencias de "ganaderización" y crecimiento del minifundio, evidencian un lento proceso de descomposición campesina y consolidación del trabajo asalariado, en los términos de un desarrollo capitalista en la agricultura.

A partir de los años 70, la explotación petrolera y la construcción de las presas hidroeléctricas de Chicoasén, Malpaso y la Angostura, transformaron la estructura económica y social de la entidad. El sector

industrial se vuelve el más dinámico y más importante por los efectos multiplicadores de la inversión sobre el conjunto del aparato productivo y comercial provocando la aparición y crecimiento de otras actividades entre las que destacan la de la construcción, los servicios y el comercio.

Asimismo, los gastos gubernamentales en infraestructura y asistencia social crecieron repercutiendo favorablemente en los niveles de ingreso, ahorro e inversión.

El crecimiento explosivo de la industria petrolera e hidroeléctrica creó graves distorsiones en el conjunto de la actividad económica. Las construcciones de las presas hidroeléctricas afectaron extensas áreas de cultivo y a grandes núcleos de la población rural, asimismo estimuló un crecimiento acelerado de la demanda de productos manufacturados y alimenticios por el crecimiento de la población y de los ingresos que no pudo ser compensado con los aumentos de la inversión y productividad en la industria y agricultura local, ello provocó un aumento de los precios y una transferencia de ganancia al sector comercial. Por otro lado, esta misma demanda creó la necesidad de abasto externo de productos dando lugar a una competencia desleal para los productos locales generalmente de menor calidad que los comprados de otras entidades del país. La inflación y la competencia obstaculizaron seriamente las posibilidades de desarrollo de la pequeña industria local.

Estas deficiencias del mercado local se magnifican por la escasa integración de la estructura productiva regional, característica derivada de un modelo histórico de crecimiento sustentado en la explotación de los recursos naturales en función de las necesidades de los centros urbanos del interior del país. Así, las industrias dinámicas -paraestatales- y el sector gobierno en Chiapas, demandan a la economía local mucho menos del valor de la producción que demandan al resto del aparato productivo nacional, lo que constituye una obstáculo al aumento de la producción y la productividad de la industria estatal y a la descentralización económica del país. La consecuencia natural de esta situación es que, en primer lugar, extensas zonas han quedado completamente fuera del nuevo ritmo marcado por el crecimiento económico de la industria petrolera. En segundo lugar, los efectos positivos de la inversión se manifiestan fuera de la entidad mientras los efectos negativos (inflación y cuellos de botella) se expresan en el interior.

En resumen, podemos señalar que a pesar de las altas tasas de crecimiento del producto interno bruto durante las décadas 70 y 80, los grandes efectos macroeconómicos negativos del modelo de crecimiento de la entidad, se reflejan en rezagos sociales, alta regresividad en la distribución del ingreso, insuficiente diversificación de la economía, deterioro de los recursos naturales e insuficiente integración regional.

Esto es así porque la política económica instrumentada no ha podido traducir en desarrollo sectorial y regional, el crecimiento económico ya que este se ha basado principalmente en la promoción e incentivación de actividades en función de las grandes necesidades sectoriales del país (energéticos, alimentos y divisas), y no de la población chiapaneca.

En este contexto los esfuerzos por planear el desarrollo económico estatal empiezan con la formulación en 1979 de un conjunto de planes sectoriales elaborados en el seno del COPRODE bajo la dirección del gobierno federal. Sin embargo es a partir de 1982 cuando con apoyos de la federación el gobierno del estado empieza a perfilar y a sentar las bases del sistema estatal de planeación.

En este proceso destaca la formulación de dos planes: El Plan Chiapas, analizado en el capítulo anterior y el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988. Este último documento fue elaborado en base a la consulta popular realizada durante la campaña para la gubernatura del candidato del PRI y presentado pocos días después de su toma de posesión. Como es un documento anterior al PND su formulación se realizó con una metodología diferente a la de aquel. En su contenido destaca el intento por definir el marco conceptual de la planeación y del sistema estatal de planeación democrática sin lograr articular ni organizar los diferentes componentes que integran un sistema de planeación. Asimismo contiene una descripción general de la problemática socioeconómica del estado sin analizar sus causas y determinaciones, de esta forma el plan no cumplió con los requisitos técnicos y metodológicos que señala la teoría y la práctica de la planeación en donde se señalan que las principales características de un plan de desarrollo son su nivel global, su cobertura espacial, estatal y su perspectiva de mediano plazo y que éste deberá dictar los lineamientos para la formulación de programas de desarrollo de carácter sectorial y regional. Su estructura fué más bien sectorial ya que enfatiza en el diagnóstico, estrategias y objetivos de 18 sectores socioeconómicos destacándose entre otras cosas la falta de una correcta metodología para definir los sectores ya que el término se utilizó indistintamente para el rubro "Producción de Básicos" como para "Indigenismo" o "Desarrollo Rural". Asimismo el diagnóstico es un listado de problemas sin pronósis y las estrategias y objetivos no están perfectamente definidos siendo utilizados indistintamente.

En cuanto a la planeación regional se concretó a definir la regionalización económica del estado careciendo de diagnósticos,

estrategias y objetivos de carácter regional. Sin embargo la experiencia realizada por la SARH con la instrumentación de los Programas de Desarrollo Rural Integral en las 9 regiones del estado es digna de tomarse en cuenta.

En el ámbito institucional el sector paraestatal no contó con un marco de referencia ya que en el documento solo se mencionan de manera aislada algunas empresas y organismos públicos sin poder diseñarse una estrategia de desarrollo para ellos.

Por otra parte, como ya se ha señalado el proceso de planeación requiere de un conjunto de instrumentos y procedimientos para vincular el presupuesto a los objetivos de mediano y largo plazo trazados en el Plan de Desarrollo. En este sentido la programación-instrumento ordenador de las actividades de la Administración Pública y de la política de gasto público-encontró obstáculos insalvables porque no se crearon en el periodo analizado los programas sectoriales o regionales de desarrollo que permitieran vincular las políticas de gasto público de corto plazo a una estrategia de desarrollo. De ahí que los casi tres billones de pesos a que asciende la derrama de recursos públicos durante 1983-1988 no haya correspondido a una programación de largo plazo.

En cuanto al ciclo presupuestario las acciones para programar el presupuesto se vió apoyado con la creación de instrumentos como el clasificador por objeto de gasto, el catálogo de entidades y unidades presupuestales, el catálogo de unidades de medida, la ley de obra pública y su reglamento, el manual de programación-presupuestación y el catálogo de estructuras programática.

Todos estos instrumentos apoyaron la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos de egresos.

En la formulación del presupuesto anual de egresos la Comisión de Programación y Presupuesto desempeñó un papel relevante. Formulaba primero un anteproyecto de requerimientos presupuestales llamado irreductible comprendiendo los pagos de sueldos y salarios a la burocracia, el gasto para el mantenimiento de los edificios y la operación de los servicios públicos, etc. Posteriormente solicitaba a las dependencias y unidades administrativas sus programas y propuestas de inversión para ser autorizados cuando se conocieran los ingresos por participaciones del Gobierno del Estado. Por último cuando era aprobado por los poderes Ejecutivo y Legislativo se convertía en la ley de egresos.

El documento denominado ley de egresos estaba integrado por dos partes: La exposición de motivos y el análisis del gasto público ejercido en el año inmediatamente anterior por un lado, y el anteproyecto del presupuesto a aprobar por el otro.

El análisis y presentación del presupuesto se realizaba en cuatro categorías: Por poderes, por dependencias, por sectores, y por la clasificación económica del gasto.

En cuanto al anteproyecto de presupuesto, este contenía los criterios de política económica y la metodología empleada en su elaboración. Con los criterios de política económica se establecían los lineamientos, objetivos de la política de gasto público, sectorial y social, sin embargo no se encuentra ningún eslabón metodológico que vincule los montos presupuestales a los objetivos de la política económica.

En lo que se refiere al proceso de programación presupuestaria del sector federal, existe una normatividad presupuestaria diseñada por las autoridades centrales, en ella se establecen las responsabilidades de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de las Coordinadoras Sectoriales y de las Delegaciones Federales. Las Coordinadoras Sectoriales reciben de la SPP los techos financieros para el sector y estas lo distribuyen a sus delegaciones en base a los programas y proyectos formulados en cada Estado. Una vez integrado por la SPP el anteproyecto de presupuesto se presenta al Ejecutivo y al Congreso de la Unión para su sanción y aprobación convirtiéndose así en la ley de egresos de la federación. Una vez hecho lo anterior, la Coordinadora Sectorial con base en un calendario presupuestario establecido por la SPP radica los fondos en la institución financiera que solicite el delegado. Este último tiene facultades para su liberación abriendo una cuenta bancaria donde los contratistas cobran previa autorización del mismo.

Estos presupuestos son presentados al COPLADE para su conocimiento y en el caso de los programas incluidos en el CUD, éste participa en la liberación de los recursos en coordinación con el delegado de la SPP siendo este el único mecanismo de control del gasto público federal en el Estado por el gobierno de la Entidad.

La ejecución del presupuesto estatal se realizó con el apoyo del fideicomiso revolvente del Estado de Chiapas (FIRECH), y el Fondo de Inversiones del Sector Público (FISPECH) el primero destinado al gasto corriente fué administrado por la Secretaría de Administración y el segundo destinado al gasto de inversión por la Secretaría de Finanzas y la Contraloría.

El control se realizaba a través de la contabilidad fiscal a cargo de la Secretaría de Finanzas y la de Administración y por medio de auditorías administrativas e inspección directa a cargo de la Contraloría.

La evaluación la realizaban la Comisión de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estadística, Geografía e Informática, a través de informaciones recogidas en formatos.

En el ámbito municipal, destaca la falta de capacidad técnica de las autoridades Municipales para formular sus presupuestos por lo que la CTP les asignaba sus participaciones después de realizar las necesidades Municipales. Una vez determinado las participaciones a los Municipios, la Secretaría de Finanzas era la encargada de su liberación mensual.

Por otra parte, como todo proceso joven, la implantación de la planeación adoleció de serias limitaciones e insuficiencias. En el ámbito jurídico destaca la ausencia de un marco constitucional que le diera la cobertura y obligatoriedad institucional; la promulgación en tiempo de una ley de planeación que centrara las bases organizativas para el funcionamiento del sistema de planeación; y la falta de una ley de presupuesto contabilidad del gasto público que dictara la normatividad presupuestaria para corresponsabilizar en forma clara y categórica a las diversas dependencias y unidades administrativas en el ejercicio y control del gasto público.

en el ámbito administrativo destaca la falta de un órgano de planeación con el nivel jerárquico que le permitiera imponer los criterios técnicos para hacer respetar la asignación de recursos, para exigir de las dependencias el cumplimiento de determinados niveles de acción y de coordinación, y para servir de soporte técnico-administrativo al COPLADE.

En lo que respecta al aspecto técnico-operativo el proceso de programación presupuestaria se realizó de una manera desfasada y limitada a causa -entre otras cosas- de la ausencia de una estrategia global de desarrollo, de programas de mediano plazo, de programas operativos debidamente integrados, de estructura programática, de normatividad presupuestaria y por la falta de capacidad para formular y ejecutar proyectos. Todo ello provocó la desvinculación entre los diferentes instrumentos, procedimientos y métodos del proceso de planeación, programación, presupuestación.

Por último, la experiencia de este proceso durante el periodo 1982-1988 al identificar los avances y limitaciones para la implantación de la planeación han creado las bases para su consolidación en la administración iniciada a fines de 1988. Entre los esfuerzos realizados a partir de esa fecha destacan las reformas a la Ley de Planeación del Estado, la reforma administrativa sustentada en una nueva concepción sobre el papel que el sector público debe desempeñar en la promoción del desarrollo estatal; la creación de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública; la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, entre otros.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto marca un avance sustantivo para la conformación del sistema estatal de planeación, sin embargo su consolidación requiere de la creación de toda una infraestructura de apoyo que es uno de los grandes cuellos de botella de la presente administración. Esta infraestructura requiere de un sistema de

capacitación para la planeación económica y social que defina una política integral de recursos humanos y que abarque la capacitación técnica, la formación profesional y la investigación metodológica, técnica y socio-económica. Requiere también de un sistema de estadística, geografía y cuentas nacionales que permitan fundamentar objetivamente la toma de decisiones y que permitan demostrar la interdependencia de los fenómenos económicos, demográficos y sociales y su relación con el medio físico y espacio territorial.

Asimismo es indispensable dada su importancia en la aprobación de los programas operativos, crear un sistema de formulación de proyectos que en tiempo y forma permitan la presentación de los expedientes técnicos que validen los programas y los presupuestos, recomendándose que estos tengan los objetivos claramente definidos, metas cuantitativas y un análisis de costo-beneficio que incluya consideraciones de carácter económico, financiero y social. Ello será un requisito fundamental en la implantación de un sistema de planeación que busque la eficiencia económica y el mayor impacto social.

Notas al Capítulo.

- 1.- Secretaría de Programación y Presupuesto "La Instrumentación de la Política Regional" op. cit.
- 2.- Consejo Nacional de Población "Estudio socio-económico y demográfico del subsistema de ciudades. Tuxtla - Tapachula". 1988, mimeografiado, anexos Nos. 11-54.
- 3.- Gobierno del Estado de Chiapas. Estudio Socioeconómico de las Presas Hidroeléctricas 1989, mimeografiado p. 8
- 4.- Consejo Nacional de Población op. cit. Anexos 11-58
- 5.- Antonio García de León "Resistencia y Utopía". Editorial Era 1985. Tomo 1 p. 13.
- 6.- Alonso Aguilar. Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano. México, Editorial Era, 1982, p. 101 y 102.
- 7.- Sergio Aguayo "El exodo centroamericano" Sept. 1985, p. 35
- 8.- Antonio García de León. op. cit. p. 64-65.
- 9.- Gobierno del Estado. op. cit. p.6
- 10.- Ver Luis M. Fernández Ortiz y María Tarrío García. "Ganadería y estructura agraria en Chiapas. UAM-Xochimilco 1983
- 11.- Ver Luis Unikel, Crescencio Ruíz Chiapetto y Gustavo Garza. Villarreal. "El desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e Implicaciones futuras", México, D.F., El Colegio de México 1976. Cuadro 1 y p. 362.
- 12.- Roberto Thompson González "Industria Petrolera y Desarrollo Regional en Chiapas. 1983-1988" Universidad Autónoma de Chiapas 1988. p.20.
- 13.- Mario Carrillo Huerta. "Crecimiento y Desarrollo Económico". El caso de Chiapas 1982-1983. UNACH 1988.
- 14.- Gobierno del Estado de Chiapas. Decreto que crea la Ley de Planeación del Estado de Chiapas. Septiembre de 1987.

- 15.- Gobierno de la República y Gobierno del Estado de Chiapas "Plan Chiapas Pesca, 1979-1982; Plan Chiapas Salud y Seguridad Social 1979-1982 y Plan Chiapas. Asentamientos Humanos 1979-1982. COPLADE 1979.
- 16.- Gobierno del Estado de Chiapas "Plan y Programa de Gobierno 1982-1988", 1982.
- 17.- Ibid. p.
- 18.- Ibid. p.
- 19.- Ibid. p.
- 20.- Ibid. p.
- 21.- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Gobierno del Estado de Chiapas, "Programas distritales de desarrollo rural integral" 1987.

CAPITULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El Modelo de acumulación de capital nacional basado en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones ha atravesado varias etapas que van desde la sustitución fácil de importaciones de la década de los 40 hasta su crisis iniciada en 1976.

Este modelo ha provocado profundas transformaciones en la economía y la sociedad mexicana entre las que destacan la creciente urbanización y diferenciación social de la población; la industrialización del aparato productivo; la pérdida de importancia del sector agrícola en el valor bruto de la producción; la ampliación del trabajo asalariado; la expansión de la infraestructura y capacidad productiva de la economía y su internacionalización productiva, comercial y financiera. Sin embargo este esquema produjo sus propias contradicciones que provocaron su agotamiento a principios de la década de los 80.

En el ámbito sectorial destacan la crisis del sector agropecuario; la desintegración, monopolización y dependencia del aparato industrial; y la extrema polarización del sector servicios. En el ámbito espacial destaca la alta concentración de los recursos humanos, físicos y financieros y el desaprovechamiento de amplias y variadas regiones del país.

En el terreno social se evidencia una profundización de la desigualdad social y el empobrecimiento absoluto de amplios núcleos sociales.

Los desequilibrios de los "sectores reales" han sido los condicionantes de los problemas financieros y ambos se expresan en tres órdenes: El déficit de las finanzas públicas, ocasionado por la necesidad de ampliar el gasto público en programas sociales y en infraestructura técnica y productiva, para apoyar la valorización pública y privada del capital. El desequilibrio del sector externo ocasionado por la alta dependencia del aparato productivo nacional de insumos, materias primas y recursos financieros externos y la rigidez de nuestras exportaciones, ocasionadas por la baja productividad y desventajas en los mercados internacionales. Y por último, se encuentran los desajustes monetarios ocasionados por la incompatibilidad entre la oferta y demanda monetaria con los procesos de la economía real generando la autonomía de los ciclos monetarios con respecto a la estructura productiva, lo cual ha convertido a la valorización del capital financiero, en un mecanismo de extracción de

los excedentes económicos. De esta forma, una expresión evidente de la crisis actual es la subordinación de la valorización productiva a la valorización financiera del capital.

Todo ello hace pensar en impulsar un modelo de acumulación y desarrollo que combata los desequilibrios sectoriales, que se fundamente en el desarrollo regional, que se financie con recursos internos y que promueva la ganancia productiva -generadora de empleos- en lugar de la financiera -generadora de especulación-.

Ello requiere, desde luego esfuerzos de concertación no sólo entre los sectores productivos sino de la sociedad en su conjunto, para que se puedan crear las condiciones de nuevo esquema de acumulación descentralizado y participativo que con nuevas relaciones económicas, políticas y sociales entre los diversos agentes y sectores de la sociedad permitan la modernización del aparato productivo y su internacionalización en condiciones menos desventajosas para el país. Además de ello, un estado eficiente y democráticamente organizado es condición necesaria para impulsar la descentralización y el desarrollo regional, requisitos ineludibles para transformar el agotado modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y contrarrestar sus efectos más nocivos como son su alto nivel de concentración y exclusión.

En este sentido, el estado cuenta ya con instrumentos suficientes para impulsar este nuevo modelo de desarrollo. Uno de estos instrumentos es la planeación económica como un medio para ordenar y racionalizar el aparato administrativo estatal y lograr un mayor impacto en la orientación y conducción del desarrollo.

Lo anterior ha requerido de avances consistentes en la teoría para ordenar el conjunto de técnicas y métodos que dan forma y contenido a la planeación. Entre los avances más considerables destacan que la planeación es un proceso compuesto por varias etapas entre las que se encuentran la formulación, ejecución, control y evaluación de un plan de desarrollo, y un sistema a través del cual se vinculan las actividades de planeación con la administración pública y los agentes económicos, de lo que resultan objetivos y responsabilidades a todas las dependencias y unidades administrativas que la conforman.

Asimismo un plan de desarrollo es el principal instrumento de la planeación que contiene el diagnóstico claro y preciso de una realidad

dada, los objetivos a lograr en el largo plazo, y los medios para conseguirlos.

Por otra parte, la experiencia señala que para implantar la planeación no basta formular planes de desarrollo, sino que es preciso dotarlo de un conjunto de técnicas y métodos para concretizarlos y convertirlos en acciones de gobierno. En este sentido aparece la programación como la técnica que permite la traducción del plan en programa más específicos de mediano y corto plazo mismos que contienen objetivos sectoriales, regionales ó institucionales así como metas cualitativas y unidad ejecutora responsable.

Lo anterior da los elementos suficientes para que la asignación presupuestal tenga una proyección de mediano y largo plazo al mismo tiempo que permite combinar los diferentes elementos humanos, físicos y financieros que se requieren para el cumplimiento de los objetivos trazados en los planes y en los programas .

De esta forma se posibilita la interrelación del proceso de planeación, programación, presupuestación en donde esta última actividad está más directamente vinculada a la persecución de objetivos y prioridades del desarrollo dejando a un lado la concepción inercial y coyuntural que tiene el presupuesto cuando se desconocen el conjunto de técnicas y métodos que contienen la programación y la presupuestación.

Por lo anterior creemos que está dado ya el marco teórico que ha de permitir avanzar en la aplicación de la planeación como instrumento viable y método de gobierno que le permita la conducción deliberada del desarrollo.

La experiencia nacional ha venido a corroborar esta aseveración. Desde 1930 en que se crea la ley de planeación y que da pie para la formulación del primer plan nacional 1934-1940, hasta fines de la década de los 70, los esfuerzos por planear el desarrollo nacional se habían quedado en la formulación de planes ante la falta de un adecuado marco jurídico, administrativo y técnico que apoyara su instrumentación. Por ello se dice que la acción del sector público tuvo una concepción pragmática, respondiendo más a las necesidades coyunturales de la economía y de su aparato administrativo que a una estrategia de desarrollo.

Del análisis de los principales documentos normativos elaborados desde 1930 hasta 1979 se desprende la reiterada concepción sectorial de la

planeación como resultado de la centralización de la toma de decisiones en la administración pública federal, consecuencia natural de la concentración del poder político en la figura del Presidente de la República y del desarrollo económico concentrado principalmente en la zona metropolitana de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara. Todo ello sentó las bases de una planeación centralista en donde la visión sectorial ha servido como un mecanismo para dividir la función pública en el seno de la administración central, provocando un lento desarrollo de las administraciones estatales y municipales y un franco desaprovechamiento de las potencialidades productivas en la mayor parte de las entidades federativas.

Es hasta la década de los 70, cuando las contradicciones en el modelo de acumulación se hacían más evidentes, que el Estado mexicano impulsó un conjunto de políticas para mitigar las profundas contradicciones sociales y económicas en el país. Entre ellas destaca la política de desarrollo regional expresada en programas como el PIDER, COPLAMAR y SAM, entre otros.

En el seno de la administración pública la programación de sus actividades y del gasto público fue una inquietud permanente. Así, los primeros intentos consistentes por vincular el gasto público a las prioridades del desarrollo se iniciaron con la creación de la Comisión de Inversiones dependiente del Poder Ejecutivo y formado por un grupo de expertos que no sólo se limitaron a formular programas de mediano plazo sino que jerarquizaban y autorizaban los programas de inversión.

Posteriormente con la creación de la Secretaría de la Presidencia el proceso de planeación, programación, presupuestación, tuvo una mayor cobertura administrativa, sin embargo, en la práctica dificultades de carácter político y técnicos dificultaron su instrumentación.

Fue hasta la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, cuando se institucionaliza el proceso de planeación al contemplar en la ley orgánica de la administración pública federal las facultades de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación en dicha Secretaría, mismas que se hacían extensivas al conjunto del sector público federal. A partir de esa fecha estas actividades adquirieron mayor importancia apoyada por los avances teóricos y metodológicos anteriormente señalados; así a partir de 1977 se formularon diversos planes sectoriales de cobertura nacional y en 1979 se elaboró el Plan Global de Desarrollo.

Sin embargo, es hasta 1982 cuando se realizan los esfuerzos más consistentes para consolidar la planeación como instrumento y método de gobierno al crearse un marco jurídico constitucional y reglamentario para la planeación, con la promulgación de una nueva ley de planeación que contiene las normas para la organización del sistema de planeación responsabilizando a todas las dependencias del sector público federal. Estas acciones fueron apoyadas en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y del documento "Sistema Nacional de Planeación Democrática" el primero contiene los objetivos y las estrategias para el desarrollo y el segundo las bases para su instrumentación.

En lo que respecta a la política regional, desde la década de los 70 se han realizado esfuerzos para apoyarla. Además de los programas señalados anteriormente, se crearon en el seno de las administraciones públicas estatales los Comités de Promoción para el Desarrollo -COPRODE- con el objetivo de coordinar las inversiones públicas de los tres niveles de gobierno en cada entidad federativa. Asimismo se crearon los convenios únicos de coordinación -CUC- como la figura jurídica que sirve de marco para la transferencia de facultades y recursos de la federación hacia los estados y municipios. Con el tiempo el COPRODE se convirtió en COPLADE como un organismo descentralizado del gobierno estatal y el segundo se le denomina actualmente Convenio Único de Desarrollo -CUD-.

Con lo anterior, se han realizado acciones para revertir la tendencia centralista de la planeación y de las acciones del sector público federal para apoyar la toma de decisiones ahí donde surgen y se encuentran los problemas: Las Entidades Federativas.

Estos esfuerzos han cobrado un fuerte impulso al consolidarse la metodología que permite la coordinación del proceso de planeación, programación, presupuestación nacional, regional y estatal como lo demuestran el programa de desarrollo de las Mixtecas Oaxaqueñas, el Programa de Desarrollo Integral de Yucatán y el Plan Chiapas.

Sin embargo, la implantación de la planeación nacional y regional requiere de mayores esfuerzos para vencer obstáculos tales como la incertidumbre que provoca la mayor integración económica al mercado internacional de mercancías, dinero y tecnología, así como los problemas derivados del déficit de las finanzas públicas y del endeudamiento externo entre otros. Ello hace necesario la realización de mayores esfuerzos para prever el impacto que tendrá la mayor internacionalización económica sobre

el aparato productivo nacional, las finanzas públicas, el empleo, la inversión, etc. así como las negociaciones sobre la deuda externa que permitan evaluar la disponibilidad de recursos públicos en los próximos años.

Por su parte, la descentralización y el desarrollo regional requerirán de una mayor voluntad política no sólo del poder federal sino de los gobiernos estatales para fortalecer la capacidad técnica y administrativa de su sector público y consolidar la planeación como instrumento de racionalización y eficiencia económica para una conducción deliberada hacia el desarrollo económico y social.

En este contexto, la experiencia de la planeación del estado de Chiapas ha experimentado algunos avances. A partir de 1982 se realizaron esfuerzos para articular el proceso de planeación, programación, presupuestación estatal con el nacional como una medida para combatir los ancestrales rezagos de su estructura productiva y social. Como en todo proceso inicial, hubieron avances y limitaciones. Entre los avances aparecen la formulación de dos planes de desarrollo, la promulgación de la ley de planeación en 1987, los logros alcanzados para constituir el órgano estatal de planeación, los esfuerzos realizados para coordinar la inversión pública de los tres niveles de gobierno en el seno del COPLADE y la firma anual del Convenio Unico de Desarrollo como marco jurídico de los programas de desarrollo regional.

No obstante, el Plan Chiapas sólo en el primer año tuvo una expresión programática presupuestaria y en los años posteriores la política de gasto público no encontró la formula para integrarse a los objetivos trazados por el Plan, falla derivada, entre otras cosas, por la concepción temática de su estructura lo que dificultó su traducción en programas sectoriales, institucionales y regionales. Por su parte el Plan y Programa de Gobierno 1982-1988 fue desechado como instrumento normativo cuando apareció el Plan Chiapas.

También destaca, en este esfuerzo de planeación en la entidad, la ausencia de programas de mediano plazo que permitieran servir de marco de referencia para la elaboración e instrumentación de las políticas de gasto público contempladas en los presupuestos anuales de egresos.

Por su parte, en el proceso de programación presupuestaria se encontraron fallas derivadas de la ausencia de normatividad presupuestaria

y de falta de capacidad técnica para crear el conjunto de instrumentos, métodos y procedimientos para elaborar los presupuestos por programas, el catálogo de estructura programática, el manual del ejercicio presupuestario y los subsistemas de capacitación de recursos humanos para la planeación, de formulación de proyectos y de estadística, geografía e informática que apoyaran la formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación de planes y programas.

La falta de normatividad en el proceso de planeación, programación, presupuestación, fueron ocasionados por la ausencia de un marco jurídico adecuado ya que la ley de planeación vino a promulgarse hasta el año de 1987 con serias insuficiencias. Asimismo destaca la falta de un documento que sistematizara la organización y el funcionamiento del sistema de planeación y de una ley de presupuesto, contabilidad y gasto público que definiera con claridad la participación de las dependencias y unidades administrativas en la programación y ejecución presupuestaria.

Todo esto limitó el funcionamiento eficiente de la Comisión de Programación y Presupuesto -CPP- quién compartió las funciones de planeación con el Comité para la Planeación del Desarrollo -COPLADE-, quién además de ser la encargada de la programación del gasto público en la entidad, realizó a principios del sexenio funciones de dependencia ejecutora.

Con el tiempo las funciones de facto del COPLADE las absorbió la Comisión de Programación y Presupuesto sin haberse logrado una estrecha coordinación entre la planeación y programación de las inversiones con el proceso de programación presupuestaria ya que entre las oficinas del COPLADE y de la CPP estaban desvinculadas funcionalmente. Sin embargo hasta fines del sexenio la estructura formal de la CPP que contemplaba al COPLADE dió las bases orgánicas para la creación de la actual Secretaría de Programación y Presupuesto, quién se ha convertido en órgano de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del sector público estatal y base técnica para la operación del COPLADE.

En este contexto, una entidad federativa como Chiapas que presenta graves atrasos y profundos desequilibrios en su estructura económica y social requiere, en mayor medida, de un sistema de planeación económica que comprenda una estrategia de desarrollo viable y coherente y un modelo normativo que asegure y garantice su instrumentación. Ello permitiría una mejor y racional utilización de los recursos naturales, humanos, físicos y

financieros de la entidad y la modificación de los patrones estructurales del subdesarrollo.

El diseño de una estrategia de desarrollo nacional debe partir de las particularidades internas de cada entidad federativa de tal forma que puedan hacer viable y congruente la formulación y ejecución de la política de desarrollo regional y el proceso de descentralización política, económica y administrativa del país. Esto permitiría la compatibilidad conceptual, metodológica y programática entre los planes nacional y estatal de desarrollo.

Por su parte, la consolidación del sistema de planeación en Chiapas requerirá de esfuerzos para vincularlo programáticamente al sistema nacional de planeación. Ello podría lograrse con la implantación de la técnica de programación presupuestaria regional que permita articular los objetivos, estrategias, políticas y recursos presupuestarios nacionales y estatales.

Asimismo, el diseño de una estrategia de desarrollo estatal debe partir de un diagnóstico profundo de la realidad política, económica, social y cultural que enfatize en las causas que originaron el atraso y subdesarrollo de la entidad y que permita definir los objetivos de mediano plazo y las políticas de desarrollo -pronósis y trayectoria planificada-.

También se requiere de la formulación de programas sectoriales de mediano plazo que incorporen la perspectiva regional y las necesidades de la población local. Estos programas deberán ser la base para la formulación de los programas operativos anuales y de los presupuestos por sector y por programa. De esta forma, la instrumentación de programas de desarrollo que correspondan a las expectativas de la sociedad, al producir cambios en la economía estará sentando bases para el establecimiento de nuevas relaciones entre Estado, economía y sociedad que permitan a su vez un relajamiento de los conflictos sociales que en una situación de atraso y subdesarrollo ocurren con frecuencia.

Por su parte, la planeación debe ser instrumento cada vez más importante del sistema técnico-administrativo gubernamental. Para ello es preciso consolidar el marco normativo y operativo de la misma.

El marco normativo requiere la incorporación en la Constitución política local de los capítulos concernientes a la facultad rectora del gobierno estatal y a la obligación de éste de utilizar los instrumentos de

planeación para asegurar equidad, constancia y dinamismo al desarrollo socioeconómico. Ello sentaría un precedente muy importante para convertir a la planeación en una herramienta del gobierno estatal para relacionarse con la sociedad civil y los gobiernos federal y municipal. Un marco jurídico de esta índole le daría la presencia necesaria a la planeación para que ésta penetre en todo el tejido social y gubernamental hasta convertirse en una práctica cotidiana en el ejercicio del Poder -planeación como método de gobierno-. Esto daría gran margen al gobierno de la entidad para enfrentar con mejores posibilidades los retos del atraso, con una legislación moderna y apegada a la realidad que vivimos.

En el ámbito administrativo se requiere consolidar la estructura funcional de la administración pública estatal al proceso de planeación, programación y presupuestación. La secretaria de programación y presupuesto del gobierno del estado, esta permitiendo un acercamiento entre el "centro de decisiones" que es el gobernador del estado, con los mecanismos de planeación al interior de la propia secretaria. Sin embargo, la extensión de estos mecanismos a toda la administración pública estatal requiere la creación de unidades de planeación, programación, control y evaluación al interior de cada dependencia para vincular la macroprogramación con la programación sectorial. Asimismo, éstas unidades servirían de enlace para incorporar a las entidades paraestatales al proceso de planeación con lo cual se eslabonarían los niveles global, sectorial e institucional a través de las respectivas coordinadoras sectoriales.

Imprescindible es también impulsar la consolidación de una infraestructura de apoyo que permita la operatividad de cada etapa del proceso de planeación, programación y presupuestación, con la creación de los sistemas de capacitación de los recursos humanos; de información estadística y geográfica; y de formulación y evaluación de proyectos.

Por otra parte, es recomendable instituir sistemas de control y evaluación presupuestarios que no se queden en la recolección y sistematización de las transacciones financieras sino que sean capaces de verificar si el ejercicio presupuestario está correspondiendo a los objetivos de corto y mediano plazo y a la vez permitan introducir elementos correctivos que aseguren el cumplimiento de los objetivos y metas contemplados en cada programa -marco teórico de la planeación-.

Estos aspectos, entre otros, constituyen los retos que presenta la actual administración para consolidar el sistema de planeación en Chiapas.

Como lo hemos visto a lo largo de esta investigación, la importancia de los problemas que encara la planeación y su mejor conocimiento llevan a la convicción de que se trata de una empresa trascendente, que requiere tiempo, mucho esfuerzo y, sobre todo, un claro compromiso gubernamental de asignarle responsabilidades y dotarla de recursos y mecanismos de influencia que le permitan desarrollar sus potencialidades.

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

Anguiano Equihua Roberto, "Las finanzas del sector público en México." en Textos Universitarios UNAM.

Aguayo Sergio. "El exodo centroamericano" Sept. 1985.

Aguilar Alonso. Teoría y Política del Desarrollo Latinoamericano. México, Editorial Era, 1962.

Ardito Barleta Nicolás, "El crecimiento de la agricultura mexicana y de los cultivos sujetos al programa de investigación 1940-1964" en "La Economía Mexicana. Análisis por sectores y Distribución". F.C.E., México 1975.

Antología de la planeación en México 1917-1985. Tomos I al XVII. ed. S.P.P. y F.C.E. México 1985.

Barker Terry y Vladimiro Brailovsky, "Recuento de la quiebra. La política económica en México 1976- 1982", Nexos No. 71. México 1983.

Barkin David y Timothy King, "Desarrollo Económico Regional. Enfoque por cuencas hidrológicas en México" ed. Siglo XXI, México, D.F. 1970.

Camacho Solís Manuel. Palabras de inauguración del Seminario sobre Descentralización y Democracia recogidas en "Descentralización y Democracia en México". Compiladora Blanca Torres, el Colegio de México. 1986.

Cassio Luiselli y Jaime Mariscal, "La crisis agrícola a partir de 1965", en "Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana", F.C.E. 1983.

Carrillo Huerta Mario, "El desarrollo económico en Puebla 1980-1986". ed. Asesoría y Consultoría Económica A.C. Puebla, México 1987.

Carrillo Huerta Mario. "Crecimiento y Desarrollo Económico". El caso de Chiapas 1982-1983. UNACH 1988.

Ceceña Cervantes José Luis, "La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista -El caso de México-." 1a. edición, UNAM, 1982.

CEPAL-ILPES-ONU, "Experiencias de planificación en América latina. Una teoría en busca de una práctica." ed. Cepal. Santiago de Chile, 1981.

Cibotti Ricardo y Sierra Enrique. "El sector público en la planificación del desarrollo", ed. Siglo XXI, México 1970.

Consejo Nacional de Población "Estudio socio-económico y demográfico del subsistema de ciudades. Tuxtla - Tapachula". ed CIES-CONAPO 1988.

Córdoba Julio. "Elementos del enfoque de sistemas para la administración" Revista ICAP Vol. No. 1. 1975. San José Costa Rica.

Córdoba Julio. "Modelos y Técnicas de Sistemas aplicadas a la administración de Proyectos" ICAP. Segunda Edición 1979. San José Costa Rica.

Dávila Flores Alejandro. "La crisis financiera en México. Ediciones de Cultura Popular, México 1986.

Ferreiro Santana Luis Alberto "Introducción a la técnica del presupuesto por programas". UNAM Tercera edición 1980.

Fernández Ortiz Luis M. y María Tarrío García. "Ganadería y estructura agraria en Chiapas. UAM-Xochimilco, 1983.

Flores Caballero Romeo, "Administración y Política en la Historia de México. INAP. México 1981.

Flores de la Peña Horacio, "Bases para la planeación económica y social de México. 13 edición, ed. Siglo XXI, México 1986.

García de León Antonio, "Resistencia y Utopía". Editorial Era 1985.

Gobierno de la República y Gobierno del Estado de Chiapas. "Plan Chiapas Pesca, 1979-1982; Plan Chiapas Salud y Seguridad Social 1979-1982 y Plan Chiapas. Asentamientos Humanos 1979-1982. COPLADE 1979.

Gobierno del Estado de Chiapas. "Plan y Programa de Gobierno 1982-1988", Tuxtla Gutiérrez, 1982.

Gobierno de la República y Gobierno del Estado de Chiapas. "Plan Chiapas 1982-1988. COPLADE 1983.

Gobierno del Estado de Chiapas. Decreto que crea la Ley de Planeación del Estado de Chiapas. Septiembre de 1987.

Gobierno del Estado de Chiapas. Memoria Administrativa 1982-1988. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Octubre de 1988.

Gobierno del Estado de Chiapas. Estudio Socioeconómico de las Presas Hidroeléctricas 1970-1989. Mimeografiado. Asesoría del gobierno del estado 1989.

González Pedrero Enrique, "La riqueza de la pobreza". Colección lectura de letras mexicanas, segunda serie No. 17 Joaquín Mortiz y Secretaría de Educación Pública, México 1985.

Guillón Romo Héctor. "Orígenes de la Crisis en México. 1940-1982" Ediciones ERA.

ILPES. "Discusiones sobre Planificación" Siglo XXI decimosegunda edición 1981.

ILPES-OEA-BID, "Experiencias y problemas de la planificación en América latina". 2a. edición ed. Siglo XXI. México 1979.

INAP, Ley sobre planeación general de la República en revista de administración pública No. 55-56 . México 1983.

Levy Daniel y Gabriel Szekely "Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano", El Colegio de México. 1986.

Márquez Ayala David. periódico La Jornada, 10. de Febrero de 1988.

Martner Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas" Siglo XXI. decimosegunda edición, México. 1981.

Meyer Lorenzo "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana" en "Descentralización y Democracia en México". Compiladora Blanca Torres, el Colegio de México. 1986.

Molina Guillermo y Gustavo Acuña. "Evaluación Presupuestaria" CECADE. S.P.P. México 1984. Mimeo.

Molina López Guillermo E. "Planificación-Programación-Presupuestación". UNAM, México 1983.

Nudelman Pablo. "Introducción a la planeación y programación del sector público". Mimeo. CECADE. S.P.P. México 1984.

Nudelman Pablo, "Clasificación de los planes económico-sociales" Mimeo. CECADE S.P.P. México 1980.

Nudelman Pablo, "Conceptos Generales de Planificación" Mimeo Cecade. S.P.P. México 1984.

Olmedo Raúl "La planeación descentralizadora: Región geoeconómica vs. sector" en Gaceta Mexicana de Administración Pública. INAP. México. Abril-Sep. 1984.

Prebisch Raúl, "Introducción a Keynes". F.C.E. tercera impresión 1980.

Quiroga Leos Gustavo. "Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional en México". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. INAP. México 1986.

Ruiz Dueñas Jorge. "La vía de la Planificación Mexicana" en Revista de Administración Pública. INAP, México, D.F. 1983.

Ruiz Nápoles Pablo, "Desequilibrio externo y política económica en los setentas", Revista de investigación económica No. 150. Facultad de economía, UNAM.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "La Instrumentación de la Política Regional", Mexico 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988." México 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Sistema Nacional de Planeación Democrática, Principios y Organización". México, 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto, "Planeación en tiempos de crisis", 1a. edición, S.P.P. México, 1986.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Gobierno del Estado de Chiapas, "Programas distritales de desarrollo rural integral" 1987.

Thompson González Roberto, "Industria Petrolera y Desarrollo Regional en Chiapas, 1983-1988". Universidad Autónoma de Chiapas 1988.

Unikel Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, "El desarrollo Urbano de México, Diagnóstico e Implicaciones futuras". México, D.F., El Colegio de México 1976.

Vázquez Arroyo Francisco, "Presupuesto por Programas para el Sector Público de México". UNAM, cuarta edición 1982.

Wionczek S. Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación de México" en bases para la planeación económica y social de México" Siglo XXI. 13a. Edición, 1986.