

UNAM.

LA COORDINACIÓN COMO
INSTRUMENTO DE LA PLANEACIÓN
EN MEXICO.

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE DOCTOR EN DERECHO.

PRESENTA:

LIC. JAIME GONZALEZ M.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990

TOMO I



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

C A P I T U L A D O

TEMA:

LA COORDINACION COMO INSTRUMENTO DE LA PLANEACION EN MEXICO

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

LA PLANEACION.

1.1. CONCEPTO DE PLANEACION.

1.2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

1.3. IMPORTANCIA DE LA PLANEACION.

1.4. DISTINCION ENTRE LA PLANEACION Y PLANIFICACION.

1.5. PRINCIPIOS DE LA PLANEACION.

1.6. EL PROCESO DE LA PLANEACION.

1.7. OBJETIVOS Y POLITICAS DE LA PLANEACION.

CAPITULO SEGUNDO.

MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION EN MEXICO.

2.1. CONSTITUCION POLITICA.

2.2. LEY DE PLANEACION.

2.3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CAPITULO TERCERO.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

3.1. CONCEPTO.

3.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

3.3. INFRAESTRUCTURA DE APOYO.

3.4. RELACION CON OTROS SISTEMAS NACIONALES.

3.5. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

CAPITULO CUARTO.

LA COORDINACION COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION.

- 4.1. CONCEPTO DE COORDINACION.
- 4.2. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION EN MEXICO.
- 4.3. ACTIVIDADES DE COORDINACION QUE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS REALIZAN.
- 4.4. COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LOS PARTICULARES.

CAPITULO QUINTO.

FEDERALISMO.

- 5.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.
- 5.2. LA COORDINACION EN EL PACTO FEDERAL.
DESCENTRALIZACION Y FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL.
- 5.3. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

CAPITULO SEXTO.

CONVENIO UNICO DE COORDINACION.

- 6.1. MARCO CONCEPTUAL.
- 6.2. EVOLUCION.
- 6.3. SITUACION ACTUAL.
- 6.4. PERSPECTIVAS.
- 6.5. GENERALIDADES.
- 6.6. TEXTO DEL CONVENIO.

CAPITULO SEPTIMO.

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO.

- 7.1. ANTECEDENTES.
- 7.2. ESTIPULACIONES GENERALES.
- 7.3. ANALISIS DE UN CUD.

CAPITULO OCTAVO.

LA ADMINISTRACION DE LOS CUC Y CUD: EL COPLADE.

8.1. ANTECEDENTES.

8.2. MARCO JURIDICO.

8.3. PROPOSITOS Y CARACTERISTICAS.

8.4. COMPOSICION DEL COPLADE.

8.5. ESTRATEGIA ACTUAL DE DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.

8.6. CONSOLIDACION DE LOS COPLADES.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

ANEXOS.

Estado será el que organice un sistema de planeación de desarrollo nacional, determinando los órganos responsables de este proceso y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante -- convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

La Coordinación encuentra un sólido sustento constitucional en el Artículo 26 de nuestra Carta Magna, al reconocerse la colaboración a través de los Convenios Unicos de Desarrollo entre el Ejecutivo Federal y los Estados.

Esta investigación tiene como objetivo fundamental el intentar -- probar o desarrollar la siguiente hipótesis:

La Coordinación según el Artículo 26 de la Carta Magna, es una de las vertientes en que se plasma la planeación en México.

¿ La Planeación obligatoria impone algún tipo de directriz a las entidades federativas en el sistema mexicano ?

¿ La coordinación en el contexto de la planeación respeta íntegramente la autonomía de las 31 entidades federativas ?

En efecto, en el Capítulo Primero definimos los aspectos de la -- planeación, que faciliten la comprensión central del tema de nues

tra investigación. Se pretende ofrecer algunos elementos esenciales sobre el concepto y ventajas de la planeación.

El Capítulo Segundo menciona que con las reformas a los Artículos 25 y 26 de la Constitución General de la República, la función de planeación de la Administración Pública, encuentra su nuevo orden normativo, dando sustento institucional a los objetivos y a los mecanismos de la planeación democrática, porque se eleva a rango de norma constitucional.

El sistema de planeación democrática, constituye un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las diversas organizaciones de los diferentes grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Con su diseño se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose, las relaciones internas en la Administración Pública Federal.

El Capítulo Tercero lo hemos destinado al estudio de este sistema.

El tema principal de nuestro trabajo es la Coordinación como Instrumento de Planeación, el cual es ampliamente tratado en nuestro Capítulo Cuarto, ya que la consideramos indispensable para buscar

la integración de los esfuerzos, para la consecución de los objetivos nacionales.

Desde el punto de vista jurídico, en nuestro país tenemos un sistema federal y por lo tanto para lograr un verdadero avance en materia de desarrollo económico y social, es necesario alcanzar un mejor equilibrio regional, por esto el Gobierno Federal respetando la autonomía de las distintas entidades federativas, las apoya a través de los Convenios de Desarrollo.

El Capítulo Quinto plantea algunas consideraciones sobre el concepto del Federalismo, que es la forma de organización política que adoptó nuestro Estado.

El Federalismo mexicano como existe hoy en día, es una realidad incontrovertible y profundamente arraigada en la conciencia de los mexicanos.

Un principio de la planeación, establecido en el Artículo Segundo de la Ley de Planeación, es el fortalecimiento del Pacto Federal para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, a través de la coordinación de las tareas de interés común, correspondientes a los Ejecutivos Federal y locales para fortalecer conjuntamente el sistema federal.

En los Capítulos Sexto y Séptimo hablamos de los Convenios Unicos de Coordinación y de Desarrollo que han sido los instrumentos mediante los cuales se concertan las relaciones de los gobiernos de los Estados con la Federación para ordenar los esfuerzos que de manera conjunta, llevan a cabo, para impulsar el desenvolvimiento de las entidades federativas.

El principio rector de estos Convenios, es la descentralización de la vida nacional, entendida como un conjunto de actividades y decisiones, encausadas a un desarrollo territorial de la nación, más equilibrado.

El Capítulo Octavo, se refiere a los COPLADES, que son los organismos de planeación a nivel estatal, que tienen como finalidad el promover y coadyuvar en la formulación, instrumentación, actualización y evaluación de los planes estatales de desarrollo, conjugando los esfuerzos de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

La Tesis concluye con algunas premisas que pensamos que están comprobadas en el cuerpo de la misma, fundamentada en la bibliografía más actual que hemos podido encontrar sobre el tema.

En el desarrollo de esta investigación contamos con el apoyo de muchas personas, pero en forma especial, quisiera hacer mención del apoyo recibido por el DR. JORGE WITKER, sin el cual este trabajo no hubiera podido llegar a su culminación.

CAPITULO PRIMERO

LA PLANEACION

1.1. CONCEPTO DE PLANEACION.

Antes de iniciar cualquier acción administrativa, es imprescindible determinar los resultados que pretende alcanzar el grupo social, así como las condiciones futuras y los elementos necesarios para que éste funcione eficazmente, y esto se logra a través de la planeación.

Carecer de estos fundamentos implica grandes riesgos, desperdicio de esfuerzos y de recursos y se puede caer en una administración improvisada.

Por estas razones es que la planeación precede a las demás etapas del proceso administrativo, ya que planear implica hacer la elección de las decisiones más acertadas, acerca de lo que se habrá que realizar.

La planeación es una actividad, un proceso, está constituida por planes que son en realidad un proyecto para un curso de acción particular que se cree necesario para alcanzar resultados específicos.

La planeación es la selección y relación de tiempos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro y de las actividades que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados.

En México como en otros países en etapa de desarrollo, la planeación se concibe como el instrumento esencial para superar la condición de subdesarrollo, transición que supone cambios, tanto institucionales como económicos y políticos.

La aplicación de la planeación y su eficacia como medio de reorientación de la política de desarrollo, está determinado principalmente por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de toma de decisiones. (1)

La planeación además de un conjunto de procedimientos técnicos, es un proceso de transformación que lleva a la conjunción de los distintos intereses que se tengan; por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro, pero sí permite disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, institucional, estatal y regional.

(1) Discusiones sobre Planificación, Illes, 16a. Edición - Siglo XXI. Editores, México 1985, Pág. 13.

En el aspecto económico, la planeación es imprescindible para atender las prioridades nacionales, con los recursos disponibles y asegurando que los esfuerzos que en diferentes áreas se realicen, abarquen los trabajos encaminados a modificar estructuralmente la economía. La planeación efectiva y realista deberá reconocer las restricciones de tiempo y recursos para realizar estos propósitos. (2)

La idea principal de planificar es la de la racionalidad, es indispensable la elección de esta forma de las alternativas que son mejores para la realización de los objetivos finales que pretenden obtener los hombres, las familias, los gobiernos o las empresas.

Para ampliar la visión sobre el significado de la función de planeación, a continuación se ofrecen algunas definiciones:

"La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios."

(2) Revista de Administración Pública.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Edición Instituto Nacional de Administración Pública, México 1983, Pág. 21

para su realización". (3)

"La planeación es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas". (4)

"La planeación es la selección y redacción de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree necesarias para alcanzar los resultados deseados". (5)

"La planeación es el desarrollo sistemático de programas de acción, encaminados a alcanzar los objetivos organizacionales convenidos mediante el proceso de analizar, evaluar y seleccionar entre las oportunidades que hayan sido previstas". (6)

-
- (3) Reyes Ponce, Agustín; Administración de Empresas, Editorial Limusa, S.A., Willey, S.A. México 1983.
 - (4) Fernández Arena, José A.; Introducción a la Administración. Editorial Diana. México 1988.
 - (5) Terry George, R; Principios de Administración. Editorial Continental, S.A. México 1980.
 - (6) Certo, Samuel C; Administración Moderna, Nueva Editorial Interamericana, S.A. de C.V. México, 1984.

La American Management Association, emplea la siguiente definición: "La planeación consiste en determinar lo que se debe hacer, cómo debe hacerse, qué acción debe tomarse, quién es el responsable de ella y porqué".

La planeación es una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazos: definir las políticas o estrategias para alcanzar estos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelvan las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar las otras funciones generales de la administración; la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados. (7)

La planeación, como función de la Administración Pública, puede ser de diversas clases, según el sector, la actividad o la función a la que se refiere. Si se alude a alguna de las grandes actividades sociales, se habla de la planeación económica o de la planeación social. Puede haber también planeación financiera o planeación de administración de personal. Asimismo, la planeación puede referirse a un sector

(7) Pichardo Pagaza, Ignacio; Introducción a la Administración Pública de México, T.II. INAP. CONACYT, 1984.

de la actividad económica o social y entonces se habla de -
planeación agrícola o planeación de salud pública.

La planeación como función de la Administración Pública pue
de presentar dos formas básicas:

- a) Obligatoria o forzosa, que es aquella que se sustenta -
en la prioridad pública de la mayoría de los bienes de
producción, donde la propiedad privada juega un papel -
menor y en la cual la asignación de recursos en la eco-
nomía no se hace a través de las fuerzas del mercado, -
sino administrativamente;
- b) Inducida o indicativa, que es obligatoria sólo para el
sector público y un indicador no obligatorio para el --
sector privado.

Como podemos apreciar, cada autor tiene una definición dife
rente para la planeación, pero en realidad están fundamenta
das por las mismas ideas.

Después de analizar estas definiciones, se puede concluir -
que la planeación es la búsqueda y selección de la alterna
tiva óptima mediante la recopilación, análisis y evaluación
de la información relevante del presente y del pasado, de -
tal manera que pueda determinar el curso de acción que dé -

posibilidades a la organización, de lograr sus objetivos.

En la mayoría de las definiciones de la planeación, se encuentran seis rasgos característicos: a) acento en la racionalidad de la selección de opciones; b) selección de objetivos coherentes a las prioridades de desarrollo económico-social; c) hincapié en la asociación de metas, objetivos y políticas; d) fijación de estrategias adecuadas para alcanzar los objetivos; e) delimitada imagen futura deseada; f) consideración de viabilidad política del plan.

Finalmente, se puede decir que la planeación nos servirá -- también como mecanismo de control para vigilar que se pueda realizar lo previsto.

1.2. ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

Podemos decir que los primeros antecedentes se encuentran en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en la que se señalan principios fundamentales, como la rectoría económica del estado, que se formalizan en la Ley de Planeación de 1930. (8)

Esta Ley representaba uno de los primeros intentos de planeación realizados en el mundo. Su promulgación se ubica entre dos momentos importantes de la historia económica internacional; antes de la aparición en Estados Unidos del "New Deal", programa que vendría a romper con las clásicas propuestas del "Laisser Faire" y apenas dos años después del Primer Plan Quinquenal de la Unión Soviética, único país que en aquel tiempo conducía su economía en forma planificada. (9)

En esta Ley de Planeación encontramos que su objetivo era el de orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del Proyecto Nacional contenido en la Constitución, postulando reali-

(8) Diario Oficial del 12 de julio de 1930.

(9) Antología de la Planeación en México (1917-1985). Secretaría de Programación y Presupuesto. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

zar un Plan Nacional de México.

Es a partir de 1933 cuando se intensifican las labores de planeación con el apoyo de la participación institucional de los partidos. El Plan Sexenal de 1934 - 1940 constituyó un primer esfuerzo para integrar un programa de acción del Gobierno Mexicano a fin de alentar el desarrollo del país.

(10)

En este primer Plan encontramos por primera vez en nuestra historia gubernamental la idea del Plan Anual Operativo como estrategia y mecanismo para ejecutar el Plan Sexenal, a la vez que señala en detalle las reformas y mejoras a la Administración Pública por ramo. (11)

De éste primer Plan Sexenal (1934 - 1940), sus principales objetivos los podemos resumir de la siguiente manera:

- Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales -

-
- (10) Carrillo Castro, Alejandro; El Sistema Nacional de Planeación, las Nuevas Estructuras Administrativas y Procesos Institucionales que lo Conforman, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Porrúa 1981.
- (11) Flores Cruz, Cipriano; Las Reformas y Mejoras de la Administración Pública Contendida en los Planes y Programas del Gobierno Mexicano. Revista de Administración Pública No. 55-56 INAP, 1983.

y adecuado desarrollo físico, intelectual y moral.

- Creación de fuentes de trabajo, desarrollando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad.
- Desarrollo de una economía propia, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos.

También señalaba que el principal problema era el agrario, refiriéndose en forma principal a la distribución y utilización de la tierra, por lo que proponía la transformación de la Comisión Nacional Agraria en un Departamento autónomo, con dependencia directa del Ejecutivo, para resolver todas las cuestiones de vital importancia como eran las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos.

El Plan Sexenal 1934 - 1940, fue el Documento base de la campaña del General Lázaro Cárdenas y sirvió posteriormente para evaluar los resultados de su administración; se consideraba, ante todo, como una forma de cumplir con los principios establecidos en la Constitución.

En términos de las aspiraciones y necesidades del momento, constituía una respuesta a las transformaciones que exigían las condiciones internas y el difícil contexto internacio--

nal.

Se puede considerar que era el fruto de una consulta política: La gira que hice por toda la República, me ha permitido conocer y estudiar todos estos distintos problemas que - la Revolución Mexicana tiene enfrente, a los que atenderé - con preferencia para lograr que se implante en los campos y en las ciudades un tipo de vida económica superior y formas morales y educativas, de acuerdo con las aspiraciones que - tiene el proletariado y que ya están contenidas en el Plan Sexenal, que servirá de norma a mi Gobierno. (12)

El Plan significó, desde el momento mismo de su gestación, un compromiso político con alcances y objetivos definidos. Su propósito era guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la Revolución, haciendo especial mención a los referidos a la elevación del nivel de vida de la población.

En este documento se señaló el papel del Estado en la regulación de las actividades económicas del país, y en la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Sentó las ba

(12) Cárdenas del Río, Lázaro; México a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia. México 1976. Tomo V.

ses para lo que tiempo después se llamó la rectoría del Estado frente al desarrollo nacional.

El segundo Plan Sexenal (1941 - 1946) fue criticado por su operatividad, la cual algunos autores consideran que se debió a que la estrategia económica se reorientó de manera de apoyar la formación privada de capital y el proceso de industrialización como parte de la política de unidad nacional.

Entre las proposiciones del segundo Plan, destacan por su importancia la intervención del Estado en la economía, ya que "sólo el Estado es capaz de intervenir para equilibrar fuerzas, suprimir injusticias y crear los supuestos de una democracia real, viva y cuya existencia no se confine a simples proyectos legales que jamás se cumplan". (13)

En este Plan no se definieron objetivos globales, pero podemos mencionar como otra de las metas que se pretendían alcanzar las siguientes:

- Evitar la injusticia social en la distribución de la riqueza, de modo que la clase trabajadora obtuviera la má-

(13) Segundo Plan Sexenal, PRM (Sin Editorial).

xima participación entre el mayor número de trabajadores, siendo compatible con la posibilidad de obtener utilidades razonables que conservaran y atrajeran capital hacia las empresas productoras.

- Proteger el ingreso real del pueblo y elevar los salarios del trabajador, con el fin de mejorar su condición económica y social.
- Impulsar el desarrollo social del país.
- Consolidar la independencia económica nacional, asegurando para el Estado un grado cada vez mayor en la dirección de la economía nacional.

La formulación del Plan representó, respecto al primero, avances en su contenido, precisando en mayor medida las políticas sectoriales proporcionando mayor importancia a algunos aspectos de la planeación, sobre todo a las actividades de coordinación e información que apoyaran la toma de decisiones.

En el documento se pugnaba por una mejor coordinación entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal. En este sentido señalaba:

Para mantener mejor el régimen federal, establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del gobierno federal con las de los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales. (14)

Proponía que el gobierno elaborara su propio plan de acción en términos cuantitativos y además recomendaba establecer un Supremo Consejo de la Nación, en el que participasen los diferentes sectores de la población. Al Consejo se le otorgaban facultades de tipo consultivo, similares a las del Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos de 1933. En esta forma, continuaba siendo una preocupación importante la participación de los grupos sociales.

El tercer Plan 1947 - 1952, es el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas, constituyendo el primer esfuerzo en la programación de la inversión global y sectorial; detallaba y jerarquizaba proyectos específicos al tiempo que establecía y analizaba su forma de evaluación y repercusión en las principales variables ma

(14) Partido de la Revolución Mexicana.- Segundo Plan Sexenal 1941 - 1946. México, 1941.

croeconómicas.

El documento incluía todos los renglones en donde el gobierno federal invertiría fondos durante el período. Todas las Secretarías de Estado y Dependencias Públicas descentralizadas, participaron en su elaboración.

Respecto al financiamiento, este proyecto señalaba las fuentes de los fondos de inversión, las utilidades anuales generadas en cada proyecto, los intereses y el plazo de amortización de la deuda.

Se otorgaba prioridad a las inversiones en el sector comunicaciones y transportes, así como al sector agrícola y al de energéticos.

La ejecución del proyecto enfrentó algunos problemas, destacando el relacionado a los empréstitos que debían financiar una tercera etapa de sus necesidades de inversión.

Se solicitó un crédito al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por 250 millones de dólares, que no fue conseguido.

El BIRF demandaba, para estudiar el otorgamiento del crédito, que el gobierno presentara estadísticas e informaciones

generales que le permitieran conocer las condiciones económicas del país en los últimos diez años, así como el plan de promociones futuras a que se aplicaría el crédito pedido.

(15)

A pesar de que no se obtuvieron los créditos solicitados, algunos de los proyectos pudieron llevarse a cabo, debido a que las exportaciones mexicanas elevadas como consecuencia de las condiciones mundiales de posguerra, habiendo provocado que la economía nacional fuera capaz de financiar las crecientes inversiones.

El cumplimiento del proyecto fue parcial, aunque muchas de sus partes fueron rescatadas y utilizadas como base para actuar en forma menos ambiciosa, ya que un gran número de proyectos se ejecutaron tiempo después.

El cuarto Plan Sexenal 1953 - 1958, constituía el Programa Nacional de Inversiones. A partir de este Plan se avanzó más en la programación de las inversiones que en un sistema integral de planeación.

(15) Ceceña Cervantes, José Luis; La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista, UNAM, 2a. Edición, 1983.

En el Programa de Inversiones Públicas 1954 - 1958 se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

Entre los objetivos generales del mismo podemos afirmar que se encontraban el mejorar el nivel de vida de la población, lograr una satisfactoria tasa de incremento en el desarrollo económico, alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía, lograr el mejor incremento de la producción, obtener cierta estabilidad de los precios, lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en el déficit, conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión y canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos de fondo o hacia la resolución de los mayores problemas económicos. (16)

El período 1958 - 1970 se caracteriza por un acelerado crecimiento y diversificación del aparato productivo, impulsado por circunstancias externas e internas, así como por los diferentes intentos realizados para adecuar la Administración Pública del país a sus necesidades.

(16) Programa Nacional de Inversiones para el Sexenio 1953-1958. (Sin Editorial).

El quinto Plan Sexenal se refirió al Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971 - 1976.

En este Programa se plantea la posibilidad de celebrar un - Convenio Unico de Cooperación con los gobiernos de los Estados.

En la distribución de la inversión se considera su impacto regional por entidad federativa, de tal manera que la canalización del gasto público apoyara un desarrollo más equilibrado.

Para la ejecución del Programa se recomendaba, entre otras medidas, la actualización anual por medio de metas debidamente cuantificadas; la difusión de sus objetivos en cada una de las entidades del sector público; la formación de -- grupos de trabajo encargados de coordinar las acciones; la realización de evaluaciones periódicas, y la presentación - de proyectos de preinversión.

El sexto Plan Sexenal era el Anteproyecto de Lineamientos - para el Programa de Desarrollo Económico y Social.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, elaboraron este Anteproyecto

con la colaboración de los organismos descentralizados Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica para la América Latina, de la Organización de las Naciones Unidas. (17)

En este período el crecimiento de la economía mexicana, además de ser inferior al programado, experimentó constantes altibajos y fue acompañado de un proceso inflacionario creciente, en especial a partir de 1974. En lo que se refiere al sector externo, las importaciones se incrementaron en mayor medida que las exportaciones, aumentando el desequilibrio externo.

Las exportaciones agrícolas perdieron importancia y el sector industrial no fue capaz de generar las divisas necesarias para cubrir sus compras del exterior.

A lo anterior se podría agregar, el aumento de los precios de las importaciones y un creciente proteccionismo de los países desarrollados. El elevado déficit externo y los requerimientos de recursos para financiar el gasto público, aceleraron el proceso de endeudamiento tanto interno como externo.

(17) Ceceña, José Luis; Op. Cit. pág. 190.

El séptimo Plan Sexenal fue el Plan Básico de Gobierno - -
1976 - 1982.

El Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 fue presentado por -
el Partido Revolucionario Institucional como plataforma - -
electoral, constituyendo un planteamiento político acerca -
de los problemas económicos y sociales del país. Podemos -
destacar como sus principales postulados, el impulsar la --
planeación como un instrumento útil y necesario para el Es-
tado en la conducción del desarrollo nacional.

En este documento se señalaba la urgencia de reforzar las -
bases del sistema social a través de la planeación democrá-
tica y participativa, respetando las garantías individuales
y sociales, reconociendo una planeación integral en la cual
interactuaban los diferentes agentes de la economía y de la
sociedad. Al respecto se expresaba lo siguiente:

La planeación que postulamos tiende a recoger y orientar ha
cia objetivos comunes las actividades estatal, social, pri-
vada y mixta, recurriendo a instrumentos ya previstos. Se
trata del empleo de un instrumental jurídico de estricta --
planeación democrática, ya establecido, y que no hemos usa-
do con la amplitud que con frecuencia se ha requerido. (18)

(18) Partido Revolucionario Institucional, Plan Básico de -
Gobierno 1976 - 1982. México 1976.

Los objetivos y lineamientos que se establecieron en el Plan, contaron con el consenso de la sociedad y constituyeron un marco de referencia para la elaboración de los diferentes programas de gobierno de los años 1976 - 1982.

En materia de programación regional se estructuró una política con los siguientes lineamientos:

- Adecuar el uso de los instrumentos al alcance del gobierno federal en función de los objetivos de la política regional.
- Elaborar criterios para evaluar, uniformar y jerarquizar las demandas locales en función de los objetivos señalados.
- Fortalecer las instancias estatales de planeación y programación, con el objetivo de atender el punto de vista local y multiplicar las oportunidades de los estados para intervenir en las decisiones que se adopten a nivel federal. (19)

Posteriormente se establecen los Convenios Unicos de Coordinación

(19) Instrumentación de la Política Regional. Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982.

nación, en los cuales se especificaron las responsabilidades y compromisos en relación a la inversión pública, para el desarrollo estatal entre los Ejecutivos Federal y Estatal.

El Plan Básico de Gobierno 1982 - 1988, aprobado por la XI Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, sirvió como punto de referencia para recoger -- las demandas de la población, que se integrarían posteriormente al Programa de Gobierno y al Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

La planeación democrática fue uno de los siete principios - políticos fundamentales enarbolados por el Partido Revolucionario Institucional que obtuvieron el concenso de la población para hacer frente a los problemas nacionales. (20) El entonces candidato se comprometió a impulsar la construcción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática como criterio político que articulara los valores nacionales y la ejecución de las acciones que la sociedad - demandaba. Señaló al respecto que:

La planeación para ser democrática, ha de derivarse de los

(20) Partido Revolucionario Institucional, Síntesis de la - Consulta Popular, México 1982.

propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la Nación. La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo ... Se promoverán reformas legales y administrativas que, respetando el régimen de libertad de nuestros sistemas, confirmen la rectoría económica del Estado a través de la planeación democrática, determinen con precisión los responsables de las distintas tareas en materia de administración pública y planeación, establezcan claramente los mecanismos institucionales de participación y armonicen la organización y funciones de la administración pública y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (21)

Para instaurar el Sistema Nacional de Planeación fue necesario, en principio, hacer modificaciones y precisiones sustanciales al marco jurídico existente, tanto a nivel constitucional como a través de la elaboración de una Ley de Planeación, y la adecuación de otros ordenamientos.

(21) De la Madrid H., Miguel; Discurso en Valle de Bravo, -- Estado de México, el 26 de abril de 1982. Planeación Democrática Núm. 1, Febrero de 1983.

Dentro de este contexto, se procedió a reformar los artículos Constitucionales 25, 26, 27 y 28 para fortalecer la intervención del Estado en la vida nacional, señalándose explícitamente que:

Corresponde al Estado la rectoría de desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. (22)

Las modificaciones al Artículo 26 Constitucional confieren al Estado y, en especial, al Ejecutivo Federal la responsabilidad de organizar un sistema de planeación.

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

(22) Artículo 25. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación.

ral de la Nación. (23)

Por otra parte, el 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial la Ley de Planeación, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo. (24) En la exposición de motivos de este documento se reconoce que:

La complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática. (25)

Finalmente el Plan Básico de Gobierno 1989-1994 señala como sus objetivos nacionales los siguientes:

- I. La defensa de la Soberanía y la promoción de los intereses de México en el Mundo.

(23) Artículo 26. Op. Cit.

(24) Ley de Planeación. Planeación Democrática, SEP, México, Febrero de 1983, Núm. 1.

(25) Exposición de Motivos de la Ley de Planeación Democrática, Op. Cit. pág. 16.

II. La ampliación de la vida democrática.

III. La recuperación económica con estabilidad de precios

IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la po
blación.

Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano, utilizando todos los recursos a su disposición, teniendo como estrategia para al
canzarlos la modernización nacional.

Las transformaciones que persigue la modernización, tienen como finalidad elevar la calidad de vida de todos los mexicanos y se llevarán a cabo en forma democrática a través de la acción concertada, la participación responsable de todos los ciudadanos, organizaciones, partidos y sectores.

1.3. IMPORTANCIA DE LA PLANEACION.

Desde un punto de vista administrativo podemos decir que la planeación, ha sido de gran utilidad para los dirigentes de empresas, en virtud de que han señalado que es mejor formular ideas definitivas de lo que van a realizar, antes de -- llevarlo a cabo.

La planeación es esencial para el adecuado funcionamiento - de cualquier grupo social, ya que a través de ella se pre-- ven las contingencias y cambios que puede deparar el futuro y se establecen las medidas necesarias para afrontarlas.

La planeación es tan importante como la instrumentación, ya que a través de ella se obtiene la eficiencia y el orden, - el cual no puede derivar de la improvisación. (26)

Otros de los puntos importantes de la planeación, es que re presenta el establecimiento de medios de control, los cua-- les comparados con los planes realizados nos indican el gra do de cumplimiento de las acciones.

A continuación se expondrán en forma breve algunos aspectos

(26) Reyes Ponce, Agustín; Op. Cit. pág. 165.

que recalcan la importancia de la planeación.

1. Propicia el desarrollo al establecer métodos de utilización racional de recursos.
2. Se puede hacer frente a las contingencias que se presenten, con las mayores garantías de éxito.
3. Establece un sistema racional para la toma de decisiones, evitando las corazonadas o empirismos.
4. Reduce al mínimo los riesgos y aprovecha al máximo las oportunidades.
5. Las decisiones se basan en hechos y no en emociones.
6. Promueve la eficiencia al eliminar la improvisación.
7. Proporciona los elementos para llevar a cabo el control.
8. Permite al ejecutivo evaluar alternativas antes de tomar una decisión.
9. Maximiza el aprovechamiento del tiempo y los recursos en todos los niveles de la empresa.

Otro beneficio de la planeación, consistiría en llegar a un cuadro general o a una serie de cifras que sirvan de armazón al desarrollo posible de una economía. (27)

1.4. DISTINCION ENTRE LA PLANEACION Y PLANIFICACION.

Estos dos vocablos son sinónimos y las diferencias que los pudieran distinguir son sutiles e imperceptibles; a continuación se transcriben algunas definiciones y conceptos de estas expresiones y otras afines, que se encuentran señaladas en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y en diccionarios especializados, uno de economía y otro de planeación y planificación.

Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, encontramos el significado siguiente:

PLANIFICACION.- Acción y efecto de planificar. Plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el -

(27) Tinbergen, Jan; La Planeación del Desarrollo, FCE, México, 1982.

desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.

El diccionario de Economía nos señala:

PLANIFICACION.- Organización del empleo de los factores de la producción por la dirección central, en lugar del móvil del beneficio de una economía de mercado. La conclusión de la teoría económica clásica, de que en la libre competencia el funcionamiento del móvil del beneficio, resultará de la óptima asignación de los recursos, es desafiada por los abogados en la planificación económica. Sostienen que en las economías capitalistas existentes, muchos factores de la -- producción utilizables se encuentran paralizados, que aquellos ocupados se utilizan con un grado variable de eficiencia por parte de los empresarios y que las economías no planificadas dan lugar a monopolios en gran escala y a prácticas restrictivas ideadas para conservar los beneficios, limitando la producción o sosteniendo los precios.

Se ha definido la planificación económica, como un medio de promover el poder nacional y la autosuficiencia, aunque, generalmente se refiere a una planificación en tiempos de paz, más bien que en tiempos de guerra. En este sentido, la planificación está ideada para servir a una filosofía de bienestar social.

La planificación coordina el conjunto de instancias económicas tales como la producción, distribución y el consumo de los bienes y servicios generados en el seno de su economía, evitando desviaciones en el cumplimiento de los objetivos - planteados.

El amplio desempleo existente en la mayoría de los países - capitalistas entre la Primera y Segunda Guerra Mundiales, - ha llevado a la defensa de la planificación para lograr el pleno empleo y evitar las fluctuaciones. Por otra parte, - la principal dificultad de la Unión Soviética en este periodo fue la escasez de bienes para satisfacer la demanda de - todas clases, y el énfasis de la planificación se colocó en la producción máxima y en la mejor asignación de factores, más bien que en el pleno empleo. Los defensores de la planificación en los países capitalistas, como Francia y Alemania, pusieron de relieve la necesidad de mantener de una - forma continua la demanda global a un nivel adecuado para - absorber toda la producción presente a precios económicos. Se dijo que el capitalismo no podía mantener el pleno empleo, a menos que interviniera el Estado para restaurar el nivel de la demanda siempre que pareciera inminente una contracción. En estas circunstancias, la planificación económica puede asumir diversas formas; puede influenciar la cantidad y el carácter de la producción por medio de pedidos - públicos directos de bienes y servicios; puede influenciar

la demanda privada de bienes y servicios mediante la baja -- de los tipos impositivos o los subsidios a la inversión; -- puede regular las rentas de modo que afecten el nivel y la naturaleza de la demanda o puede implicar la nacionaliza- -- ción de industrias de propiedad privada que ocupan posicio- nes clave dentro de la economía.

En unas condiciones socialistas totales, como en el caso de la Unión Soviética, la planificación económica cubre un cam- po más amplio y se convierte en una planificación pública -- directa de la distribución de los recursos productivos, en relación con la distribución planificada de la renta nacional, entre los empleos públicos y privados, entre la inver- sión y el consumo y entre grupos de consumidores.

La planificación económica socialista es "el avance históri- co de la racionalidad económica que en determinado momento permite su aplicación sistemática y general a toda la econo- mía". (28)

Por lo que se refiere a los países capitalistas donde se -- aplica la "Planeación Indicativa", persisten los mecanismos del mercado, existiendo la propiedad privada de los medios

(28) Ceceña, José Luis; Op. Cit. pág. 32.

de producción, en donde el Estado, formula previsiones sobre la evolución de la economía, poniendo medidas correctivas a través de la política económica que directa o indirectamente trata de guiar estas instancias hacia los objetivos deseados.

Afirma Charles Bettelheim que "El hecho económico y social fundamental es que estos dos sistemas económicos se oponen por la naturaleza de las relaciones de propiedad, por los mecanismos que determinan el funcionamiento de cada uno de estos sistemas (el mercado por una parte y el plan por la otra) y en consecuencia, por la finalidad de tal funcionamiento el beneficio individual o la satisfacción de las necesidades sociales". (29)

El diccionario de Planeación y Planificación dice:

"PLAN.- El plan no es solamente un documento con un conjunto de perspectivas y previsiones, es el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención, generalmente estatal en la economía. Para algunos autores, es estrecha la vinculación del plan con la planificación (ejercicio de la pla-

(29) Bettelheim, Charles; Planificación y Crecimiento Acelerado; 5a. reimpresión; F.C.E., México, 1984.

neación). Así, lo definen como el conjunto de decisiones - explícitas y coherentes para asignar recursos a propósitos determinados. También se le describe como el resultado de un proceso de planificación. Estas posiciones conceptuales, además de concederle al plan la denominación de documento - rector de la intervención estatal, social y privada en la - economía, le adjudican al documento facultades que corresponden al proceso de planificación, más que de planeación.

Por otra parte, otros autores lo definen como el documento rector, producto del proceso de planeación. Consiste en el conjunto coordinado de objetivos, metas y acciones que relacionadas con las estrategias y programas jerarquizan una serie de políticas e instrumentos en el tiempo y el espacio, para alcanzar una imagen objetiva propuesta. Como condición del plan, para iniciar el proceso de planificación debe: I) contener un nivel técnico depurado, II) ser lo suficientemente flexible para responder a sus condiciones históricas y coyunturales, III) considerar instrumentos de dirección y control para orientar políticamente su implementación, IV) enmarcar estrategias viables para el cambio social y V) contener un grado relativamente alto de descentralización de decisiones, entre otras características".

"PLANEACION.- En términos llanos, planeación se denomina - al proceso requerido para la elaboración del plan. Es esen

cialmente el proceso de adopción de técnicas prescriptivas apoyadas en proyecciones estadísticas, evaluaciones cuantitativas y estimaciones cualitativas para prever el futuro - en función de objetivos, metas, políticas y programas establecidos.

Como proceso requerido para la elaboración y depuración del plan, por su naturaleza y ámbito, existen distintos tipos - de planeación: I) administrativa, II) económica, III) regional, IV) social, V) sectorial y VI) urbana".

"PLANIFICACION.- Es uno de los conceptos de mayor contro--versia en la actualidad. En la transición del capitalismo al socialismo en la Unión Soviética, a inicios del presente siglo, la planificación significó la elaboración de un plan nacional de desarrollo y la organización de la producción, conforme al plan. De ello que es la expresión más importante de la función del estado socialista en cuanto a organización de la economía se refiere. Debido a las condiciones -prevalcientes en el socialismo y en el capitalismo, la concepción de la planificación varía enormemente en cada uno -de ellos. Así señala Zurawicki: "Planificar significa, en la economía socialista, tomar en cuenta no sólo las numero--sas proporciones indispensables para un funcionamiento co--rrecto de la economía, el máximo aprovechamiento de las ma--terias primas, combustibles, máquinas, materiales auxilia--

res, las rutas más cortas de transporte, los costos más bajos de explotación, etc., sino sobre todo, ahorrar al hombre un trabajo improductivo. No puede, pues, limitarse a la gran diversidad de cálculos a establecer magnitudes extremas. En la programación de las acciones correlativas en el socialismo se debe, pues, tomar en consideración tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos de la vida económica".

Para algunos autores, la planificación debe ser también vista como una "tecnología" de anticipación simulada de la praxis para que ésta, en su momento de concreción, sea superior a la de los oponentes. Esta concepción amplia de la planificación puede ser una tecnología para la transformación social y no exclusivamente un método al servicio de la reproducción del sistema. Otros autores definen a la planificación como el instrumento racional necesario para realizar al menor costo y con la debida oportunidad, profundos cambios institucionales y de estructura económica. Por otra parte, señala Travieso que la planificación como técnica no es más que un instrumento, incapaz por sí mismo de garantizar los procesos de cambio; si se le quiere orientar en este sentido, ella debe ser concebida conscientemente en su dimensión del sistema, es decir, del conjunto de las técnicas y de los procesos sociales que inciden en su implementación; sólo un enfoque de este tipo puede ofrecer alguna -

garantía para la elaboración de planes que tengan alguna posibilidad de ser efectivamente puestos en práctica.

La planificación en sí, es un instrumento natural desde el punto de vista político y ético. De ello que su empleo obedece a distintas realidades y racionalidades. Se enumeran así las principales concepciones sobre tipos de planificación posible.

Como puede observarse y como ya quedó apuntado, de las definiciones y conceptos transcritos se desprende que los vocablos planeación y planificación son sinónimos y que sus diferencias tienden más a ciertos modelos y sistemas económicos que a cuestiones de fondo, por lo que se puede decir -- que en términos generales en los sistemas socialistas y de control central por parte del estado se utiliza el término planificación, y en los sistemas de economía mixta, democrática y participativa se utiliza el de planeación, pero tanto en uno, como en el otro, el producto son planes.

1.5. PRINCIPIOS DE LA PLANEACION.

Para alcanzar en forma más efectiva un objetivo, debe primamente emprenderse una planeación adecuada o esfuerzo mental, antes de los hechos o esfuerzos físicos.

"Los principios de la administración son verdades fundamentales de aplicación general, que sirven como guías de conducta a observarse en la acción administrativa". (30)

El Dr. Jorge Witker, señala que los principios que perfilan toda planeación económica son los siguientes: (31)

- Racionalidad.
- Previsión.
- Universalidad.
- Unidad.
- Continuidad.
- Inherencia.

(30) Terry, George R; Principios de Administración. Cía Editorial Continental, S.A. México 1980.

(31) Witker, Jorge; Derecho Económico y Planeación en México. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XVIII, Sep-Dic. 1985. Núm. 54

Principio de Racionalidad. Consiste en la selección inteligente de alternativas de acción, mediante el conocimiento científico y el razonamiento sistemático, para procurar un máximo de beneficios a partir de la disponibilidad de recursos.

Principio de Previsión. Significa la formulación anticipada de los cursos de acción futuros, con base al diagnóstico y proyecciones observadas.

Principio de Universalidad. Implica la incorporación de todas las fases del proceso socioeconómico y administrativo en la planeación, para prever las consecuencias de su aplicación.

Principio de Unidad. Hace posible la integración de planes, programas y proyectos en un todo orgánico que puede ser coordinado.

Principio de Continuidad. Consiste en dotar a la planeación de flexibilidad y dinamismo en los momentos en que sea necesaria la variación de sus objetivos, plazos, etc., pues no tiene fin en el tiempo (siempre hay que hacer algo). Es decir, cumplido el plan, se formula el siguiente o se revisa y se agrega un año más, manteniendo la secuencia de la acción.

Principio de Inherencia. Este principio establece que la planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana; es inherente a la administración. El estado o la empresa privada deben planear la forma de alcanzar sus objetivos.

George Terry menciona que, es necesario tomar en cuenta los siguientes principios:

1. Factibilidad.
2. Objetividad y cuantificación.
3. Flexibilidad.
4. Unidad.
5. Cambios de estrategia.
6. Continuidad y oportunidad.
7. Penetrabilidad.

Factibilidad. Lo que se planeé debe ser realizable, es inoperante elaborar planes demasiado ambiciosos u optimistas que sean imposibles de lograrse.

Objetividad y cuantificación. Cuando se planea es necesario basarse en datos reales, razonamientos precisos, exactos y nunca en opiniones subjetivas, especulaciones y cálculos arbitrarios.

Este principio es conocido también como el principio de -- "precisión", establece la necesidad de utilizar datos objetivos tales como estadísticas, estudios de mercado, estudios de factibilidad, cálculos probabilísticos, modelos matemáticos y datos numéricos, al elaborar planes para reducir al mínimo los riesgos.

Flexibilidad. Al elaborar un plan, es conveniente establecer márgenes de holguera que permitan afrontar situaciones imprevistas y que proporcionen nuevos cursos de acción y -- que se ajusten fácilmente a las condiciones.

Unidad. Todos los planes específicos de la empresa deben -- integrarse a un plan general y dirigirse al logro de los -- propósitos y objetivos generales, de tal manera que sean -- consistentes en cuanto a su enfoque y armonía en cuanto al equilibrio o interrelación que debe existir entre éstos.

Cambio de estrategias. Cuando un plan es elaborado a largo plazo, muchas veces es necesario rehacerlo completamente. Esto no quiere decir que se abandonen los propósitos, sino que la empresa tendrá que modificar los cursos de acción -- (estrategias) y consecuentemente las políticas, programas, procedimientos y presupuestos para lograrlos.

Penetrabilidad. Frecuentemente se considera a la planea- -

ción concentrada en los niveles administrativos superiores, si bien es cierto que éstos pueden dedicar más de su tiempo a la planeación y a trabajar con eventos más importantes de los que hacen los gerentes de niveles medio e inferior, que dará el hecho de que todo dirigente tendrá que formular dentro de su particular área de actividad, sus planes.

Continuidad y oportunidad. El planeamiento es continuo, es una actividad del gerente que nunca termina. En casi toda la planeación está inherente cierta especulación, puesto que usualmente existen variables en la mayoría de las áreas y no se dispone de hechos completos. Pero para que se puedan evaluar en una forma correcta estas variables, es necesario desarrollar el mejor planteamiento con la información disponible.

1.6. EL PROCESO DE LA PLANEACION.

Como proceso administrativo la planeación constituye un conjunto ordenado de etapas dinámicas y progresivas:

La formulación. Define objetivos y metas estimadas, factibles de alcanzar, recursos, unidades de política económica

y administrativa, plazos y prioridades, organización coherente y confección del plan. Los pasos que siguen a esta etapa son:

- a) Diagnóstico. Implica conocer de modo sistemático la actividad regional o económica que interesa planear; es un examen que identifica las características específicas y más relevantes de algún fenómeno;
- b) La prognosis. Es la apreciación de lo que sucederá a la economía en el futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables económicas del momento;
- c) La fijación de objetivos y metas o selección de alternativas. Este paso supone un proceso continuo de diagnóstico y previsión de situaciones simultáneas con la ejecución del plan, para confirmar metas o introducir cambios necesarios en ciertos períodos.
- d) La programación sectorial. Es la selección de objetivos y metas sectoriales con la idea de predecir el comportamiento de cada uno de ellos, considerando necesidades y posibilidades de cada sector (industria, agropecuario, comercio, etc.), y ofrecer una proyección sectorial del total de la economía nacional;

- e) Programación de recursos humanos. Consiste en analizar globalmente la disponibilidad de elementos capacitados para poner en marcha el plan, proyecto o programa;
- f) La programación real o física. Es la fijación de objetivos y combinación de recursos tendientes a la producción de bienes y servicios; y,
- g) La programación financiera. Es el señalamiento de las fuentes de donde se obtendrán los recursos y el análisis de las fluctuaciones de los precios de las materias primas, los flujos de capitales, de acuerdo a los objetivos de la política económica y social.

El proceso total de la planeación se inicia en el establecimiento de objetivos; una vez que éstos estén fijados, los planes alternativos pueden examinarse en el contexto de las oportunidades y limitaciones a las que se enfrenta la empresa, así como a los aspectos fuertes y débiles de la misma.

(32)

Como la planeación es decir por anticipado lo que se va a -

(32) Brown Warren, B. y Moberg Dennis, J; Teoría de la Organización y la Administración. Enfoque Integral. -- Editorial Limusa. México, D.F., 1983.

hacer, tiene que contener la previsión y el control por si existen desviaciones acerca de lo planeado. (33)

Al hablar de hacer un programa de planeación, primero se verá ¿qué puede hacerse?, después se verá ¿qué debe hacerse? y al final se verá ¿cómo se puede hacer? (34)

Además es importante el conocimiento sobre los medios, mediante los cuales una organización puede alcanzar sus objetivos. En algunos casos, las decisiones sobre la forma de lograr los objetivos están limitados seriamente, debido a una carencia de tal conocimiento y esto afecta en sentido negativo al proceso de la planeación. (35)

Según Robert M. Fulmer, a fin de entender mejor el papel gerencial en etapas secuenciales, o lo que es lo mismo, tener un camino a seguir constituido por varias partes que deben seguirse en un cierto orden, a medida que un gerente adquiere práctica de planear las actividades de su trabajo.

-
- (33) Laris, Francisco Javier; Administración Integral. Cía. Editorial Continental, S.A. México, D.F. 1980.
- (34) Op. Cit. Pág. 83.
- (35) Brown Barren, B. y Moberg Dennis, J; Teoría de la Organización y la Administración. Editorial Limusa. México, D.F.-

Según este autor, los pasos a seguir en este proceso son -- los siguientes:

1. Escoger los objetivos.
2. Comunicar los objetivos.
3. Identificar los objetivos.
4. Recursos de encuestas.
5. Establecer políticas.
6. Identificar alternativas.
7. Comparar alternativas.
8. Escoger un curso de acción.
9. Crear procedimientos y reglas.
10. Establecer presupuestos.
11. Establecer horarios.
12. Decidir sobre normas.

TOMA DE DECISIONES.

Aunque no se mencionó como un punto del proceso de la planeación la toma de decisiones forma parte importante e integral en éste, además no se puede colocar en un punto específico del proceso, porque se realiza en todo momento.

La toma de decisiones se basa en la evaluación y selección de alternativas, "cuando no se tienen indicaciones objetivas acerca de qué importancia debe asignarse a las alternativas que se pueden haber concebido, la mayoría de las per-

sonas proceden sobre la base de impresiones subjetivas.

(36)

Se deben escoger las alternativas objetivas y desechar las subjetivas, para después seleccionar la que nos pueda proporcionar mejores resultados en el desarrollo de nuestra función de planeación.

"Aparte de tener o merecer diferentes prioridades, las decisiones difieren en cuando menos otro aspecto importante: si son rutinarias o nuevas". (37)

1.7. OBJETIVOS Y POLITICAS DE LA PLANEACION.

Los objetivos. "Son los fines hacia los cuales se dirigen las actividades; representan no sólo el punto final de la planeación, sino también el lugar hacia donde se encaminan la organización, integración, dirección, liderazgo y control. Si los objetivos organizacionales constituyen el

(36) Hampton, David R; Administración Contemporánea. Mc Graw-Hill de México, S.A. de C.V. México, D.F. 1983.

(37) Op. Cit. Pág. 236.

plan básico de la organización, un departamento puede también tenerlos, sus rutas contribuyen claro está, al logro de los organizacionales, aunque los dos grupos de metas pueden ser totalmente distintos". (38)

"Un objetivo es simplemente una descripción de los resultados que deben ser alcanzados". (39)

Los objetivos son simplemente metas o puntos finales a los que se quiere llegar por medio de la planeación; fijan la dirección para todas las otras planeaciones gerenciales; -- una de las causas más comunes de fracaso, es la falta de -- consideración cuidadosa de una declaración de objetivos -- bien definidos.

Ocho son las áreas claves en las cuales tienen que fijarse los objetivos de actuación y los resultados:

1. La situación del mercado.
2. La innovación.

(38) Koontz Harold y O'Donnel Cyril; Curso de Administración Moderna. Libros Mac Graw-Hill de México, S.A. - de C.V. México, D.F. 1979.

(39) Morrisey George L; Administración por Objetivos y Resultados. Fondo Educativo Interamericano. Estados Unidos. 1976.

3. La productividad.
4. Los recursos físicos y financieros.
5. La productividad de utilidades.
6. La actuación y desarrollo de los trabajadores.
7. La actuación del trabajo y su actitud.
8. La responsabilidad pública. (40)

Una de las principales y continuas tareas del gerente es -- entrelazar las diversas metas de las varias posiciones de la compañía, es un esfuerzo unificado. (41)

Los objetivos no deben ser fijados y elaborados solamente en el nivel más alto de la empresa, sino a todos los niveles, para que así cada persona pueda conocer el camino a seguir y pueda tener un control sobre sus resultados.

Se puede concluir que los objetivos representan los resultados que la empresa espera obtener, son fines a alcanzar, establecidos cuantitativamente y determinados para realizarse transcurriendo un tiempo específico.

-
- (40) Drucker Peter F; The Practice of Management - South - Western Publishing Co. Estados Unidos 1980.
- (41) Fulmer Robert M; Administración Moderna. Editorial - Diana. México, D.F. 1981.

Las Políticas. "Son planes en el sentido de que son enunciados generales o maneras de entender, que guían o canalizan el pensamiento o la acción en la toma de decisiones. Dificilmente se puede hacer referencia a todas las políticas como enunciados, puesto que con frecuencia están implícitas en las acciones de los administradores". (42)

Las políticas van a delimitar el área dentro de la cual una decisión va a ser efectuada y aseguran que esté de acuerdo y sirva a los objetivos.

"La palabra política proviene del griego "politike" que significa, arte de gobernar a una nación; el diccionario señala que la política es el arte con que se maneja un asunto". (43)

Las políticas son guías para orientar la acción; son criterios, lineamientos generales a observar en la toma de decisiones sobre problemas que se repiten una y otra vez dentro de una organización.

Las políticas se deben establecer sobre una base lógica e inteligente para evitar que los empleados cometan errores -

(42) Op. Cit. Pág. 147.

(43) Op. Cit. Pág. 89.

en la resolución de ciertos problemas.

Pueden ser impuestas por fuentes externas o sea, Gobierno y forman parte de la situación económica en que se encuentra el país y las internas, que son impuestas por la propia organización.

Clasificación de las Políticas. Las políticas de acuerdo con el nivel jerárquico en que se formulan y con las áreas que abarquen, pueden ser:

1. Estratégicas: Se formulan a nivel de alta gerencia y su función es establecer y emitir lineamientos que guíen a la empresa como una unidad integrada.
2. Tácticas: Son los lineamientos específicos que se refieren a cada departamento.
3. Operativas: Se aplican principalmente en las decisiones que tienen que ejecutarse en cada una de las unidades de las que consta un departamento. (44)

Las políticas deben estar interrelacionadas y deben contri-

(44) Op. Cit. Pág. 91.

buir a lograr las rutas o aspiraciones de la empresa.

Para que una política sea operante y cumpla con su finalidad, debe seguir los siguientes pasos:

1. Establecerse por escrito y dárseles validez.
2. Redactarse claramente y con precisión.
3. Darse a conocer a todos los niveles donde se va a interpretar y a aplicar.
4. Coordinarse con las demás políticas.
5. Revisarse periódicamente.
6. Ser razonable y aplicable en la práctica.
7. Estar de acuerdo con los objetivos de la empresa.
8. Deben ser estables en su formulación.
9. Debe ser flexible. (45)

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION EN MEXICO

2.1. CONSTITUCION POLITICA.

Durante varias décadas el Estado Mexicano ha realizado numerosos esfuerzos de planeación utilizando diferentes instrumentos. Tomando en cuenta las experiencias de estos antecedentes, la administración actual ha llevado a cabo diversas acciones para instituir el "Sistema Nacional de Planeación Democrática", como el instrumento ordenador de la estrategia de desarrollo para el período 1982 - 1988.

Para consolidar este sistema, ha sido necesario precisar un marco normativo que sienta las bases para instituirlo, otorgándole un firme sustento constitucional y promulgando una nueva Ley de Planeación que haga posible su realización.

(46)

En nuestra Constitución Política, antes de la Reforma de 1983, no encontrábamos una declaración explícita sobre atribuciones del Estado para establecer un sistema de planea-

(46) Montemayor Rogelio; El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Revista de Administración Pública, No. 55-56, INAP. 1983.

ción nacional. Fueron presentadas varias iniciativas a la Cámara de Diputados, pero hasta 1982 no habían sido dictaminadas. (47)

En su artículo 74, la Constitución Política de nuestro país ha sufrido tres modificaciones, una reforma y una adición a partir de 1917.

En relación con este tema, nos interesa mencionar la reforma y adición hechas a iniciativa del Ejecutivo y aprobada por el Congreso de la Unión, en diciembre de 1977, consistiendo en lo siguiente:

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados -y no de ambas Cámaras- el examen, la discusión y la aprobación anual del presupuesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal, así como de las respectivas cuentas de la hacienda Pública.

Es obligación del Ejecutivo enviar las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de presupuesto el día último de noviembre y no la última semana de diciembre, como antaño. A la presentación de esos proyectos de Ley deben -

(47) Pichardo Pagaza, Ignacio; Op. Cit. Pág. 26.

comparecer los secretarios del despacho, respectivos.

La revisión de la cuenta pública que haga la Cámara de Diputados, tiene por objeto conocer no sólo los resultados de la gestión financiera y la comprobación entre los criterios originales del presupuesto, sino el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas.

En este artículo encontraba un reconocimiento constitucional, la acción pública basada en la planeación y su expresión operativa.

Como otros elementos del marco jurídico de la planeación, encontramos los decretos y acuerdos que el Ejecutivo expide para dar formalidad a los planes nacionales, sectoriales o regionales.

Podemos mencionar como ejemplos:

- Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados.
- Planes estatales de desarrollo socioeconómico.
- Plan nacional de desarrollo urbano.
- Plan nacional de educación.
- Plan nacional de fomento cooperativo.

La Ley General de Asentamientos Humanos es un instrumento -

jurídico que inició la institucionalización de la planeación, como proceso político y como práctica administrativa.

Previene que la ordenación y la regulación de los asentamientos humanos se lleve a la práctica mediante planes específicos, para dar cauce racional a la acción pública en sus tres ámbitos de gobierno: Federal, estatal o local y municipal. El sustento constitucional lo encontramos en el artículo 27 (tercer párrafo), artículo 73 (fracción XXIX-C) y 115 (fracciones V y VI); artículos que de alguna manera también soportan el proceso de planeación, aunque de manera limitada. (48)

La Ley de Fomento Agropecuario constituye un ejemplo de la utilización de las técnicas de planificación de la acción pública sobre las actividades concretas de un sector; el agropecuario y forestal.

Uno de sus títulos los destina al Plan de Desarrollo y a sus programas, para fomentar la producción y la productividad del sector agrario, con el fin último de lograr la autosuficiencia alimentaria del país y mejorar la vida de los campesinos.

(48) Pichardo Pagaza, Ignacio; Op. Cit. Pág. 27.

La función de planeación de la Administración Pública, encuentra su nuevo orden normativo en las reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución General de la República y en la Ley reglamentaria específica, entrando en vigor a partir de 1983.

Con estas medidas, se da el sustento institucional a los objetivos y a los mecanismos de la planeación democrática, porque se eleva a rango de norma constitucional y con la Ley de Planeación se precisan las bases de integración, funcionamiento y participación del Sistema Nacional de Planeación.

Convierten a la función de planeación en un instrumento de transformación mediante el cual el gobierno ordena sistemáticamente la acción del estado en materia de regulación, promoción e intervención en la economía.

Estas reformas permitieron nuevos caminos para que la población participe democráticamente en el proceso de planeación del estado mexicano. Ordenan las atribuciones de éste en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, las de regulación y fomento del desarrollo económico integral.

Es en forma especial la reforma al artículo 26 Constitucio-

nal, la que establece que el estado organizará un sistema - de planeación democrática del desarrollo nacional (SNPD). Asimismo, establece la participación de los diversos sectores sociales, cuyas demandas y aspiraciones serán incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo y a todos los programas que en específico se refieren al desarrollo.

Como otra modificación importante, podríamos mencionar la - adición al artículo 73 Constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico.

2.2. LEY DE PLANEACION.

La Ley de Planeación, a través de la cual se reglamenta el artículo 26 de la Constitución, establece los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y señala los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del - plan y los programas de desarrollo.

La Ley determina los Órganos responsables del proceso de -- planeación y sienta las bases para coordinar mediante conve- nios con los gobiernos locales su participación en la pla-- neación.

La Ley de Planeación, publicada en enero de 1983, tiene por objeto establecer normas y principios básicos de la planeación nacional del desarrollo, encausar la acción pública -- conforme a ésta, bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); bases de coordinación intergubernamental; bases para la participa- ción de la sociedad civil en la elaboración del plan y sus programas. (49)

El concepto de planeación democrática constituye un eficaz instrumento que le da orientación y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación política que conciliando intereses y atendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo.

En momentos de crisis, como el que estamos viviendo, es necesario contar con planes integrales, para realizar de una

(49) Richardó Pagaza, Ignacio; Op. Cit. Pág. 28.

manera ordenada y racional la asignación de recursos. Esto puede realizarse siguiendo una estrategia de desarrollo ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

(50)

La Ley de Planeación se encuentra dividida en seis capítulos, estableciendo en el primero que sus disposiciones son de orden público e interés social, teniendo como finalidad el que la Administración Pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés general.

El artículo primero, marca el objeto de la Ley, que consiste fundamentalmente en señalar las normas y principios básicos, conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo, y encausar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal, y establecer las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación

(50) Exposición de Motivos de la Ley de Planeación. Colección Documentos, Cámara de Diputados. Pág. 12.

con las entidades federativas, el promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales y que las acciones de los particulares contribuyan para alcanzar los objetivos del plan.

El artículo segundo se refiere a la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país, tendiendo a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, - culturales y económicos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo tercero se refiere a la Planeación Nacional de Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del -- Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de -- la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y tiempos de resultados.

Los artículos siguientes de este capítulo, se refieren a la

responsabilidad que el Ejecutivo Federal tiene en la conduc
ción del Plan Nacional de Desarrollo.

El capítulo segundo se refiere al Sistema Nacional de Pla--
neación Democrática, a través del cual la Administración Pú
blica Federal realizará las tareas de la Planeación Nacio--
nal del Desarrollo.

Se señalan también las atribuciones que en materia de pla--
neación corresponderán a las dependencias y entidades de la
Administración Pública Federal, dentro del Sistema Nacional
de Planeación Democrática.

Se fijan las atribuciones de la Secretaría de Programación
y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público en forma espe
cífica, así como a las demás dependencias de la Administra
ción Pública Federal y a las entidades paraestatales.

En el capítulo tercero se establece la participación y con
sulta de los diversos grupos sociales, con la finalidad de
que la población exprese sus opiniones para la elaboración,
actualización y ejecución del plan y los programas a que se
refiere esta Ley.

En el capítulo cuarto se establecen las características y -
elementos esenciales del plan y los programas derivados de

las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo, señalará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan, queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Para la elaboración de todos los documentos de planeación que se generen en el período correspondiente, el plan le servirá de marco de referencia, ya que contiene estimaciones sobre los recursos, instrumentos y responsables que el país podrá asignar y dedicar para su desarrollo, así como señalamientos fundamentales para el conjunto de las políticas orientadas a lograr el desarrollo nacional.

Los programas que deberán elaborar en forma anual todas las dependencias y entidades, serán los que definan las acciones a realizar en el corto plazo, para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

El capítulo quinto señala las atribuciones que el Ejecutivo

Federal tendrá en materia de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, 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 para que las acciones a realizarse por la Federación y --los Estados se planeen de manera conjunta.

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

Finalmente contempla un séptimo capítulo de Responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos últimos.

Se impondrán medidas disciplinarias de apercibimiento y de amonestación a los funcionarios de la Administración Pública Federal, que contravengan las disposiciones de esta Ley, llegando a la suspensión o remoción de su cargo.

En los convenios de coordinación que el Ejecutivo Federal --suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, --propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean

medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

2.3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) fue el primer resultado de la reforma administrativa de -- 1976.

Es explícita en lo referente a las facultades de planeación del estado mexicano, fortalece y concentra la función de -- planeación en una sola dependencia de nueva creación, la Se cretaría de Programación y Presupuesto (SPP); confiere la -- responsabilidad de la planeación, programación, presupuesta ción, evaluación, informática y control global del sector -- paraestatal a esa misma institución.

El surgimiento de la SPP, permite que únicamente esa dependencia del Ejecutivo, elabore los planes nacionales y regio nales de desarrollo económico y social y programe su finan ciamiento tanto de capital como de cuenta corriente.

A la LI Legislatura de la Cámara de Diputados, durante su --

tercer período de sesiones ordinarias en el año de 1981, - fue enviada por el Ejecutivo, una iniciativa de reformas a la LOAPF, que tenfan como finalidad precisar con claridad - la responsabilidad única e integral de la SPP en materia de planeación.

Tenia atribuciones para proyectar la planeación nacional regional y elaborar el Plan Nacional respectivo; coordinar - las actividades de planeación del desarrollo integral del - país y señalar la metodología y procedimientos de participa ción y consulta a los sectores social y privado en esas actividades.

Posteriormente se propusieron nuevas reformas legislativas, siendo importante señalar las realizadas a la LOAPF, siendo publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de - diciembre de 1982, el Decreto de Reformas y Adiciones a la mencionada Ley.

Se reformaron los artículos 6o., 7o., 8o., 9o., 22, 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 48, 50, 51 y 52.

En el artículo 26 se señala la creación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio y Fo mento Industrial, la de Desarrollo Urbano y Ecología; con - la consecuente reorganización de sus funciones.

La reforma al artículo 31, se refiere a las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo básicamente las que le asignan las funciones de "planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país", como consecuencia de la Nacionalización de la Banca y de "establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal o bien, para fijarlos escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda".

El artículo 32, se refiere a las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que establece que será la responsable de proyectar la Planeación Nacional del Desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente.

Otro de los puntos importantes, es el que se refiere a la facultad de proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

También tendrá como funciones; coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo; coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales

para el desarrollo integral de las diversas regiones del país; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal; formular el Programa del Gasto Público Federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; autorizar los Programas de Inversión Pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas; dictar las normas para las adquisiciones, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal.

El artículo 32 bis, le confiere funciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El artículo 55 señala la responsabilidad de los consejos de administración, juntas directivas o equivalentes, respecto a la programación estratégica y supervisión de la marcha normal de las entidades del sector paraestatal y para finalizar, en el artículo 56, establece que corresponde a los coordinadores de sector promover el establecimiento y la vigilancia del funcionamiento de comités mixtos de productivi

dad en las entidades de la Administración Pública Federal.

El Ejecutivo Federal expidió dos acuerdos adicionalmente a las reformas de la LOAPF. (51)

El primer acuerdo puntializa las funciones de los coordinadores de sector y de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, en lo que respecta a programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales, y en relación a la conformación y funcionamiento de los órganos de gobierno.

El segundo acuerdo, ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los siguientes programas en materia económica; programa de incremento de la productividad operativa y del empleo; programa de reestructuración financiera; programa de racionalización en el uso de las divisas y un programa de apoyo a la transformación de la eco-

(51) Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal y acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica. Diario Oficial de la Federación. 19 de mayo de 1983.

nomía; finalmente se especifican las responsabilidades del coordinador sectorial en el diseño e implantación de estos programas.

En lo relativo a la celebración de convenios, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla la facultad del Ejecutivo Federal de intervenir en la celebración de los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y con su participación en los casos necesarios con los municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Las demás reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se refieren a la reasignación de funciones o puntualización de ellas.

La reestructuración de la Administración Pública para la planeación, realizada por el Ejecutivo Federal a partir de 1983, pretende simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de proyectar la planeación y la de coordinar la ejecución de los programas. También establece una directriz más ordenada en la orientación de la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal con los ejecutivos locales, conforme a las necesidades de desarrollo integral de cada región del país.

Un punto fundamental dentro de la función de planeación, es el proceso de sectorización que relaciona a las entidades - paraestatales con los programas gubernamentales, a través - de los coordinadores de sector.

La sectorización administrativa es una técnica que contem-- pla la planeación de los tipos de entidades paraestatales - que enmarca la LOAPF.

Esta Ley establece en su artículo 51, que corresponde a las Secretarías de Estado o departamento administrativo encarga dos de la coordinación de los sectores, conducir la progra mación, coordinar y evaluar la operación de las entidades - de la administración paraestatal.

En su artículo noveno la LOAPF, señala que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y pa- raestatal deben conducir sus actividades en forma programa da y con base en las políticas que para el logro de los ob- jetivos y prioridades de planeación nacional de desarrollo establezca el Ejecutivo Federal.

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

3.1. CONCEPTO.

Una vez analizados los aspectos más importantes de la planeación, haremos un análisis de las características más importantes del Sistema Nacional de Planeación Democrática y del Plan Nacional de Desarrollo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado. (52)

El Sistema de Planeación Democrática constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. (53)

(52) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principio y Organización. S.P.P.

(53) Montemayor, Rogelio; El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Nos. 55-56, INAP, México, 1983.

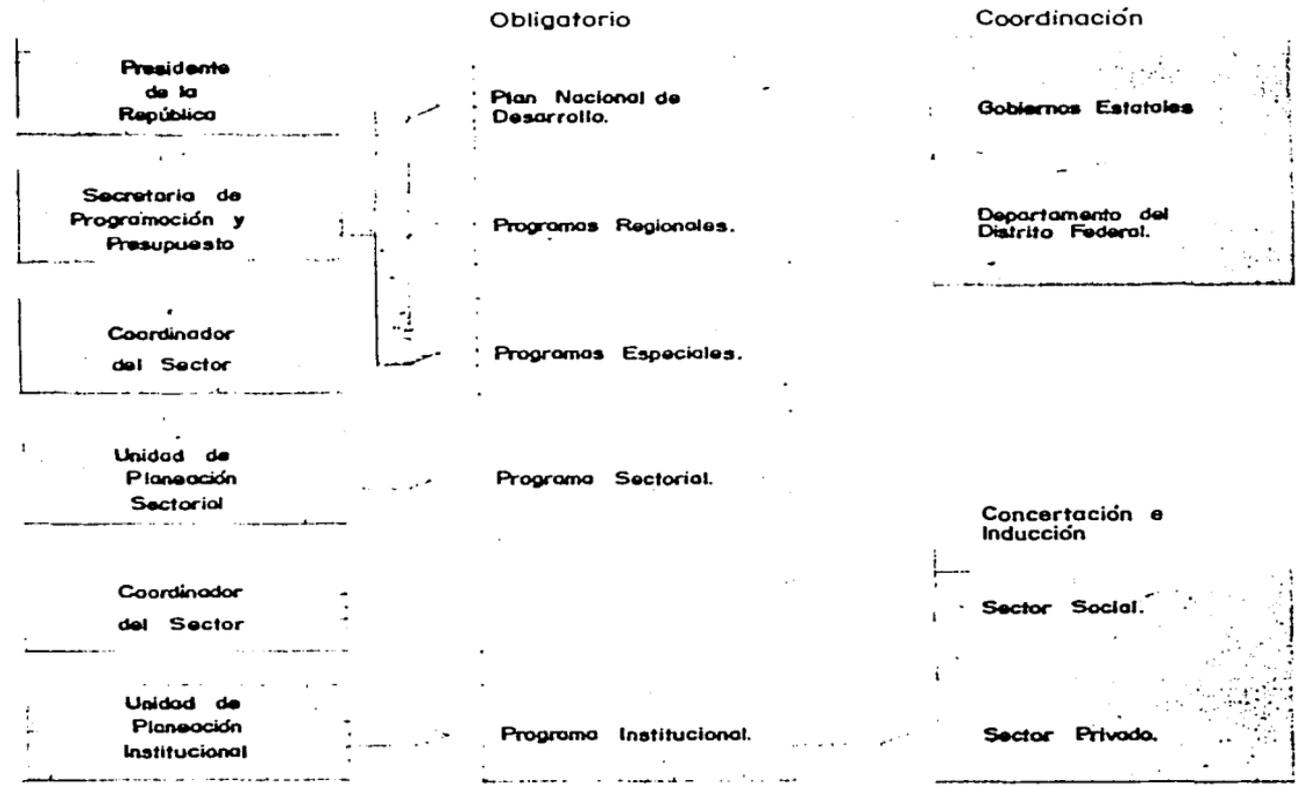
La base jurídica principal del sistema es la Constitución - General de la República, que en su artículo 26 faculta al - estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Como siguiente base jurídica, el SNPD, tiene a la Ley de -- Planeación, que en su capítulo segundo sienta las bases conducentes a su integración y funcionamiento.

Encontramos que la Ley establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal forman parte - del sistema; establece las atribuciones que debe cumplir la S.P.P.; la S.H.C.P.; la Contraloría General de la Federa- - ción, así como las de las mismas dependencias y entidades.

La propia Ley prevé la expedición de disposiciones reglamentarias específicas a dicha Ley, para establecer las normas de su organización y funcionamiento y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas respectivos. El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para atender actividades de planeación nacional que conjuntamente desarrollen varias dependencias y entidades de la Administración.

Sistema Nacional de Planeación Democrática



Como atribuciones específicas que señala la Ley de Planeación para las dependencias y entidades dentro del SNPD, son esencialmente las que a continuación se describen:

- La SPP coordina las actividades de la planeación nacional del desarrollo, elabora el plan nacional; proyecta y coordina la planeación regional; elabora los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales; verifica la relación entre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, los resultados de su ejecución, en función de los objetivos del plan y los programas.
- La SHCP, tiene su participación en la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia del plan, toma en consideración los efectos de la política monetaria y crediticia; la de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el estado, en base a los objetivos del plan y los programas.
- La Contraloría General, aporta elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.
- Las diferentes dependencias coordinan las actividades de planeación de los sectores respectivos, elaborando

programas sectoriales y anuales para la ejecución de -- aquéllos.

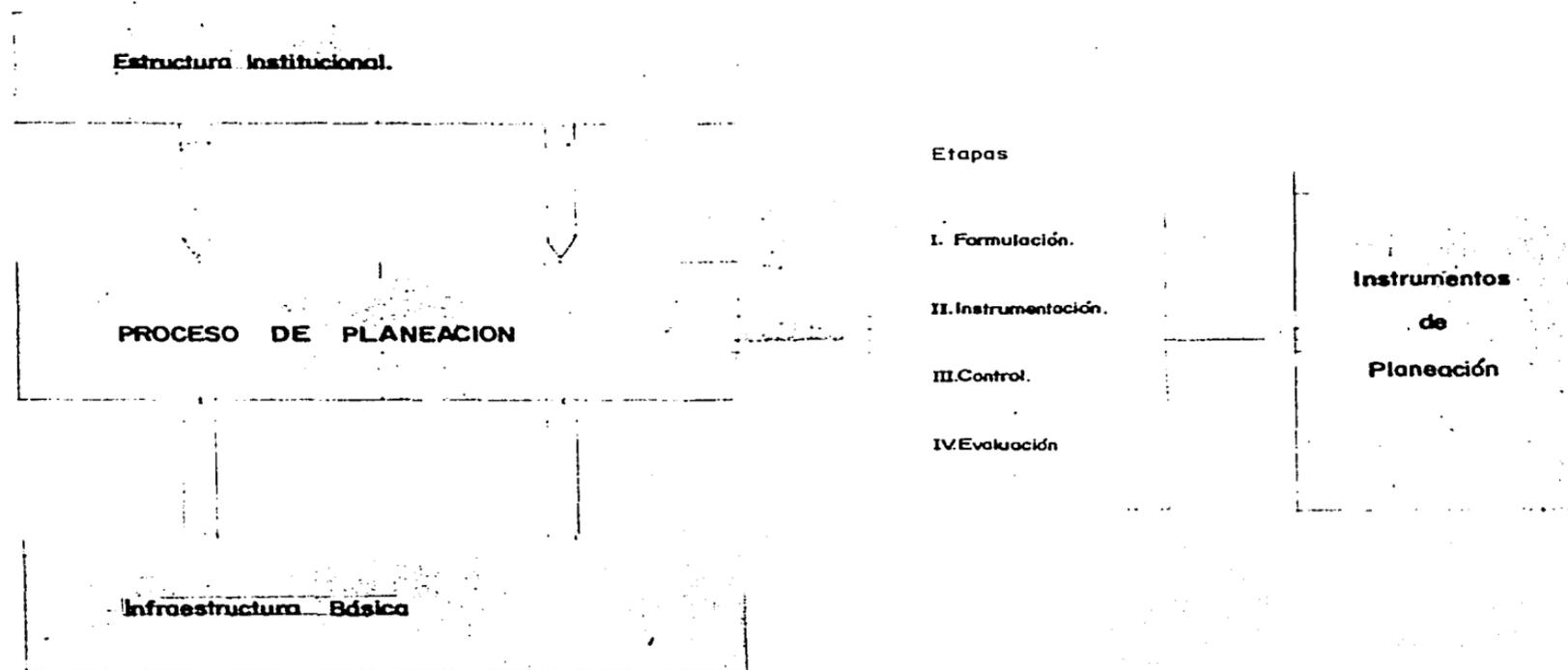
La participación social en el SNPD, tiene como propósito -- principal que los diversos grupos sociales de nuestra sociedad civil, manifiesten sus opiniones sobre la elaboración, .. actualización y ejecución del plan y los programas específicos.

Las organizaciones obreras, campesinas y grupos populares, constituyen los órganos de consulta permanente, así como -- las instituciones académicas, profesionales y de investigación, por los organismos empresariales, todos estos órganos participarán en el sistema a través de los foros de consulta popular.

El SNPD, dispone de tres fuentes básicas para la elaboración -- del Plan Nacional y los programas; los gobiernos locales, los grupos sociales y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El SNPD, tiende a lograr la institucionalización de la planeación como instrumento de transformación social; fortalecer la capacidad de los niveles de gobierno; avanzar en la descentralización de la vida nacional; precisar las atribuciones de las dependencias y entidades, así como su participación.

Integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática



pación en el sistema.

3.2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.

La estructura institucional del sistema, está conformada -- por una serie de vínculos entre dependencias y entidades, -- entre los gobiernos federal, estatal y municipal e instituciones y organismos de los sectores social y privado que -- participan en actividades de planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, pretende ordenar las actividades del sector público, establecer una -- coordinación en la toma de decisiones y la concertación de acciones con los sectores social y privado para el logro de los objetivos y metas nacionales.

Dentro de la administración federal hay tres niveles de acción en el SNPD: global, sectorial e institucional.

Nivel global.- La planeación se orienta y dá congruencia a todo el proceso de planeación nacional, atiende el carácter macroeconómico y regional, incluyendo programas en que intervienen dos o más entidades federativas. En este nivel -

se integra el Plan Nacional de Desarrollo y como responsable de la planeación global está la SPP.

Nivel Sectorial.- Lo integran las dependencias coordinadoras de cada uno de los sectores administrativos. Esta función consiste en expresar en cada ámbito, los objetivos nacionales definidos en forma global. Se elaboraron los programas sectoriales específicos, de mediano plazo y sus programas anuales, que desagregan e instrumentan el PND, en cada sector administrativo.

Nivel Institucional.- Está integrado por las entidades de la Administración Paraestatal. Es el Presidente quien determina, por decreto, que entidades deben elaborar programas de mediano plazo, incluyéndolos dentro del programa sectorial que corresponda.

En el SNPD, deben participar todas las entidades, mediante programas anuales elaborados por ellas mismas.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

3.3. INFRAESTRUCTURA DE APOYO.

El SNPD, tiene un elemento de infraestructura de apoyo y -- que esencialmente se utiliza para:

- Señalar el proceso de planeación.
- Mejorar la calidad de los planes y programas generados - en el SNPD.

Como funciones principales encontramos las siguientes:

- Proporcionar insumos de información que apoyen el proce-- so de planeación.
- Facilitar las tareas del proceso en sus diferentes eta-- pas.
- Actualizar los métodos y técnicas que se aplican en los planes y programas.
- Vincular directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos y -- propósitos de la planeación.
- Mantener un adecuado sistema administrativo del sector -

público, para que éste cuente con la capacidad para efectuar los planes y programas generados en el SNPD.

Como infraestructura de apoyo también encontramos:

- El subsistema de capacitación para la planeación económica y social, que comprende el conjunto de actividades -- que definen una política integral de recursos humanos para la Administración Pública y para toda la sociedad, a través de las diferentes vertientes de instrumentación -- que prevé el SNPD.
- Sistema Nacional de Estadística y de Información Geográfica, con la finalidad de contar con datos oportunos, -- consistentes y articulados dentro del SNPD.

La información abarca al conjunto de datos ordenados, que -- sirvan para dar sustento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo del proceso de planeación.

Desde el punto de vista de su uso se clasifican en: (54)

(54) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. SPP. Pág. 34 y 35.

- Estadística. Se refiere a la información numérica organizada, de acuerdo a los criterios de clasificación que permiten efectuar análisis cuantitativos de la estructura económica y social, analizar su evolución y perspectivas y fundamentar decisiones.
- Cartografía. Información geográfica de la distribución territorial de los recursos en general, de que dispone el país.
- Cuentas Nacionales. Es el registro contable de los principales agregados macroeconómicos que permiten efectuar cálculos y apoyar la toma de decisiones fundamentales para la planeación económica y social.

En materia de geografía:

- Normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Información Geográfica.
- Promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional de Información Geográfica.
- Establecer las políticas, normas y técnicas para uniformar la información geográfica del país.

En materia de información:

- Organizar, integrar y coordinar las actividades para la presentación y divulgación de la información estadística y geográfica a los usuarios de los Sistemas Nacionales - de Estadística y de Información Geográfica.

En materia de estadística:

- Normar el funcionamiento del Servicio Nacional de Estadística.
- Emitir las normas para la administración y funcionamiento de las bibliotecas en que se presten los servicios de información estadística y geográfica.

En materia de informática:

- Formular las políticas y normas técnicas que en materia de informática deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer criterios de optimización y aplicación racional de recursos en el empleo de los sistemas de procesamiento electrónico dentro de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, será quien concilie y adecúe el funcionamiento de los Sistemas de Estadística y de Información Geográfica con el SNPD en cuya operación se articulen.

Un aspecto muy importante es el que se refiere a la congruencia que debe tener la estructura de la Administración Pública con las actividades que se planean. Es importante que se realice una constante revisión de las estructuras del aparato administrativo.

- Subsistema Nacional de Proyectos, que deberá constituirse como el enlace funcional que contribuya a asegurar la realización congruente de los proyectos de los diversos sectores dentro del marco de los objetivos y lineamientos de mediano plazo.

Para la instrumentación del Subsistema Nacional de Proyectos, se ha creado la Unidad Central de Proyectos, la cual tiene como finalidad, el llevar a cabo los trabajos de diseño, instalación y coordinación del Subsistema. (55)

(55) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. -
Cit. Pág. 40.

3.4. RELACION CON OTROS SISTEMAS NACIONALES.

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se encuentran los sistemas nacionales que ya estaban constituidos a través de legislaciones previas a 1983, y relacionará a los que se constituyan para atender determinadas áreas de la economía o de la sociedad. Esto es necesario para hacer congruente la aplicación del esquema conceptual de la planeación en el uso de los recursos, instrumentos o políticas de las áreas que cubra cada sistema nacional.

La relación entre el SNPD y otros sistemas, se realizará a través de las unidades de planeación de cada dependencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto, como dependencia coordinadora de la planeación nacional, que emitirá los procedimientos normativos para llevar a cabo esta relación.

Actualmente, se están integrando los sistemas nacionales de salud, de vivienda e investigación científica, que aunados a los Sistemas Nacionales de Estadística, de Información -- Geográfica y de Control y Evaluación Gubernamental, regulan las acciones cotidianas y la toma de decisiones que efectúan las dependencias y entidades del sector público en esas áreas.

Lo que se persigue es que en un futuro, la relación entre -

el SNPD y los sistemas nacionales sea más firme, indicando claramente las responsabilidades de cada uno de los participantes.

3.5. INSTRUMENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Para su funcionamiento el SNPD, cuenta con diversos instrumentos cuya aplicación implica su jerarquización y ordenación temporal de acuerdo con la función que desempeña en cada una de ellas.

Estos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos, planes, programas, leyes e informes de control o evaluación, conteniendo objetivos, metas, estrategias, políticas, que se aplicarán para la atención de las prioridades de la planeación nacional.

Instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática

		P.N.D.	Sectoriales Estrategicos Regionales Especiales Institucionales
ELABORACION	Instrumentación Normal a Mediano Plazo.	Programas de Mediano Plazo	
INSTRUMENTACION	Instrumentación Operativa a Corto Plazo.	Programas Anuales Ley de Ingresos Presupuesto de Egresos Convenios Unicos de Desarrollo Contratos y Convenios de Concertación Instrumentos Administrativos	
CONTROL	Instrumentación para el Control	Informes Trimestrales de la Situación Eco. y Soc. Informes de los Gabinetes Especializados Informes de la Comisión Gasto Financiamiento Informes de las Auditorías Gubernamentales	
EVALUACION	Instrumentación para la Evaluación	Informes de Gobierno Informe de Ejecución del P.N.D. Informes de los Foros de Consulta Popular Informes Sectoriales e Instrumentales Informes Sobre Areas y Necesidades Especificas Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gub.	

Clasificación de los Instrumentos: (56)

- I. Normativos, de mediano plazo.
 - a) Plan Nacional de Desarrollo.
 - b) Programas de mediano plazo.
 - Sectoriales.
 - Estratégicos.
 - Regionales.
 - Especiales.
 - Institucionales.

- II. Operativos, de corto plazo.
 - a) Programas Anuales.
 - Programa Operativo.
Anual Macro.
 - Programa Operativo.
Anual.
 - Programa de Trabajo.
 - b) Ley de Ingresos.
 - c) Presupuesto de Egresos.
 - d) Convenios Unidos de Desarrollo.

(56) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Antología de la Planeación en México. SPP. Tomo 10, 1985.

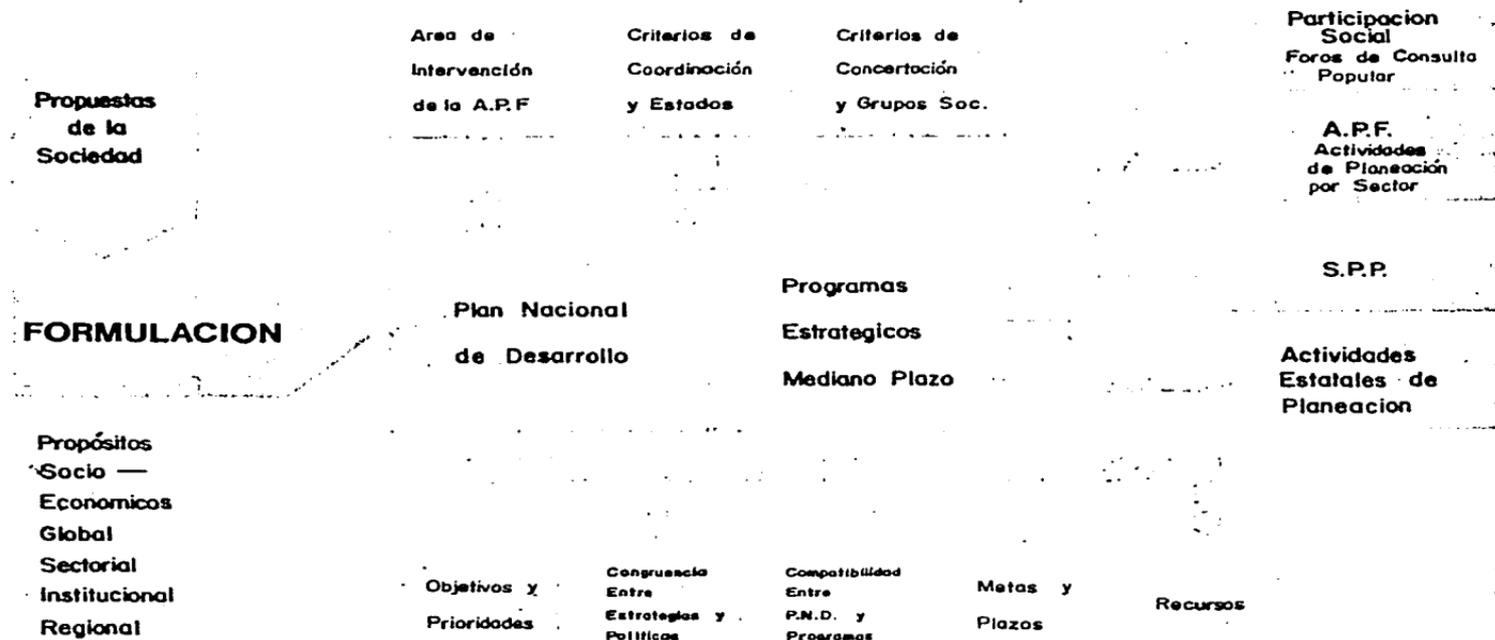
- e) Contratos y Convenios de Concertación.
- f) Instrumentos Administrativos.

III. De Control.

- a) Informes Trimestrales de la Situación Económica y Social.
- b) Informes de los Gabinetes Especializados.
- c) Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento.
- d) Informes de las Auditorías Gubernamentales.

IV. De Evaluación.

- a) Informes de Gobierno.
- b) Informe de Ejecución del PND.
- c) Cuenta Pública.
- d) Informes Sectoriales e Institucionales.
- e) Informes sobre Areas y Necesidades Específicas.
- f) Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.



I. INSTRUMENTOS NORMATIVOS, DE MEDIANO PLAZO.

a) Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, tiene como finalidad, el definir los propósitos, la estrategia general y -- las principales políticas del desarrollo nacional, -- así como indicar los programas de mediano plazo que -- deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo.

Intervienen en su formulación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados, a través de los Foros de -- Consulta Popular, y las entidades federativas y municipales.

Señala los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que habrán de elaborarse para -- la atención de áreas o aspectos específicos y de interés general en la economía o la sociedad que a su vez lo desagregan en sus ámbitos respectivos.

El PND contiene de acuerdo a la Ley:

- Los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

- Previsiones sobre los recursos a utilizar.
- Determinación de instrumentos y responsables de su ejecución.
- Lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional.

b) Programas de Mediano Plazo.

Detallan los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, a través de la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que en su conjunto contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del plan. (57)

Este tipo de programas se clasifican en:

- Sectoriales.
- Estratégicos.
- Regionales.
- Especiales.
- Institucionales

(57) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. - Cit. Pág. 81.

Estos programas responden a la orientación por prioridades que se imprimen a la planeación democrática.

- Programas Estratégicos.

Se dividen en dos tipos:

Programas Regionales.

Con estos programas se atiende a una región o regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional, contando con la participación de las entidades federativas a que correspondan las regiones.

Programas Especiales.

Son los que se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país y que en el Plan Nacional se sintetizan; en su elaboración intervienen dos o más dependencias coordinadoras de sector.

- Programas Institucionales.

Definen la manera en que se aplicarán y operarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales, para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas del PND y de los programas que lo desagregan y detallan.

Objetivos y
Metodos de
Corto Plazo

Vertiente de
Obligación

Vertiente de
Coordinación

Vertiente de
Concertación

Vertiente de
Inducción

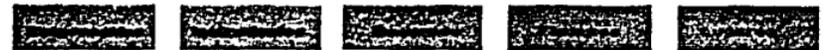
ACCIONES Y METAS.

INSTRUMENTACION

PROGRAMA
OPERATIVO
ANUAL.

P.N.D. y P.M.P.

Lineamientos
Estrategias de
Mediano Plazo.



Los programas institucionales se elaboran por las entidades que a juicio del Jefe del Ejecutivo Federal - se consideren pertinentes, en función de su ubicación estratégica dentro del sector a que correspondan y -- del impacto que tengan en la economía y la sociedad.

II. INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

a) Programas Anuales.

Expresan anualmente, con la definición de acciones, - metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos los objetivos y propósitos del Plan Nacional y -- los programas de mediano plazo. (58)

Existen tres tipos de programas anuales:

- Programa macroeconómico.

Este programa constituye el marco general para la integración de los programas operativos anuales; garantiza por un lado la congruencia entre éstos y los lineamientos generales de política económica y social -

(58) El Sistema Nacional de Planeación Democrática.
Op. Cit. Pág. 82.

Para el año correspondiente y por otro lado, establece la fundamentación global del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Programas Operativos.

En estos programas se especifican y detallan las acciones que en el año correspondiente se llevarán a cabo para cumplir con los objetivos, metas y políticas establecidas en cada programa de mediano plazo.

En términos generales, los programas operativos se integran por los contenidos siguientes: un diagnóstico de la situación, que especifican los avances recientes y principales problemas; los objetivos y metas de resultado para el año en cuestión; la estrategia y líneas prioritarias de acción que se seguirán conforme a la decisión de las cuatro vertientes, indicando los programas y metas presupuestarias, proyectos estratégicos y principales recursos humanos, físicos y financieros y por último, los indicadores o parámetros indispensables para el control y la evaluación de las acciones ejecutadas. (59)

(59) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. - Cit. Pág. 85.

- Programas de Trabajo.

Su función es detallar la temporalidad de las acciones de los programas operativos anuales, así como su disponibilidad de recursos para su ejecución.

b) Ley de Ingresos.

La presente Ley es de gran importancia en virtud de que contiene especificaciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del Sector Público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación.

Se deberán observar los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del Plan Nacional, para que sea congruente con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente.

c) Presupuesto de Egresos.

El Presupuesto de Egresos expresa financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando

metas y responsables de ejecución.

Cada año se elaboran los presupuestos, iniciándose -- los trabajos de preparación en el mes de enero y del anteproyecto a mediados de mayo, tomando en consideración:

- Las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal.
- Las políticas y directrices del Programa Anual Global del Sector Público Federal.
- Las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del Ejecutivo anterior.
- El Programa financiero general que elabora la SHCP.
- La interrelación con los diversos instrumentos de política económica y social, establecidos por el -- Ejecutivo Federal.
- Los acuerdos de concertación con los sectores so-- cial y privado, y los convenios de coordinación -- con los gobiernos estatales.

- Las políticas y directrices establecidas en los --
programas operativos anuales preliminares.

d) Convenios Unicos de Desarrollo.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituye un -
instrumentos operativo para la realización de las ac-
ciones conjuntas de la Federación y los Estados.

En el Capítulo Sexto trataremos en forma amplia este
punto.

e) Contratos y Convenios de Concertación.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto compete
establecer los criterios generales conforme a los cua
les las dependencias y entidades de la APF realizarán
la concertación de acciones atendiendo a la naturale-
za y alcances de dichas acciones. (60)

Su revisión será anual, a fin de modificarlos de co--
mún acuerdo, adecuándolos a las condiciones objetivas
existentes o a las que surjan durante la ejecución --
del programa.

(60) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. -
Op. Cit. Pág. 90.

Las dependencias y entidades designarán la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación.

f) Instrumentos Administrativos.

Es imprescindible la definición de otros instrumentos que apoyen las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades que tendrán cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

Existe una gran diversidad de instrumentos, por ejemplo para normar las actividades de la planeación, en el momento de elaborar el Plan Nacional se definieron y propusieron los principales lineamientos para su integración, y se trabajó en comités intersectoriales con objeto de asegurar la congruencia entre las propuestas de las dependencias del Sector Público.

En general, dentro de cada dependencia y entidad se elaboran regularmente programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio, por unidad (Direcciones Generales, Gerencias o Unidades Administrativas)

III. INSTRUMENTOS DE CONTROL.

En esta etapa se lleva a cabo el seguimiento de la -- ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos, a través de evaluaciones parciales sobre un corte de situación que se hace, ya sea mensual, tri-- mestral o semestral, para aportar elementos de juicio sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas y en caso de desviaciones respecto a lo planeado, recomendar las medidas de correc-- ción pertinentes.

Las características generales de los instrumentos más representativos del control; tanto normativo-administrativo como económico-social, son las siguientes:

- a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas.

Su finalidad es presentar los resultados del segui-- miento y análisis permanente de la economía nacional y del estado que guardan las finanzas públicas.

Este documento es elaborado por las Secretarías de -- Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Públi-- co y es enviado al Congreso de la Unión.

CONTROL

**Control de
Sistema de
Planeación**

**Control
Seguimiento
de la
Ejecución**

Ejecución

Reportes :

Normas

Plazos

Responsables

Recursos y

Procesos

b) Informe mensual de los Gabinetes Especializados.

Es un documento elaborado por las distintas dependencias que conforman los gabinetes, cuya integración está coordinada por la Dirección General del Secretariado Técnico de las mismas.

Se envían al Ejecutivo Federal, con la finalidad de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan.

Los Gabinetes Especializados son cuatro:

- Gabinete Económico.
- Gabinete de Comercio Exterior.
- Gabinete de Salud.
- Gabinete de Asuntos Agropecuarios.

c) Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Es un documento elaborado por la SPP, Contraloría y Hacienda y dirigido al Titular del Ejecutivo Federal. Su propósito es mantenerlo informado del estado y nivel que guarda el Gasto Público y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los proble-

mas y perspectivas de su desarrollo.

d) Informe de las Auditorías Gubernamentales.

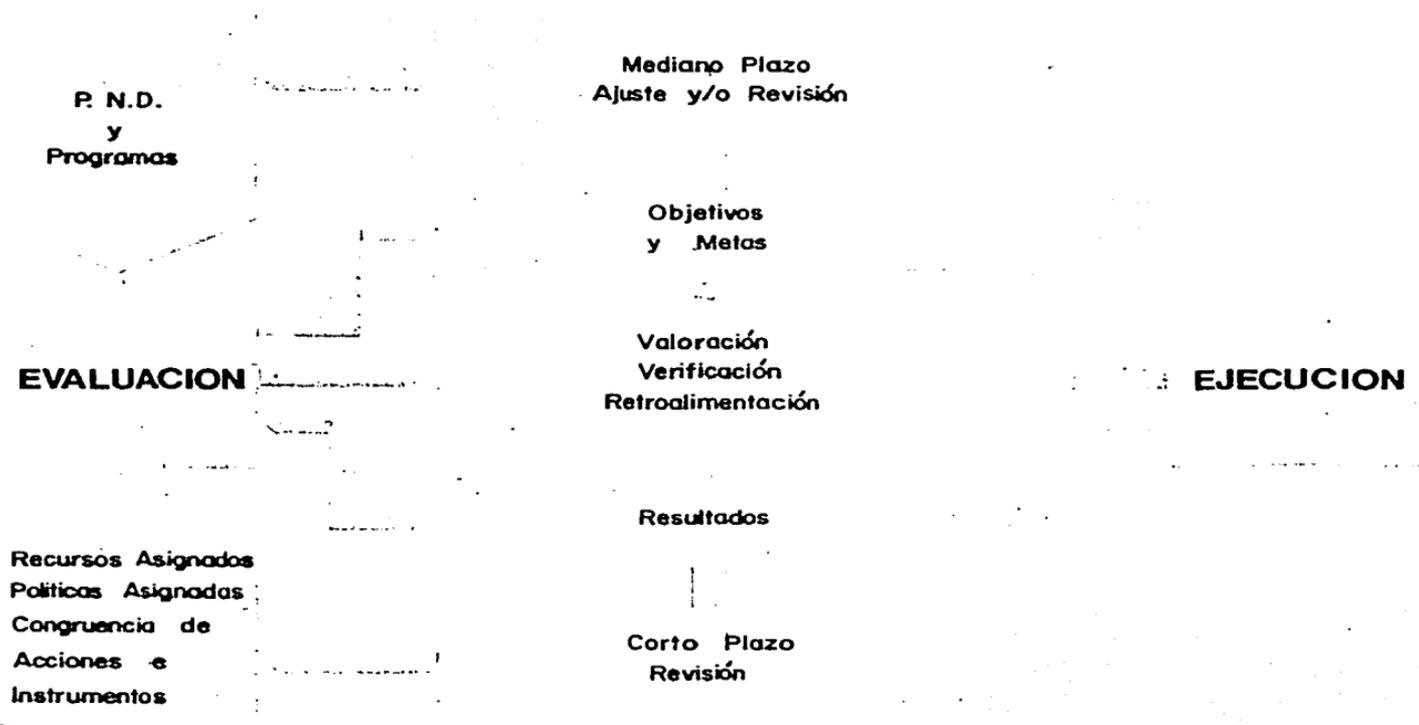
Es un informe preparado por la Contraloría y es enviado anualmente al Titular del Ejecutivo, donde se señalan los resultados de las auditorías realizadas en -- las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

IV. INSTRUMENTOS DE EVALUACION.

a) Informes de Gobierno.

De acuerdo a la constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República, presenta un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país.

El Informe contiene un documento complementario que amplía el análisis, las acciones y los resultados. También se mencionan las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.



b) Informe de Ejecución del PND.

De acuerdo con la Ley de Planeación, el Ejecutivo debe remitir en el mes de marzo de cada año, un informe sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Medio Plazo. Este informe está referido al grado de cumplimiento de los objetivos del Plan y los programas, a los resultados en cada una de las líneas que componen la estrategia y a las acciones realizadas en cada una de las políticas instrumentadas.

En el informe de ejecución se señalan tanto las insuficiencias detectadas en el proceso de planeación como las posibles incongruencias o desviaciones en el cumplimiento de los objetivos propuestos, proporcionando elementos que permitan mejorar los contenidos de los instrumentos de corto plazo en el siguiente ciclo de planeación.

c) La Cuenta Pública.

La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, con referencia a los ingresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto.

PROPOSITO NACIONAL

Objetivos Fundamentales del Desarrollo

Conservar y Fortalecer
las Instituciones
Democráticas

Vencer la Crisis

Recuperar la
Capacidad de
Crecimiento

Iniciar los
Cambios
Cualitativos

Estrategias

Reordenación
Económica

Cambio
Estructural

(por su naturaleza)

Políticas

(por su ámbito)

Económicas

Sociales

Sectoriales

Regionales

La estructura, contenido y presentación de la cuenta se ha simplificado y enriquecido para lograr una mejor transparencia en las cifras de la gestión gubernamental.

d) Informes Sectoriales e Institucionales.

- Informes Sectoriales.

Al final del ejercicio anual y una vez cerrado éste, cada coordinador de sector deberá integrar un informe evaluatorio sobre el desarrollo de los programas que tiene a su cargo.

Los informes contendrán una relación de las acciones que se han puesto en práctica para ejecutar sus programas, así como una evaluación de los resultados obtenidos.

- Informes Institucionales.

Las Instituciones de la Administración Pública Federal deberán elaborar informes evaluatorios del desarrollo de los programas a su cargo, los que se entregarán al coordinador sectorial respectivo.

e) Informe sobre Areas y Necesidades Específicas.

Tienen como finalidad el dar flexibilidad a la etapa de evaluación, ajustándola a las circunstancias de la coyuntura económica y social. Esto se llevará a cabo a través de informes relativos al estado que guarda - un determinado sector, institución o dependencia, así como al aspecto de la política económica y social que se considere pertinente, siendo su alcance nacional o regional, según el caso.

f) Informe Anual de Evaluaciones de la Gestión Gubernamental.

Es el informe que anualmente envía la Contraloría al Titular del Ejecutivo Federal, con el objeto de presentarle el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la APF que hayan sido fiscalizados durante el año.

CAPITULO CUARTO

LA COORDINACION COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION

4.1. CONCEPTO DE COORDINACION.

Existen diversos análisis del concepto de coordinación, men
cionando a continuación algunos de ellos:

André - Georges Delian nos dice que "coordinar consiste eti
mológicamente hablando, en el seno de una organización com-
pleja, en utilizar fórmulas que permitan asegurar la unidad
de acción". (61)

Lucien Sfez menciona que "la coordinación es una mezcla con
fusa de poder jerárquico y concertación" y termina diciendo
que después de haber clasificado concertación, desconcentra
ción y jerarquía como elementos del concepto de coordina-
ción, que es preciso definir la coordinación mucho más por
sus propósitos que consisten en asegurar la coherencia y --
convergencia de las acciones de la administración, que por

(61) Timsit, Gerard; El Concepto de Coordinación Administra
tiva, en Coordinación Administrativa, Colección Semi-
narios No. 6. Dirección General de Estudios Adminis-
trativos. 1977.

sus formas que son variadas y recurren a numerosos conceptos análogos. (62)

La coordinación no es simplemente una técnica que pueda ser estudiada fuera de su contexto administrativo global, sino una estrategia cuyo desarrollo no puede atenderse más que por referencia al campo del apartado estatal dentro del que se desarrollan sus diferentes secuencias.

La coordinación es una buena forma de administrar, cuando los aparatos administrativos tienen problemas en su unidad, la coordinación constituye una de las tareas primordiales por realizar.

La coordinación es una solución inmediata y necesaria, pero su aplicación no significa que no se deba avanzar hacia una reforma administrativa.

Se hace indispensable la coordinación para buscar la integración de los esfuerzos para la consecución de los objetivos nacionales, toda vez que la estructura administrativa, conforme crece y se desarrolla, se va convirtiendo en una

(62) Timsit, Gerard; Op. Cit. Pág. 9

aglomeración fragmentaria de organizaciones. (63)

Coordinar es establecer una común coordinación, un orden de terminado, que la mayor parte de las veces es de carácter normativo. No es un orden inmediato y en forma espontánea sino que a través de una ordenación de carácter normativo se impone y se logra. Coordinar implicaría la ordenación común: Las bases normativas están dadas para la realización de esta coordinación. Para coordinar, es necesario e indispensable la voluntad de los que son miembros de esta estructura administrativa centralizada o descentralizada o miembros de ésta de empresas de participación estatal. (64)

La coordinación es la actividad que nos permite ser buenos o malos administradores. Coordina el que ordena metódicamente los casos para lograr un objetivo. Quienes coordinen tienen el mismo nivel jerárquico. Es difícil la coordinación porque implica subordinar intereses específicos de un área determinada a un fin superior, esto requiere en conse-

(63) Guevara B., Julieta; Bases para la Coordinación de la Administración Pública, en Coordinación Administrativa Colección de Seminarios No. 6, Coordinación de Estudios Administrativos. 1977.

(64) Velasco Ibarra, Enrique; La Estructura del Estado y la Coordinación Administrativa, en Coordinación Administrativa, Colección Seminarios No. 6. 1977.

cuencia, una gran disciplina y la convicción de que deberán subordinarse los objetivos inmediatos a un fin superior.

(65)

La coordinación requiere la conciencia de que estamos participando en una acción de conjunto, es decir, de que nuestra acción es importante en la medida que forma parte de la suma de las acciones de un todo y contribuye a alcanzar los objetivos que se propone ese todo.

La coordinación implica la disciplina de subordinar nuestro interés personal a un objetivo superior. Esto implica la disciplina del servidor público, es decir un conocimiento de lo que estamos haciendo, pero al mismo tiempo de lo que hacen todos los que nos rodean.

El Presidente de la República ha sido señalado como el coordinador de los esfuerzos nacionales, porque él dirige el gobierno, conjuga los esfuerzos de la nación; como son los de los obreros, de los industriales, de los campesinos, de ahí que se le denomine coordinador de los esfuerzos nacionales. Porque la coordinación es participación volitiva de una acción fundamental, es un acto en donde se comparte la respon

(65) Caso, Andrés; Coordinación de los Sistemas Administrativos, en Coordinación Administrativa. Colección Seminarios No. 6.

sabilidad con otras personas.

Continuando con nuestro análisis, diremos que la primera base de la coordinación es la existencia de objetivos claros y racionalmente definidos. Si no tenemos objetivos claros no podremos coordinar las acciones que nos conduzcan a su logro, porque los participantes estarán interpretando o creando sus propios objetivos.

Otra de las bases de la coordinación es la organización y consiste en una estructuración de las funciones y jerarquías con base en los objetivos que se persiguen. Teóricamente, la organización comprende dos aspectos: la diferenciación de actividades en unidades especializadas y la integración de las mismas en conjuntos coherentes entre sí.

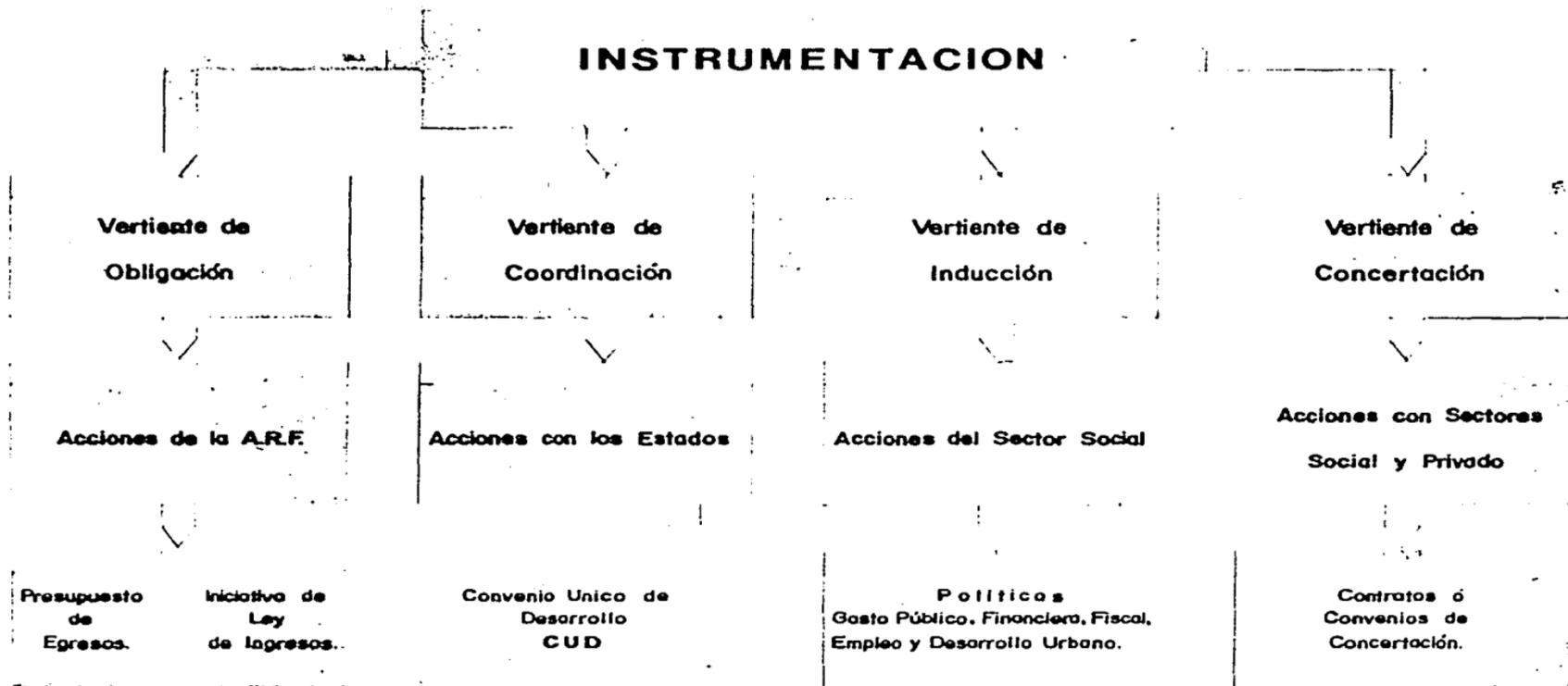
En base a esto, se considera que una buena estructura organizativa debe propiciar tanto la especialización como la integración de todas las unidades del sector público.

Las medidas que con mayor frecuencia se indican para mejorar la coordinación son las siguientes: trabajo en equipo, manual de organizaciones, sistemas y procedimientos, convenios, etc.

Para finalizar, diremos que la reforma administrativa es --

Vértices en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

INSTRUMENTACION



una acción permanente en virtud de que la Administración Pública no es estática, y por lo tanto la coordinación administrativa continuará jugando un papel determinante en las relaciones y el desarrollo entre las Secretarías de Estado, los organismos públicos descentralizados y el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados y de los municipios.

4.2. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION EN MEXICO.

Iniciaremos con una exposición referente a la organización y estructura del Estado mexicano y posteriormente hablaremos de la coordinación, que de acuerdo a nuestro análisis, permitirá la realización de las funciones del propio Estado.

La Constitución Mexicana consta de varias partes: la orgánica, la dogmática, la de las garantías sociales y la económica. Los fundamentos constitucionales de la Administración Pública Mexicana se encuentran en la parte orgánica de la Constitución. Esta parte es aquella que establece la forma que adopta el Estado para gobernarse, que crea los órganos a través de los cuales éste ejerce sus atribuciones y los procedimientos para elegir a los Titulares de aquéllos.

De la parte orgánica, el Artículo 4o. de la Constitución es el más importante y que a continuación transcribimos:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en -- una República representativa, democrática Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

De acuerdo a este precepto, la forma de gobierno que adopta el Estado mexicano, es la de un sistema:

- republicano.
- democrático.
- representativo.
- federal.

El sistema Republicano, es aquella forma de gobierno en que el Titular del Órgano ejecutivo del Estado es de duración - temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo, por propia decisión o selección, a la persona que lo su ceda.

Se dice que un Estado es una República si se reúnen dos condiciones: (66)

- Que haya renovación periódica del Titular al Poder Ejecutivo, y
- Que esta renovación sea hecha por elección popular.

La teoría de la democracia supone en toda forma de gobierno la existencia de, cuando menos, dos condiciones:

- Que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejen la voluntad de los más y no de los menos;
- Que todas las naciones sean iguales ante la Ley.

En el primer elemento, la mayoría se le llama a las dos terceras partes o a las tres cuartas partes de quienes emiten válidamente su voto. Es la mayoría calificada. En otros casos la mayoría es solo la mitad más uno de quienes válidamente emitieron su voto, pero no de todos los que tenían derecho a hacerlo y, por diversas razones, no lo hicieron, es

(66) Burgca, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1979.

la mayoría simple. En otros casos la mayoría la integran -- aquellos que fueron los más numerosos en emitir su voto en idéntico sentido, aunque sean menos de la mitad más uno, es la mayoría relativa y es el ejemplo de las elecciones a cargos de representación popular. Por último, el caso de mayoría absoluta que es aquella que se integra con la mitad más uno de los votos de todos quienes tienen derecho a votar en la elección de que se trate.

El segundo elemento radica en considerar iguales a las personas que integran el pueblo del Estado. Sólo cuando los -- individuos son iguales, pueden participar por igual en la -- formación de la voluntad general de un Estado. Los extranjeros no pueden participar en la formación de la voluntad -- general de ese Estado. La consecuencia de esa igualdad que conceptúa equivalentes a los nacionales es una fórmula de -- sufragio universal.

El sufragio es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos, revela la unánime o mayoritariamente la voluntad general. (67)

El Artículo 4o. de la Constitución establece que la forma --

(67) Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1981.

de gobierno del Estado mexicano será el de una República representativa, democrática y federal.

Ante la imposibilidad física de que el pueblo exprese directa y cotidianamente su voluntad en la consecución de los -- asuntos públicos, se impone la necesidad de que el mismo -- pueblo elija un grupo pequeño de personas que lo represen-- ten y que en su nombre tomen las decisiones que requiere el cumplimiento de las atribuciones que le corresponden a los órganos del poder público.

Al respecto la Constitución señala:

ARTICULO 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Como lo hemos mencionado, ha sido voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que la propia Constitución señala. El sistema Federal mexicano ha creado tres esferas o ámbitos jurídicos: el federal, el estatal y el municipal, en consecuencia, también son tres ámbitos de la Administración Pú--

blica, en correspondencia con aquéllos.

La Administración se lleva a cabo dentro de la estructura de nuestra Constitución Federal por parte del Presidente de la República, en cuanto a la federación por los gobernadores de los Estados en cuanto a los Estados miembros de esta misma federación.

El artículo 89 Constitucional, señala cuáles son las facultades que se encuentran reservadas a la Federación para la realización de la función administrativa. Su primera facultad es la de proveer en la esfera administrativa para el exacto cumplimiento de las leyes.

A partir de este momento, hay una serie de funciones que se establecen para el Ejecutivo Federal en cuanto a cómo se debe organizar; se refiere a los secretarios de los diversos ramos que integran la Federación, así como a los Departamentos. Los secretarios son ayudantes del Presidente en la realización de sus funciones.

Esta estructura del Poder Ejecutivo nos lleva a revisar -- cuál es su organización, es decir, el problema de la centralización administrativa, el de la descentralización y el de la desconcentración administrativa. Esta estructura es centralizada debido fundamentalmente a que existe dentro de su

organización un elemento de carácter jerárquico que le dá -
unidad, orden y coordina las acciones de todas las dependen-
cias integrantes del Poder Ejecutivo.

La descentralización tiene diferente jerarquización.

Los órganos descentralizados tienen independencia y auton-
omía. Constituyen órganos para realizar una función, cuya -
descentralización obedece a causas que podemos agrupar fun-
damentalmente en: aquella en que la colectividad asentada
en un territorio sea la que realice las actividades funda-
mentales de servicio a la propia comunidad y aquella en que
la actividad requiere de conocimientos y técnicas especia-
les que no podrían ser llevadas a cabo por la organización
centralizada.

Algunos autores franceses como Bonnard, Gais, Duguit, Barte-
lemi, Bedel, consideran que la descentralización es por re-
gión, la que nosotros tenemos en el municipio. Este consti-
tuye, según nuestro artículo 115 Constitucional, la base de
la organización política y administrativa de los estados.
Es la propia colectividad, quien asentada en un territorio
determinado, va a gobernarse por miembros de esa misma co-
lectividad, va a administrar sus recursos y prestar los ser-
vicios que esa comunidad demanda y requiere, a través de --

sus propios integrantes. (68)

Por lo que se refiere a la descentralización por servicios, es en la que participan personas capacitadas técnicamente para el desempeño de una determinada función y podemos mencionar, entre otros, a los siguientes organismos: Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social.

A continuación hablaremos acerca de la coordinación de carácter administrativo. La desconcentración es una figura dentro de la organización administrativa centralizada que se da cuando a un órgano se le dan facultades de decisión sin desprenderlo de esta estructura jerárquica en la cual se encuentra. Únicamente se le delegan facultades de decisión sin que deje de pertenecer a la estructura jerárquica que caracteriza a la organización centralizada y a las empresas de participación estatal, que no son sino la realización de aquellas atribuciones del Estado, en la mayor parte de los casos cuando al fomentar actividades de los particulares tienen que sustituirse a la acción de los mismos, porque éstos, o no pueden o no quieren, o son incapaces para el desarrollo de ciertas actividades fundamentales para la

(68) Velasco Ibarra, Enrique; Op. Cit. Pág. 59

propia colectividad.

En el artículo 123 se establece la base para la estructura y la base jurídica de la creación de empresas de participación estatal dentro de nuestro orden jurídico. Así, se da la base y la estructura no sólo Constitucional, de la cual derivan la validez de las demás leyes, sino perfectamente estructurada y por lo que se reglamenta la actividad administrativa del gobierno federal, de los gobiernos de los estados en sus constituciones particulares y de los municipios y en cuanto a su actividad administrativa de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal.

Por esto podemos decir que coordinar es establecer una común ordenación, un orden determinado, que la mayor parte de las veces es de carácter normativo. No es un orden inmediato y en forma espontánea sino que a través de una ordenación de carácter normativo, se impone y se logra.

Coordinar implicaría la ordenación común. Para coordinar, es necesario e indispensable la voluntad de los que son miembros de esta estructura de empresas de participación estatal.

La legislación se encuentra perfectamente estructurada, la

ordenación normativa existe, es común, lo que necesitamos - esencialmente es una voluntad firme en relación con la ordenación misma que, no son, ni han sido sino expansiones de una voluntad popular plasmadas en documentos Constitucionales, que como peldaños en nuestro desarrollo histórico, per siguen únicamente una mayor libertad y una mayor igualdad.

4.3. ACTIVIDADES DE COORDINACION QUE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS REALIZAN.

La Constitución de la República reconoce los tres niveles - de gobierno: el federal, estatal y municipal. Estos tres niveles plantean problemas de coordinación verdaderamente - urgentes y graves para nuestro país, nos damos cuenta de - que existiendo éstos con distintas áreas de competencia, je rarquía, atribuciones y función pública, las tareas de coor dinación son verdaderamente importantes.

Es necesario lograr los equilibrios regionales y mejorar el aparato de la Administración Pública, darle un verdadero - sentido a la descentralización y a la desconcentración.

La necesidad de obtener una verdadera coordinación, como se

está llevando a cabo, se deriva de la concurrencia por una parte y de la necesidad de la interdependencia por la otra.

Entendiendo por concurrencia la coincidencia de dos o más - autoridades sobre el mismo ámbito geográfico o jurídico podríamos decir, sobre el mismo ámbito de la función pública, con capacidad y facultad para tomar decisiones y hacer que éstas se cumplan en el mismo ámbito geográfico y/o en el -- mismo ámbito jurídico o de función pública. (69)

Se hace necesaria la coordinación cuando hay concurrencia - de autoridades que tienen igual jurisdicción o igual competencia.

Entendiendo por jurisdicción cuando hay la concurrencia de dos o más autoridades en el mismo ámbito geográfico y concurrencia por razones de competencia, el ámbito jurídico o de función pública que ejerce una autoridad. Como ejemplo podríamos mencionar el siguiente: el gobierno federal es competente en materia agraria, pero no lo es el gobierno estatal.

(69) Pichardo Pagaza, Ignacio; Coordinación Federal, Estatal y Municipal, Coordinación Administrativa. Colección Seminarios. Dirección General de Estudios Administrativos. 1977.

Las cordiales relaciones entre los diversos niveles gubernamentales, son muestra de una buena coordinación, que debe estudiarse con detenimiento desde el punto de vista administrativo, aprovechando los adelantos y aciertos que se han tenido y que pueden servir de ejemplo para multiplicarlos y resolver otros problemas que se plantean de igual naturaleza.

Existen muestras de una coordinación bien lograda entre los gobiernos federales y estatales, como han sido las Juntas Locales de Caminos, las de Electrificación, los Servicios Coordinados de Salud y últimamente, a través de los Convenios Únicos de Coordinación y Desarrollo y de los COPLADES.

El tema de la coordinación administrativa entre los diferentes niveles de gobierno es importante porque nos lleva a la tesis del Federalismo. Hay países centralistas, como es el caso de Francia, en el que hay una mayor autonomía de las regiones y departamentos, autonomía real de la que se dice hay en los sistemas federales. (70).

Desde el punto de vista jurídico, en México tenemos un sistema federal y por lo tanto para conseguir un verdadero - -

(70) Fichardo Pagaza, Ignacio; Op. Cit. Pág. 168.

avance en materia de desarrollo económico y social en nuestro país, es necesario lograr un mejor equilibrio regional.

Los gobiernos estatales tienen funciones que les competen exclusivamente a ellos, en las que la Federación, no puede ni interviene en la práctica, como es el caso del impuesto predial. Tienen su propia Constitución local, que es una Ley general que los rige, tienen su propio Código Civil, todo un sistema de leyes que se llama el fuero común, que son distintas de las leyes Federales y de las leyes de otro Estado.

En síntesis, sí hay un área muy importante de la vida de los estados, que está reservada exclusivamente a los mismos. Areas Jurídicas Públicas, es decir muchos aspectos sociales, culturales, políticos. Pero en muchas ocasiones los estados de la República no pueden ejercer sus funciones porque carecen de los recursos para hacerlo, como son los problemas de contaminación ambiental, problemas de conservación de recursos naturales, etc., por lo que el gobierno federal los apoya a través de los Convenios de Coordinación y Desarrollo.

Todo el esfuerzo que se haga para tomar medidas y actitudes de fortalecimiento a las entidades federativas, estará encaminado para lograr un rápido desarrollo administrativo y --

por ende el desarrollo del país.

4.4. COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LOS PARTICULARES.

El estado y los particulares realizan numerosas actividades complementarias que necesariamente requieren de coordinación. El marco de referencia para la evaluación de la interelación entre los sectores público y privado se dá en lo - que hoy se denomina comúnmente economía mixta.

La concepción de economía mixta que prevalece entre noso- - tros actualmente, es en la que el Estado no sólo regula, si no que participa activamente en el proceso productivo. Por ello es normalmente aceptado tanto entre los diferentes in-vestigadores de esta materia como entre los responsables de la política económica, que la economía mixta se caracteriza por la coexistencia dentro de un sistema socio-político de dos sectores de propiedad; uno estatal y otro privado.

El sistema es mixto dado que el Estado no es simplemente un expectador de la acción de los particulares y tampoco elimina la existencia del mercado como orientador de la activi--

dad económica. La economía mixta se distingue por ser un sistema donde la propiedad privada mantiene su existencia y realiza sus actividades tradicionales, pero al Estado corresponde la dirección, coordinación e incluso activa participación. (71)

Por otra parte, decide también la orientación de la actividad económica por medio de la producción directa de bienes y servicios que realizan las empresas estatales, la que en algunos casos podría ser realizada por el sector privado, pero que el Estado decide llevar a cabo con la finalidad de señalar el camino en la dirección del desarrollo, o bien, mantiene el control de industrias básicas que ni política ni económicamente considera conveniente dejar en manos de la iniciativa privada.

Dentro del marco legal, el Estado a través de la Ley que Promueve la Inversión Mexicana y Regula la Inversión Extranjera, definió claramente cuáles son los campos que están reservados para su actuación, los nacionales y por último, aquellos en que puede participar cualquier inversionista independientemente de su nacionalidad.

(71) Salinas de Gortari, Carlos; Coordinación de las Acciones Públicas y Privadas. Colección Seminarios. Dirección General de Estudios Administrativos. 1977.

CAPITULO QUINTO

EL FEDERALISMO

5.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

El federalismo es una forma de organizaci3n polftica que se ha extendido en numerosos paises del orbe. Adaptando ciertos rasgos b3sicos del r3gimen federal, cada pais ha encontrado soluciones propias para el dise1o jurfdico y la pr3ctica polftica de su propia versi3n del sistema federal.

El origen moderno del federalismo se encuentra en la b3squeda por las trece colonias norteamericanas de una f3rmula -- constitucional viable que permitiera hacer un frente com3n hacia el exterior, respetando la autonomfa interna de cada una de ellas.

El primer intento de organizaci3n polftica unitaria que las colonias realizaron, qued3 plasmado en los llamados artfcu- los de la Confederaci3n suscritos en 1781 que no tuvieron -- 3xito. Despu3s de 10 a1os que estuvieron en vigor estos ar- tfculos y que el consejo generalizado era de que las cosas no podfan continuar de ese modo, di3 por resultado la con- -- venci3n constitucional de 1787.

La Constitución norteamericana incorporó al texto escrito -- varios principios políticos que fueron considerados en aque- - lla época, planteamientos innovadores, entre otros los si- - guientes:

- a) Gobierno representativo.
- b) Elecciones periódicas.
- c) División de poderes.
- d) El sistema Federal.

La Constitución norteamericana es el antecedente jurídico - inmediato del federalismo mexicano. La primera Constitu- - ción federal mexicana, la de 1824, se inspiró cercanamente en la de los Estados Unidos de América. Las siguientes - - Constituciones federales mexicanas de 1857 y 1917, fueron - el resultado tanto de la inspiración del primer modelo cuan- - to de la difícil experiencia de casi un siglo de practicar el federalismo en la realidad política mexicana.

Se ha sostenido que el sistema federal mexicano fue una imi- - tación extralógica del norteamericano, ya que durante los - tres siglos de dominación española no existió para los pue- - blos ninguna forma de autogobierno y en 1823 se pensó que - la implantación del sistema federal serviría para desunir -

lo que estaba unido. (72)

Hay otra manifestación que dice que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que se manifestó en la creación de las diputaciones provinciales ordenadas por la Constitución de Cadiz de 1812. Además, el Federalismo en México sirvió para unir a algunas provincias como Oaxaca, Guadalajara y Zacatecas que habían declarado su separación de México y exigían como requisito para su reincorporación la implantación del régimen federal.

(73)

El federalismo mexicano como existe hoy en día, es una realidad incontrovertible y profundamente arraigada en la conciencia de los mexicanos. Sin duda es un federalismo con rasgos propios que lo hacen diferente del original modelo norteamericano y que lo distinguen de cualquier otro de los sistemas federales que en el mundo existen.

Se ha argumentado que desde 1810 hasta 1821 la vida pública del país discurre por dos cauces de ideas que la inspiraban en forma simultánea, aunque en el fondo eran irreconcil-

(72) Carpizo, Jorge; Federalismo en Latinoamérica. UNAM. México, 1973.

(73) Carpizo, Jorge; La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. México, 1969.

liables. Por un lado el ideario insurgente, por la otra -- las inovaciones polfticas y las ideas liberales incorpora-- das a la Constitución de Cadiz de 1812. Lo irreconciliable surge del hecho de que esta Constitución intentó, por la -- vía de la modernización política, retardar y aún evitar el desmembramiento del imperio español. En esas dos corrientes de ideas y, principalmente, en la segunda, se reconoció y se afirmó una institución política que puede reputarse como el germen del federalismo en México: la diputación provincial.

La descentralización no ocurrió bruscamente con la adopción del sistema federal. Se había ido produciendo de modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la constitución española de 1812 por medio del establecimiento de las diputaciones provinciales.

En los debates del congreso constituyente de 1823 - 1824 -- surgen las corrientes en pro y en contra del sistema federal. En la sesión del 16 de diciembre Solórzano dice que -- la voluntad general ya se manifestó por el federalismo y -- que el artículo debe aprobarse sin más discusión ni demora.

Espinosa habla en contra del federalismo, expresando que és te hará que se relaje aún más el vínculo de las provincias; reprocha su actitud a Guadalajara y sostiene que no está --

por un riguroso centralismo, considerando que a las provincias deben dejárseles las facultades necesarias, "sin peligro de disolver y destruir la nación".

Declarado el artículo suficientemente discutido, se presenta otra maniobra de Carlos Marfa de Bustamante, quien hace una proposición en el sentido que, de aprobarse el artículo 5o., "no se ponga en ejecución la forma federal, hasta que sea reconocida nuestra independencia". Esta proposición se reserva para posterior discusión y se desecha una de Lombardo y Castellero, pidiendo que la votación fuese secreta.

A proposición de Rejón la votación fue nominal. Las palabras república y popular fueron aprobadas por unanimidad. En contra de la palabra representativa votaron Martínez Vea y Guridi y Alcocer. En contra de la palabra federal, Florentino Martínez Vea y Guridi y Alcocer, Carlos María Bustamante, Javier Bustamante, José Ma. Becerra, Carpio, Ibarra y Mora.

Varios diputados proponen que inmediatamente se publique el artículo 5o. "con las solemnidades de salvas de artillería, repiques y demás demostraciones de regocijo, y que se comunicase a las provincias", proposición que fue aprobada. Y es así como el país adopta la definición federal. (74)

(74) Reyes Heróles, Jesús; El Liberalismo Mexicano. Ed. UNAM 1957.

El 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación mexicana que en su artículo 5o. adoptó la forma de gobierno federal y en el 7o. enumeró los estados de la federación.

El 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución que ratificó el régimen federal y que estuvo vigente hasta finales de 1835, en que el congreso federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambió la forma de gobierno a unitaria con la expedición de la Constitución centralista de las Siete Leyes de 1836, que no desconoció ni borró totalmente la experiencia de los años anteriores y conservó algunos aspectos de descentralización política como fueron las Juntas Departamentales. (75)

Hubo movimientos tendientes para preservar el sistema federal como el del 15 de julio de 1840, que encabezó Valentín Gómez Farías. En 1841, Mariano Paredes derrocó al Presidente Bustamante, designándose una junta de notables para que redactara una ley fundamental, que fue la base de la organización política de la República Mexicana de 1843 y que estuvo vigente hasta mediados de 1855.

(75) Carpizo, Jorge; Op. Cit. Pág. 27.

El constituyente de 1856 - 1857 se decidió por el federalismo y a partir de entonces la idea triunfó y ha perdurado -- con el paréntesis de la invasión francesa y el imperio de Maximiliano.

La comisión que elaboró el proyecto de Constitución de 1856 que tras de ser discutido y aprobado, entró en vigor el 5 de febrero de 1857, planteó como hecho irreversible el reconocimiento de dos esferas de gobierno; la Nacional y la estatal.

En 1913, Carranza se levantó en armas contra el Ejecutivo Federal, ya que consideraba a su depositario como usurpador, y su concepción fue que las Entidades Federativas tenían la obligación de defender la ley fundamental y el régimen federal; pensamiento que fortaleció el sistema y que fue ratificado en la actual Constitución de 1917.

El sistema federal mexicano tal como lo define la Constitución, puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos, que son los siguientes:

- Siendo el estado mexicano, único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de

los estados federados, llamadas también entidades federa-
tivas y la de los municipios.

- Los estados federados están sujetos al orden jurídico --
que establece la Constitución general y al que estable--
cen sus constituciones particulares.
- Las constituciones de los estados no pueden contravenir
las estipulaciones del pacto federal.
- Los estados son "libres y soberanos" en todo lo concer--
niente a su régimen interior, salvo lo señalado en el --
punto anterior.
- Al igual que el estado mexicano, los estados federados ..
se integran por una población, un territorio y un poder
público.
- Los estados están obligados a adoptar como forma de go--
bierno la misma que la de la federación, a saber: siste
ma republicano, representativo y democrático o popular.
- La base de la organización política y administrativa así
como de la división territorial dentro de los límites de
cada entidad es el municipio libre.

- Los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución, basados o no en la legislación local, por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.
- Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

5.2. LA COORDINACION EN EL PACTO FEDERAL.
DESCENTRALIZACION Y FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL.

Uno de los primeros antecedentes del fortalecimiento del federalismo, lo encontramos en la comisión de administración pública en 1967, en la que se manifestó la necesidad de realizar una reforma administrativa que abarcara todas las áreas y niveles de gobierno con el fin de lograr un plan integral de desarrollo económico y social.

El gobierno federal había ampliado su campo de acción a tal grado que ejecutaba acciones y programas estrictamente de la competencia estatal o municipal, en tanto éstas permanecían como simples espectadores. La mayoría de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados actuaban en -- esa forma como era el caso de la comisión constructora e ingeniería sanitaria perteneciente a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y que tenía como primordial tarea la introducción de agua potable y drenaje a las comunidades de todo el país con menos de 5,000 habitantes, debiendo ser ésta -- una actividad de la autoridad estatal o municipal. Otro -- programa similar era el del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Esta falta de coordinación ocasionaba, entre otras cosas, -- que los costos de las diferentes obras se elevaran, ya que se ejecutaban por contratistas federales que llegaban desde el centro del país a los diferentes lugares, en lugar de -- contratar a personas o constructores de la localidad.

Por lo anterior surge la idea, durante la administración -- 1976 - 1982, de darle mayor solidez al pacto federal, tomándose decisiones y diseñando instrumentos administrativos -- que la llevaran a la práctica, destacando los siguientes aspectos:

- El federalismo como decisión descentralizadora del poder y de la riqueza que hace posible un desarrollo autónomo y equitativo.
- El rezago de una entidad frente al progreso de las que fueron dotadas por la naturaleza de mejores medios, conduciría a sentimientos disgregadores de la solidaridad nacional.
- Fortalecer el estado federal para que éste, a su vez, contribuya al fortalecimiento armónico de los estados federados.
- Determinadas obras podrán realizarse a través de los gobiernos estatales con mayor eficiencia.

Todo esto tenía el propósito de fortalecer política, financiera y administrativamente a los estados que integran el pacto federal, los que a su vez debían fortalecer a los municipios libres de todo el país. Se requería un sistema federal más sólido, mejor organizado, para que se pudiera competir con el objetivo de acelerar el desarrollo social y económico de la población.

El Plan de Gobierno de esa administración, señaló cinco objetivos básicos que orientaron el proceso de reforma admi--

nistrativa. (76)

- a) Organizar el gobierno para organizar el país; lograr la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas.
- b) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; precisar responsabilidades y evaluar resultados.
- c) Establecer un sistema adecuado de administración y desarrollo del personal público, garantizar los derechos de los trabajadores y un desempeño honesto y eficiente en su labor.
- d) Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal.
- e) Mejorar la administración de justicia; fortalecer instituciones que garanticen a los ciudadanos la seguridad jurídica en sus derechos.

(76) Carrillo Castro, Alejandro; Fortalecimiento del Pacto Federal y Reform Administrativa. México. Ed. INAP. 1981. Serie Praxis No. 4o.

En diciembre de 1976 se envió al Congreso la iniciativa de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual estableció en su artículo 22, la autorización al -- Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con los estados; el texto es el siguiente:

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

Cuando se reunió por primera vez el gabinete de la administración 1976 - 1982, se creó formalmente el nuevo instrumento conforme al cual habrían de funcionar los convenios únicos de coordinación con los estados;

Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará - convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales de mane

ra concurrente, así como en aquellos de interés común. (77)

Durante la campaña a la Presidencia de la República para el período 1982 - 1988, se manifestó la necesidad de disminuir el excesivo centralismo económico, político y administrativo existente. El Gobierno Federal, encabezado por el Presidente de la República electo para el sexenio 1982 - 1988, - para dar respuesta a esta demanda, presentó un programa denominado "La Descentralización de la Vida Nacional", que -- tenderá a disminuir el alto grado de concentración que padece la capital federal en todos los aspectos de la vida social, político-económico, administrativo, cultural y educativo.

La descentralización de la vida nacional, ha sido definida como un esquema de organización social y como una estrategia de desarrollo, y un criterio rector de la administración pública.

Otra de las razones del proceso descentralizador, ha sido - la necesidad de vigorizar el pacto federal, y que es resultado de la propia complejidad y diversidad que caracteriza

(77) Diario Oficial, 6 de diciembre de 1976.

a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

Las causas que explican la aparición de la necesidad de la descentralización de la vida nacional, se encuentran inscritas en tres órdenes: (78)

a) Administrativo.

b) Económico.

c) Político.

a) Causas Administrativas.

El crecimiento del aparato federal creó serios problemas de orden administrativo, como fue la excesiva concentración de entidades del sector público en la capital federal, y la deficiente coordinación entre los gobiernos de la federación, estados y municipios. En los últimos años llegó a alcanzar dimensiones tales, que generaron síntomas de rendimientos decrecientes en su capacidad de acción, dejando de operar algunas de sus instituciones con la eficiencia requerida, existiendo una disminución general de la productividad administrativa

por la carga adicional de recursos a administrar, sistemas que integrar y relaciones a coordinar, apareciendo el fenómeno que se conoce con el nombre de ley de los rendimientos administrativos decrecientes.

Se conoce con este nombre al hecho que se presenta cuando el tamaño relativo de alguna institución ahorra recursos de un tipo, pero genera costos administrativos, económicos y sociales de otra clase que pueden resultar mayores, a la postre, que los que se pensaba economizar originalmente.

Como ejemplo podríamos mencionar el de la concentración administrativa en la Ciudad de México, que ha favorecido los procesos administrativos porque ha puesto al alcance de las instituciones a bajos costos mercados de trabajo, servicios, insumos técnicos, mano de obra calificada, etc., pero produciendo altos costos sociales -- que han resultado muy gravosos para la comunidad y para la sociedad en su conjunto como es la migración demográfica interna, los problemas de contaminación, congestión, insuficiencia de servicios urbanos, etc.

b) Causas Económicas.

El desarrollo socioeconómico de los últimos años, ha -- conducido a la administración pública a enfrentarse a -

problemas ocasionados por la intensa concentración económica en unas cuantas ciudades, teniendo como resultado un desarrollo económico y social no balanceado.

En el país tenemos regiones con un índice elevado de desigualdad, en lo que se refiere a su nivel de desarrollo económico y social, pues existen algunas que son -- muy prósperas, con expectativas agrícolas e industriales amplias y otras que presentan un atraso considerable, y sin fórmulas a la vista para un desenvolvimiento a corto plazo.

Los diferentes intentos de regionalización propuestos -- durante varios años, llevaron a la conclusión de que el instrumento más idóneo para acelerar el desarrollo regional equilibrado, es robustecer las entidades federativas, sin intentar duplicar aparatos y sistemas administrativos y una infraestructura ya existente en los -- gobiernos estatales.

c) Causas Políticas.

El fortalecimiento integral de las entidades federativas era indispensable, en virtud de la necesidad de evitar el crecimiento y concentración ilimitados de las dependencias y organismos de la administración federal. No se podía permitir más el centralismo excesivo de las

decisiones políticas.

El propósito político del gobierno federal debe ser contribuir al desarrollo jurídico, político, económico y social de las entidades de la República. Tal es la idea básica del nuevo federalismo que encuentra una expresión en la idea de la descentralización de la vida nacional.

La administración federal para el sexenio 1982 - 1988 sostiene una filosofía del fortalecimiento, del federalismo y la descentralización que consiste en las tesis que a continuación se enumeran:

- a) La excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración.
- b) La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. La legislación -

federal y local deberá reestudiarse para definir, conforme a los requerimientos de nuestro tiempo, las funciones que competen al todo nacional, las de carácter estatal y las indispensables para el fortalecimiento del municipio.

- c) La descentralización de la vida nacional constituye una relevante prioridad, para lograr un desarrollo nacional más equilibrado en lo económico, político, social y cultural. Deben reactivarse y aprovecharse las potencialidades de nuestro territorio y de la sociedad que han permanecido aún estáticas a causa del proceso centralizador de nuestra realidad histórica.
- d) El federalismo -esencial a nuestro proyecto nacional- y el municipio -célula básica de nuestra organización política y administrativa- requieren de un constante fortalecimiento para lograr los grandes propósitos nacionales - que el ejecutivo federal debe atender.
- e) La planeación nacional, democrática y participativa, es fundamental para impulsar la descentralización, incorporando instancias, programas y acciones en el marco del sistema nacional de planeación democrática, fortaleciendo la participación de los estados y municipios en la definición y ejecución del desarrollo nacional.

5.3. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

La reforma al Artículo 115 de la Constitución y las adecuaciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración en enero de 1983, autorizan a los ejecutivos federales y locales a celebrar convenios de coordinación de acciones entre sí y con la participación de los municipios, cuando así sea necesario. Tenía como finalidad impulsar la descentralización y el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

La fracción X del Artículo 115 de la Constitución dice:

La Federación y los Estados, en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

Con esta disposición se facilitará la coordinación entre la programación sectorial y la programación regional para que los estados y los municipios amplíen su participación en -- las tareas del desarrollo nacional.

Por lo anterior se elaboran los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) y los Convenios Unicos de Desarrollo (CUDE).

El principio rector de estos convenios es la descentralización de la vida nacional, entendida como un conjunto de actividades y decisiones encausadas a un desarrollo territorial de la nación más equilibrada.

Como resultado de estos convenios, se han venido ampliando -- las facultades y atribuciones de los estados, al federalismo, e impulsando la producción y el empleo fuera de las zonas de alta concentración urbana. También se ha descentralizado la vida nacional en los aspectos político, administrativo, económico y cultural.

Los convenios de coordinación tienen su antecedente durante el gobierno del Lic. José López Portillo, cuando envía al -- Congreso de la Unión el proyecto de nueva Ley Orgánica de -- la Administración Pública Federal, que como importante innovación, incorporaba la autorización al Presidente de la Re-

pública para establecer dichos Convenios de Coordinación.

(79)

En la primera reunión de gabinete (1976 - 1982), se expide el Acuerdo en el cual se establece la forma en que habrán de funcionar los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados. (80)

El año de 1977, se considera el inicio formal del replanteamiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes.

Se inicia una reestructuración de los comités promotores -- del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) para adecuarlos a los esfuerzos de programación económica y social y lograr que los estados y municipios participaran en forma más activa de las tareas de su desarrollo.

Con esta medida el proceso de planeación estatal recae en el nivel local, logrando la federación, avanzar hacia el sistema nacional de planeación.

(79) Diario Oficial, 22 de diciembre de 1976.

(80) Acuerdo Presidencial del 2 de diciembre de 1976.

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de 5 - de enero de 1983, establece en su artículo segundo que un - principio de la planeación es el fortalecimiento del Pacto Federal para lograr un desarrollo equilibrado del país, pro moviendo la descentralización de la vida nacional.

El fortalecimiento del Federalismo implica no sólo una re-- distribución de facultades y funciones formales, sino lo -- que es más importante de los recursos y apoyos efectivos -- que se requieren al nivel estatal y municipal de gobierno, para que éstos puedan realmente cumplir con las importantes tareas que constitucionalmente les han sido asignadas. (81)

Por su parte, el artículo 33 establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los estados, la coordinación necesaria para que los gobiernos respectivos participen activamente en la planeación nacional del desarrollo, mediante la adecuación de los objetivos locales con los nacionales y la planeación de acciones en forma conjunta.

La Ley de Planeación tiene como uno de sus propósitos funda mentales, avanzar en la coordinación de las tareas de interés común correspondientes a los Ejecutivos federal y loca-

(81) Carrillo Castro, Alejandro; Op. Cit. Pág. 17.

les para fortalecer conjuntamente el sistema federal. (82)

Por ello, fortalecer el federalismo no debe entenderse como una fórmula para preservar privilegios de grupos o regiones, sino como un intento por continuar distribuyendo, en forma más equitativa, no sólo recursos de tipo financiero, sino - la responsabilidad y la capacidad de decisión y autodeterminación política, que exige el concepto de democracia que como un sistema de vida, establece el Artículo 3o. de la Constitución.

(82) Secretaría de Programación y Presupuesto. Ley de Planeación. México, Ed. S.P.P. 1983.

CAPITULO SEXTO

CONVENIO UNICO DE COORDINACION

6.1. MARCO CONCEPTUAL.

Desde el inicio de la Administración 1976 - 1982, se propuso una Reforma Social que respondiera a las necesidades de orientar los cambios que demanda el desarrollo histórico -- del país.

Esta Reforma Social se manifiesta en tres vertientes:

La reforma política, que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la reforma administrativa, que -- adecúa las instituciones a nuestro tiempo y las capacita pa -- ra servir mejor los objetivos de una política integral de - desarrollo; y la reforma económica que, a través del esfuer -- zo concertado de los factores reales del país, persigue pro -- mover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos del empleo y de los mínimos de bienestar, que una nación bien organizada -- puede proveer, para así progresar más decididamente en el -- arribo a una sociedad igualitaria. (83).

(83) Plan Global de Desarrollo 1980-1982. S.P.P. 1980.

El Convenio Unico de Coordinación es un instrumento destacado de la política de fortalecimiento del Federalismo.

Desde su inicio se dispuso celebrar Convenios Unicos de Coordinación con los ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que los competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común.

Está orientado a fortalecer el sistema federal señalado en nuestra Constitución Política e impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país.

Se busca avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, ampliando la participación de los Estados en las tareas del desarrollo, impulsando la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación, fortaleciendo sus finanzas e incrementando las actividades productivas y los niveles de productividad.

Otro de los propósitos se refiere al establecimiento de la planeación como técnica de gobierno. Los esfuerzos para la construcción del Sistema Nacional de Planeación, son para lograr el análisis permanente de la congruencia, eficacia y eficiencia de la acción de los sectores público, social y privado, en torno a objetivos y metas nacionales.

El Plan Global de Desarrollo establece la estrategia a través de la cual el país busca superar los retos de la modernización y marginación social, para alcanzar los grandes objetivos de nuestro proyecto nacional. (84)

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

La política regional del Plan Global busca impulsar el desarrollo armónico del país, a través del fortalecimiento del Federalismo, incrementando la participación de los gobier--

(84) Plan Global de Desarrollo; Op. Cit. Pág. 7.

nos estatales en la planeación y ejecución de las acciones orientadas a promoverlo.

Las tareas del Sistema Nacional de Planeación, se han orientado hacia el establecimiento de un sistema integral, participativo y democrático, que dentro de la estrategia para -- instrumentar el Plan Global de Desarrollo prevé mecanismos de acción; Obligatorios, para el sector público federal; de Coordinación, establecidos por la vía de convenios entre -- la Federación y los Estados; de Inducción, a través de los instrumentos de política de que dispone el Estado Mexicano, y de Concertación, mediante la formalización de compromisos de cooperación entre los sectores público, social y privado.

(85)

El Convenio Unico de Coordinación constituye el instrumento mediante el cual concurren los Estados al logro de los objetivos del plan; a través de él se concertan las relaciones de los gobiernos de los Estados con la Federación, para ordenar los esfuerzos que, de manera conjunta, llevan a cabo para impulsar el desenvolvimiento de las entidades federativas.

(85) Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio - Unico de Coordinación. Convenio para el Desarrollo. México, Ed. S.P.P. 1982.

El Convenio Unico de Coordinación lo podemos definir como - el mecanismo de la vertiente de coordinación de la estrategia de instrumentación del Plan Global de Desarrollo y el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación en el ámbito regional.

Su estructura expresa la concreción de la voluntad política de la Unidad, define las materias de la colaboración y sus mecanismos de operación, y establece el canal único de concertación de todas las acciones federales y estatales para buscar su racionalidad y congruencia. Por ello se le conceptualiza como convenio para el desarrollo. (86)

(86) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit.
Pág. 18.

6.2. EVOLUCION.

Por acuerdo Presidencial, el 6 de diciembre de 1976 se dispuso la celebración de Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) con los Ejecutivos Estatales, los cuales se definirían posteriormente como el mecanismo de coordinación de la estrategia instrumental del Plan Global de Desarrollo y el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación en el ámbito nacional; sus objetivos básicos se orientaron a fortalecer el sistema federal e impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país. Se buscaba avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, ampliar y vigorizar la participación de los Estados en las tareas del desarrollo, y propiciar la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local en el planteamiento y en la solución de sus problemas; igualmente, pretendían impulsar la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales; fortalecer sus finanzas e incrementar las actividades productivas y los niveles de productividad. (87)

En el año de 1977 se inició la instrumentación del Convenio

(87) El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Revista de Administración Pública. 55/56 Edit. INAP. México -- 1983.

Unico de Coordinación para el cumplimiento de los objetivos que le dieron origen.

Su operación comenzó con la coordinación de programas de inversión, buscando transferir recursos financieros y asesoría técnica de la Federación a los gobiernos de las entidades federativas, para la ejecución de obras de infraestructura social y económica, que puedan ser realizadas con mayor eficacia para los organismos locales y para fortalecer la capacidad de programación, administración y ejecución de los gobiernos de los Estados. (88)

En 1978 estos programas adoptaron la denominación de Programas Estatales de Inversión, para precisar sus características como programas descentralizados integrándose su participación, bajo modalidades de coordinación, en el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Se modificó la estructura financiera de algunos programas, logrando una mayor participación, tanto de los gobiernos estatales, como de los beneficiarios directos de los proyectos, estableciéndose criterios y lineamientos de integración y operación de los programas y se promovió la realiza-

(88) Plan Global de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 175.

ción de estudios que permitieran orientar de manera más adecuada los recursos de inversión.

En 1979, con la participación de las dependencias federales y estatales correspondientes, se ajustó la estructura financiera de los Programas Estatales de Inversión, con objeto de racionalizar el proceso de programación-presupuestación en los Estados, concertándose la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo, obteniendo logros en la calidad de la programación y en los procesos de autorización y ministración de recursos federales.

En 1980 este instrumento se adecuó al esquema de sectorización adoptado para la Administración Pública Federal, con la finalidad de facilitar la concertación de acciones con todas las dependencias coordinadoras de sector y con las entidades coordinadas por ellas, y se continuó la integración al CUC, de los compromisos que dichas dependencias y entidades tenían celebrados con los gobiernos estatales.

En este año se incorporó el programa integral para el desarrollo Rural (PIDER) al esquema del CUC, con el fin de promover el desarrollo de las comunidades rurales marginadas; se apoyó la planeación de los asentamientos humanos y se fortalecieron los mecanismos de control y seguimiento de las acciones convenidas.

Se fortaleció a las administraciones estatales y se avanzó en el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal y se convino en dar vigencia permanente al -- Convenio, liberándolo de su carácter anual. (89)

En 1981 se convino en sustituir a los Comités Promotores -- del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) que tenían carácter federal, por Comités Estatales de Planea- -- ción para el desarrollo (COPLADES), mismos que quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos de los Estados.

Asimismo se cumplió la cobertura de los programas de desa- -- rrollo económico, haciendo posible la concertación de accio- -- nes con entidades no agrupadas sectorialmente y con algunas unidades dependientes de la Presidencia de la República, -- quedando incorporadas las acciones de ambos órdenes de go- -- bierno, dentro del esquema único de concertación, para el - logro de los objetivos de las estrategias nacionales de ca- -- rácter multisectorial, como el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos, el Programa Na- -- cional de Fortalecimiento Municipal y el Plan Nacional de -

(89) Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio - Unico de Coordinación. Convenio para el Desarrollo. Coordinación General de Delegaciones Regionales. Mé- xico 1982.

Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Se logró la incorporación del Programa Integral para el Desarrollo Rural y la coordinación entre los órganos nacionales y estatales de las instituciones de promoción social, - como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Fondo Nacional para Actividades Sociales y Patronato Nacional de Promotores Voluntarios quedando establecidos compromisos para apoyar las acciones de la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Enseñanza Superior y de los Centros de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales.

En virtud de la política de racionalizar el otorgamiento de subsidios para insuficiencias en la cobertura del gasto corriente de los Estados, éstos quedaron inscritos en el marco de concertación del CUC. (90)

Asimismo, se convinieron mecanismos para la autoevaluación en los Estados, dentro de los esquemas del Sistema Nacional de Evaluación y la racionalización de programas de capacitación para la prestación de servicios de seguridad social a los trabajadores de los gobiernos estatales. (91)

(90) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. Pág. 25.

(91) Ibidem. Pág. 25.

6.3. SITUACION ACTUAL.

El Convenio Unico de Coordinación fue ratificado en la V -- Reunión de la República, reflejando los propósitos comunes de los Ejecutivos Federal y Estatales de avanzar en la construcción del Sistema Nacional de Planeación, siendo congruente con el proceso de evolución, tanto del país, como de sus relaciones de coordinación.

Se establecieron compromisos para consolidar a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo como instancias idóneas para hacer compatibles los esfuerzos de los Órdenes federal, estatal y municipal de gobierno, en las etapas del proceso integral de planeación, promoviendo la realización de acciones bajo las diversas modalidades que incluía el -- Convenio Unico de Coordinación, propiciando la participa-- ción de los sectores social y privado.

Se fortaleció la participación de los municipios en la planeación y ejecución de las diversas acciones que en el marco del Convenio se concertaron, definiéndose los compromi-- sos de acción mutua, dentro del esquema único de concerta-- ción, para lograr los propósitos de los programas prioritarios del Gobierno Federal.

En congruencia con las reformas al artículo 117 Constitucio

nal, se incorporan los programas de financiamiento de las - instituciones nacionales de crédito, bancos mixtos y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, para impulsar las actividades productivas que - promuevan los Ejecutivos Estatales y Municipales y se establecen las bases para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud, del Sistema Nacional para el Abasto y del Sistema Nacional del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior, así como para la instrumentación de los Programas Nacionales de Empleo y Productividad, y -- del Programa de Servicios Integrados de Abasto. (92)

Para seguir fortaleciendo las estructuras orgánicas de los Ejecutivos Estatales, se intensificó la transferencia al régimen estatal de las funciones y participación del Gobierno Federal, en entidades paraestatales de interés local, que - se encontraban relacionados a los programas de desarrollo - económico y social de los Estados, habiendo establecido el Ejecutivo Federal un compromiso de prestar asesoría y apoyo técnico para asegurar el adecuado funcionamiento y operación de las entidades transferidas.

Los Ejecutivos Federal y Estatales convinieron el estableci

(92) Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. Pág.

miento de sistemas estatales de control y seguimiento físico y financiero de los fondos de aportaciones, con la finalidad de contar con un mecanismo de apoyo eficaz para retroalimentar el proceso integral de planeación y avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

El intercambio de experiencias ha propiciado el mejoramiento continuo del conjunto de sistemas, procedimientos y métodos que norman la operación del CUC.

Se establecieron los lineamientos básicos para el análisis integral de las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento, en el seno de los COPLADES, los cuales se resumen a continuación. (93)

1. Cumplimiento de los objetivos y metas de los Planes Global y Estatal de Desarrollo.
- 2, Integralidad de los planteamientos entre sí y su interrelación con las demás acciones que se llevan a cabo para promover el desarrollo de cada Entidad Federativa.
3. Dar prioridad a las obras en proceso.

4. Racionalización del gasto en obra nueva, dando preferencia a:

- Inversiones directamente productivas.
- Las que se destinen a crear infraestructura de apoyo a la producción, de rendimiento a corto plazo.
- La que permita satisfacer mínimos de bienestar a la población marginada.
- La que tienda a proveer empleo permanente y productivo.
- La que evite dispersión de los frentes de acción.

5. Exclusión de las obras de carácter suntuario, y

6. Fomento de capacidad de ejecución de los Gobiernos de los Estados.

Con el fin de lograr el propósito expresado en el Plan Global de Desarrollo, de imprimir al Convenio Unico de Coordinación "mayor dinamismo, incrementarlo cuantitativa y cualitativamente y hacerlo funcional al máximo de sus posibilidades

des", (94) se definieron las siguientes estrategias: (95)

1. Reafirmar la acción del Convenio Unico de Coordinación como instrumento para la planeación y programación concertada hacia el desarrollo, propiciando el fortalecimiento de las estructuras estatales y municipales y el desenvolvimiento armónico de las regiones.
2. Continuar avanzando en los procesos de descentralización y desconcentración del Gobierno Federal hacia los Estados, tanto de funciones, como de recursos financieros, humanos y materiales.
3. Hacer llegar a los municipios de los beneficios derivados del esquema único de concertación, promoviendo su participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.
4. Avanzar por la vía de la concertación, hacia la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.

(94) Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, Pág. 176. SPP. 1980.

(95) S.P.P. Convenio Unico de Coordinación. Op. Cit. Pág. 33

De acuerdo a lo anterior se adecuaron las normas, sistemas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-pre supuestación en el nivel regional, constituyendo uno de los más importantes logros del sistema de coordinación intergubernamental formalizado a través del Convenio Unico de Coordinación.

Se uniformaron los criterios y lineamientos desde el punto de vista programático, con el fin de que las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, formuladas por los COPLADES, constituyeran la base para integrar los programas de las dependencias y entidades del Sector Público - Federal.

A lo largo de 1983, algunos Estados trabajaron en el diseño y establecimiento de sus Sistemas Estatales de Planeación - Democrática y elaboraron su Ley Estatal de Planeación, adecuaron la organización de sus COPLADES y formularon sus planes estatales de desarrollo, manteniendo una estrecha vinculación con el Sistema Nacional. (96)

Se avanzó en la consolidación del Convenio Unico de Coordinación, al instituirse en el Presupuesto de Egresos de la -

(96) Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional. Op. Cit. Pág. 35.

Federación un nuevo ramo presupuestal, denominado "PROMO- - CION REGIONAL", en el cual se incluyeron los recursos asignados por el Ejecutivo Federal para ser ejercidos a través de los programas regionales insertos en su esquema: Programas Estatales de Inversión (PEI), Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

La evolución del Convenio Unico de Coordinación permitió ampliar la participación de los Estados en las tareas del desarrollo, y en la medida en que éste fue aprovechado, se logró armonizar los esfuerzos entre los niveles regional, sectorial y global del desarrollo, siendo traducidos en programas efectivos de acción, a través de sus tres modalidades básicas: (97)

1. Programas Estatales de Inversión (PEI). Son programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos de los Estados, bajo normas establecidas por las dependencias federales originalmente responsables de los mis mos. Para apoyar su realización, el Gobierno Federal les transfiere recursos financieros.

Estos programas son los que en mayor medida coadyuvan - al propósito de fortalecer la capacidad de administración y gestión de los gobiernos estatales.

Al estar su programación, ejecución seguimiento y control, descentralizados, se amplía la participación de los gobiernos locales en las tareas para el desarrollo.

Con los PEI, los Ejecutivos Estatales atienden directamente a las necesidades de sus propias comunidades en áreas prioritarias, como la educación primaria y media básica, salud y agua potable en el medio rural, vivienda popular y comunicaciones, y por este medio, colaboran con la Federación en el logro de los objetivos nacionales, sobre todo en lo relacionado con la dotación de mínimos de bienestar a la población.

Asimismo, a través de esta modalidad se atiende la realización de programas de integración comunitaria y de infraestructura para los asentamientos humanos, mediante la ejecución de obras de beneficio colectivo, recreación, cultura, deporte y protección social, y se apoyan las labores de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, la planeación de los asentamientos humanos y la elaboración de estudios de preinversión. Estas dos últimas actividades, contribuyen también en -

gran medida a fortalecer y ampliar las bases para el desarrollo de los municipios y su participación en las tareas de gobierno.

La descentralización de programas federales bajo esta modalidad ha propiciado el fortalecimiento de la capacidad de gestión y administración de los estados y ha acercado las decisiones de inversión pública a donde las necesidades se originan.

2. Programas Sectoriales Concertados (PROSEC): Son aquellos que, siendo programas institucionales de los Sectores de la Administración Pública Federal coadyuvan al logro de los objetivos sectoriales que requieren, para su realización, de la colaboración de los Ejecutivos Estatales; en ellos, se integran acciones de ambos órdenes de gobierno, pudiéndose incluir a los municipios y a los sectores social y privado.

Bajo esta modalidad, se han incorporado al marco del CUC las acciones que diversas dependencias federales venían realizando con los Ejecutivos Estatales, al margen de su esquema, reafirmando su carácter de canal único de concertación.

Estas acciones se formalizan mediante la figura de - -

Acuerdos de Coordinación, y han permitido que los Estados y las dependencias federales realicen programas con juntos en materia fiscal, comercial, laboral, agropecuaria, pesquera, de desarrollo urbano, salud, educación superior, desarrollo rural, promoción social, planeación e información, etc.

3. Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). Son programas que integran acciones de los Gobiernos Federal y Estatal, previéndose la participación de los municipios y de los sectores social y privado, mediante la formulación e instrumentación de proyectos prioritarios, orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los Estados consideren estratégicos para su desarrollo; su concertación se formaliza a través de -- Acuerdos de Coordinación.

Bajo esta modalidad, se define con mayor precisión el carácter del Convenio Unico de Coordinación como instrumento de la Alianza Popular y Democrática para la Producción.

Con los PRODES se llevan a cabo diversas acciones promovidas por los Gobiernos de los Estados, que abarcan materias de diversa índole, como la construcción de centros acuícolas, fomento minero, transporte colectivo y

programas de emergencia, así como acciones coordinadas para complementar los proyectos estratégicos del Gobierno Federal, o para prevenir o compensar, en su caso, -- las distorsiones que, sobre el desarrollo de determinadas localidades, se caucen por los efectos de dichos -- proyectos.

El PIDER, es un Programa Integral de Desarrollo Rural y comprende programas minirregionales de inversión federal, encaminados a promover el desarrollo de las comunidades rurales, con base a las normas y lineamientos establecidos por la - S.P.P. y cuya ejecución se realiza en forma descentralizada, con la participación directa de las propias comunidades.

Son apoyos que pretenden reducir las insuficiencias del gasto corriente del gobierno estatal y el de los municipios, - transfiriendo el gobierno federal en forma selectiva, recursos financieros conforme a la situación de las finanzas de cada Estado.

A través de estos programas se transfieren recursos humanos, financieros y materiales que tienden a lograr el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y -- del trabajo del hombre en su ámbito territorial.

Las acciones convenidas a través de las modalidades básicas del CUC, se integran en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, tomando en consideración su incidencia en el logro de los objetivos y metas de los Planes Global y Estatal de Desarrollo.

6.4. PERSPECTIVAS.

Durante los primeros años del Convenio Unico de Coordinación, se obtuvieron un cúmulo de enseñanzas. El intercambio de experiencias y la valiosa colaboración de las dependencias federales, estatales y municipales, propiciaron que los diversos aspectos que abarcó el Convenio Unico de Coordinación, se revisara y actualizara constantemente, a fin de permitir en mayor medida, el logro de sus propósitos fundamentales.

Se avanzó en los esquemas de planeación para el desarrollo regional, aprovechando y fortaleciendo los mecanismos de --

coordinación intergubernamental para la planeación, así como las estructuras orgánicas estatales, a través de la - - transferencia de funciones y participación del Gobierno Federal en empresas y organismos paraestatales de interés y - alcance local, posibilitando el aprovechamiento de los re-- cursos técnicos, materiales y humanos de la Federación, por parte de los Gobiernos de los Estados.

La estructura del Convenio posibilitó el establecimiento -- de mecanismos, esquemas y procedimientos para la acción co-- ordinada de las Dependencias Federales y Estatales, en la - ejecución de programas de interés nacional. También se lo-- gró la realización de proyectos prioritarios, para el desa-- rrollo de productos, regiones o sectores que los Estados -- consideren estratégicos para el progreso de sus entidades federativas.

La consolidación de los Comités Estatales de Planeación pa-- ra el desarrollo y la integración de los diferentes programa-- s, permitió asegurar la coherencia de las acciones entre sí, y compatibilizar los esfuerzos de la Federación, los Es tados y los municipios, y promover los de los sectores pri-- vado y social.

El Ejecutivo Federal dió instrucciones a los titulares de - las Dependencias y Entidades del Sector Público Federal pa--

ra que intensificaran su participación en los Comités, y -- que instrumentaran las medidas necesarias para que éstos pu dieran actuar como canales eficientes de comunicación, nego ciación y definición en las materias de su competencia.

Se establecieron esquemas para evaluar de manera permanente y sistemática las vinculaciones entre la acción de sus de-- pendencias y las necesidades de su población, y para avan-- zar en la búsqueda de nuevas formas de colaboración y coope ración, haciendo uso eficiente de los mecanismos que repre sentan los COPLADES y de las potencialidades que contiene - el CUC. (98)

Esto hizo posible avanzar en la definición de compromisos - de acción mutua entre los tres niveles de gobierno para im pulsar el desarrollo armónico del país, por la vía del for talecimiento del Federalismo.

(98) S.P.P. El Convenio Unico de Coordinación. Op. Cit. Pág. 46.

6.5. GENERALIDADES.

Desde el inicio de la anterior administración, se planteó -- la necesidad de fortalecer el Federalismo como única condición para propiciar el desarrollo autónomo y equitativo de las distintas regiones del país, y alcanzar el objetivo fundamental de justicia social.

Se planteó la necesidad de establecer la planeación como -- técnica de gobierno, para lograr armonía en las acciones de cada sector y entre ellos, apoyándose y complementándose -- con el fin de racionalizar y optimizar sus funciones y avanzar en el proceso de transformación nacional.

Se propuso darle una importancia relevante a la coordina- -- ción intergubernamental, con el objeto de poder aprovechar íntegramente los recursos financieros, humanos, naturales: instalaciones y demás disponibles, mediante el estableci- -- miento de vínculos operativos que permitieran la posibili- -- dad de que los Estados concertaran con la Federación Convenios Unicos de Coordinación con respeto absoluto a su soberanía y a su libertad.

Se implantaron mecanismos de participación de los distintos sectores. Se avanzó en la institucionalización del Conve- -- nio Unico de Coordinación como instrumento de la planeación

concertada para el desarrollo, estableciendo sistemas, procedimientos y mecanismos e instancias de diálogo, comunicación y consulta, con el fin de vincular el trabajo de Federación, Estados y Municipios, con la participación de los sectores social y privado, estableciendo compromisos recíprocos de acción para la consecución del objetivo común de lograr un desarrollo armónico y justo.

El Convenio Unico de Coordinación se consolidó como convenio para el desarrollo y mecanismo de coordinación para la instrumentación del Plan Global y sentó las bases para iniciar una nueva etapa en las relaciones entre los tres niveles de gobierno.

En enero de 1983 los Convenios Unicos de Coordinación se transformaron en Convenios Unicos de Desarrollo (CUDE). Las similitudes y diferencias se analizan más adelante; pero es necesario entrar en el detalle de la estructura del CUC, para entender el nuevo instrumento que regula las actuales relaciones intergubernamentales: el CUDE.

En el acuerdo que formalizó la celebración de Convenios Unicos del Coordinación entre la Federación y los Estados, se asienta el tipo de obras que el Gobierno Federal puede transferir a los Estatales para su ejecución directa:

- . Obras en cabeceras municipales.
- . Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
- . Construcción y rehabilitación de vivienda popular.
- . Casas de cultura.
- . Instalaciones deportivas.
- . Cárceles y penitenciarías.
- . Caminos vecinales.
- . Carreteras estatales.
- . Carreteras urbanas.
- . Aeropistas.

Adicionalmente, se amplía la perspectiva de transferencia, al disponerse que debería darse cabida a las demás obras -- que convengan con los Gobiernos de los Estados.

Las obras de inversión y los servicios públicos que se -- transferían para ser ejecutados directamente eran, generalmente, los considerados como tradicionales: ampliación de la dotación de agua, que implica obras de agua potable y al cantarillado en el medio rural; incremento de planteles escolares, en los renglones necesarios de construcción y repa

ración, así como la asistencia en materia de salud, previa construcción y reparación de centros y casas de salud y - - asistenciales.

Para la adecuada asignación de fondos los representantes de los gobiernos locales presentaban con oportunidad suficiente ante el Poder Ejecutivo Federal, un plan de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos correspondientes a los programas de obras y servicios arriba mencionados. A ese plan se le denominaba la propuesta - CUC. Esto era condición para que la construcción de tales obras y la prestación de los servicios quedaran al encargo de los Ejecutivos de los Estados.

La Secretaría de Programación y Presupuesto establecía, de común acuerdo con la Secretaría de Estado específica, el mecanismo presupuestal de transferencia de fondos y la aprobación del calendario de traspaso de los programas de referencia.

Los resultados obtenidos por el Convenio Unico de Coordinación, han hecho posible sentar las bases para darle un mayor dinamismo, incrementando cuantitativa y cualitativamente su función con la finalidad de convertirlo en Convenio - de Desarrollo.

Las experiencias acumuladas en el tiempo que duró la vigencia del CUC, permitieron consolidar su estructura y ampliar la cobertura de programas; facilitaron la concertación de acciones con un amplio número de dependencias coordinadoras de sector; con las entidades paraestatales sectorizadas y no sectorizadas e incluso con algunas unidades dependientes de la Presidencia de la República; se abarcó gran parte del universo de las acciones de interés común y de competencia concurrente de los Gobiernos Federal y Estatal.

El desarrollo pleno de los Estados es un objetivo aún no alcanzado, aunque se han adoptado criterios y acciones integrales que contribuyen a armonizar y equilibrar las distintas regiones del país, de aquí que con fecha 5 de febrero de 1980, los Ejecutivos Federal y Estatales acordaron la vigencia permanente del CUC, quedando establecida su revisión, adecuación o modificación posterior.

A partir de 1980, el Convenio incluyó además de las transferencias de obras, servicios y recursos financieros federales, el establecimiento de mecanismos, esquemas y procedimientos para la acción coordinada intergubernamental en la ejecución de programas de alcance nacional y la realización de proyectos prioritarios, para el desarrollo de productos, regiones o sectores que fueran de interés prioritario por parte de los Estados.

En aquella época el CUC contempló mecanismos para formalizar la participación de los Gobiernos Estatales en los programas prioritarios del Gobierno Federal, tales como sistema alimentario mexicano; productos básicos y los programas de COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados).

CAPITULO SEPTIMO

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

7.1. ANTECEDENTES.

Definición.

Podemos definir al Convenio Unico de Desarrollo (CUDE) como el instrumento jurídico, administrativo, programático y de financiamiento mediante el cual los Ejecutivos Federal y Es tatales, establecen compromisos a efecto de integrar diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, para que en el ámbito de las facultades y funciones de las tres instancias de gobierno se promuevan y propicien la pla neación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal, encaminados a lograr el desarrollo del país.

Con la finalidad de lograr la integración de las diversas - regiones del país a los beneficios del desarrollo, el Federa- lismo mexicano busca la solidez real y auténtica de los - elementos que lo constituyen. Por este motivo se institu- cionalizó el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como un ins- trumento que, con base en los principios rectores del pro- yecto nacional que la Constitución postula, viene a dar -- operatividad a las Administraciones Públicas Federal y Esta

tales en el cumplimiento de las obligaciones que mediante este documento se concertan.

En esta forma se lleva a cabo la descentralización de programas federales de inversión (centros de salud, escuelas, carreteras, etc.) con la finalidad de que, en el marco de la Planificación Nacional de Desarrollo, ayuden a fortalecer las haciendas públicas locales y a promover el desarrollo regional, como consecuencia de la transferencia de recursos financieros que se realiza para la ejecución de las obras y la prestación de servicios que quedan a cargo de los gobiernos estatales y municipales.

Objetivo.

Los gobiernos federal y estatales, conforme al esquema de la Planeación Nacional de Desarrollo, han reafirmado con la suscripción del CUD la necesidad de dar resupuesta en forma corresponsable, y con estricto apego al derecho, a los múltiples problemas que afronta actualmente el país, para lo cual en dicho documento se contemplan los siguientes objetivos: (99)

(99) S.P.P. Antología de la Planeación en México. 1917 - 1985 Sistema Nacional de Planeación Democrática. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

- La interrelación de las capacidades económicas, técnicas, administrativas y los esfuerzos de los tres niveles de gobierno a fin de propiciar el desarrollo regional.
- Que la voluntad de los gobiernos federal, estatales y municipales se oriente a la realización conjunta de acciones que, de manera ordenada, racional y sistemática, - - tiendan a transformar la realidad nacional con la participación de los grupos sociales, a fin de hacer efectiva la Planeación Nacional de Desarrollo.
- Favorecer, a través de la descentralización de programas federales, la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas del país.
- Vincular de manera efectiva al municipio con los gobiernos federal y estatales a través del apoyo a su economía y del respeto a su autonomía real, tendientes a vigorizar su capacidad de ejecución.

El principio rector del Convenio Unico de Desarrollo es la descentralización de la vida nacional, entendida como un -- conjunto de actividades y decisiones encauzadas a un desarrollo territorial de la nación más equilibrado.

Fundamento Jurídico.

El fundamento jurídico del Convenio Unico de Desarrollo, lo encontramos en los artículos 22 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que mencionan lo siguiente:

Artículo 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales - que en cada caso procedan, a fin de favorecer el - desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y - Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

Podemos decir que la finalidad de estos preceptos, es la -- realización conjunta de acciones y programas entre la Fede-

ración, los Estados y los Municipios, para que en esta forma se logre, dentro de un plano de absoluta igualdad, el desarrollo nacional.

Origen.

A la consolidación del Convenio Unico de Coordinación, como instrumento de actuación intergubernamental para el desarrollo, se adiciona la exigencia de una mayor coordinación de los gobiernos federal y estatal, así como la participación de los municipios y de los sectores social y privado, en la planeación nacional del desarrollo.

Por ello el Convenio Unico de Desarrollo encuentra su origen en el Convenio Unico de Coordinación, suscrito por los Ejecutivos Federal y estatales en el año de 1977 y al que en el año de 1978 se le incorporaron esquemas de coordinación con los sectores agropecuario y pesquero, a diversos programas se les modificó su estructura financiera, estableciéndose lineamientos y criterios para su integración y operación.

En 1979 se realizó un ajuste en la estructura financiera de Programas Estatales de Inversión (PEI), se concertó la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES), lo

grando un significativo avance en la programación, autorización y administración de recursos Federales.

En 1980 el CUC adopta el esquema de sectorización de la Administración Pública Federal, estableciéndose dos modalidades para llevar a cabo programas de desarrollo socioeconómico: Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).

En 1981 fueron sustituidos los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES), de carácter federal, por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo - - (COPLADES), quedando bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales.

En este mismo año se establecieron programas de apoyo como: el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados - - (COPLAMAR).

Corresponde a los sistemas estatales de planificación, la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales y/o Subregionales. Todos serán instrumentados a través de programas operativos anuales. (100)

(100) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 S.P.P. México, 1983.

El propio plan establece que los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) serán la base de la organización institucional del Sistema Estatal de Planeación con una doble función: ser foro de consulta permanente para la planeación y a su vez órgano de decisión. (101)

En tal sentido, la elaboración de los planes estatales de desarrollo corresponde a cada una de las entidades federativas en el seno de sus respectivos Comités, que se convierten, por lo tanto, en el principal mecanismo de planeación estatal y de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales.

El CUD en el ámbito de la planeación asume a la vez el carácter de instrumento básico en el que dos voluntades, la del Ejecutivo Federal y la del Ejecutivo Estatal, adquieren compromisos para procurar la buena marcha de sus respectivos sistemas de planeación y la congruencia entre sí de los mismos. (102)

El PND señala que en su vertiente de coordinación la ejecución del Plan se realizará en el marco del Convenio Único -

(101) Ibidem, Pág. 87.

(102) Instituto Nacional de Administración Pública. Op. - Cit. Pág. 87.

de Coordinación, y la estrategia del mismo estará apoyada - por los programas concertados en el Convenio. (103)

En esencia, a través de estos programas la Federación transfiere a Estados y municipios, recursos humanos, financieros y materiales para cumplir compromisos sobre áreas de competencia concurrente y de interés común para los tres niveles de gobierno. Dichos programas se describen en la cláusula décima octava de los CUD. (104)

En 1982 se acelera el proceso de descentralización administrativa, llevando a cabo la transferencia al régimen estatal de entidades paraestatales federales.

Se establecieron los lineamientos básicos para el análisis integral de las propuestas estatales de inversión, gasto y financiamiento de los COPLADES.

Se adecuaron a nivel regional, todos los sistemas, normas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-pre supuestación.

(103) Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. Pág. 425.

(104) El contenido de los Convenios es homogéneo para todos los Estados. Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1983. El CUD, Federación y el Estado de Aguas calientes.

En forma continua se llevaban a cabo revisiones y adecuaciones del Convenio, fortaleciendo los mecanismos de coordinación intergubernamental para la planeación, así como a las estructuras orgánicas estatales, a través de la transferencia de programas y acciones de interés local que están a cargo de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, permitiendo a los Estados, aprovechar en mejor forma los recursos técnicos, materiales y humanos de la Federación.

Cuando el Lic. Miguel de la Madrid, era Secretario de Programación y Presupuesto, tuvo la idea de ampliar el alcance del Convenio para que abarcara todos los programas de inversión, tanto estatales como federales, así como la información sobre los recursos totales disponibles para el desarrollo de las entidades federativas.

Durante su mandato como Presidente de la República, el Lic. de la Madrid transforma la estructura del Convenio Unico de Coordinación y cambia su denominación por la de Convenio Unico de Desarrollo, el cual se suscribió por primera vez en la ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1983.

En este mismo año, el Convenio Unico de Desarrollo estableció el compromiso de los Ejecutivos Federal y estatales para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Pla-

neación Democrática, conviniendo en coordinar sus acciones para establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática a efecto de armonizar ese ámbito, las actividades que -- realiza en la materia el gobierno del Estado con las que se llevan a cabo en la competencia federal. Se señala también el acuerdo de las partes para hacer congruente el Sistema - Estatal de Planeación, con el Sistema Nacional, para que el COPLADE, sea un elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos sistemas. (105)

El Convenio ha evolucionado en tal forma, que ha propiciado su consolidación como un instrumento de desarrollo avanzando en la tendencia coordinadora de los intereses nacionales y estatales, logrando un incremento en los servicios públicos y un mejor aprovechamiento de los recursos de la Nación, para beneficio de las entidades federativas.

(105) Secretaría de Programación y Presupuesto. Memoria Institucional. Op. Cit. Pág. 34.

7.2. ESTIPULACIONES GENERALES.

El Convenio Unico de Desarrollo es uno de los instrumentos más importantes para coordinar las actividades de planeación en los tres niveles de gobierno, y para fortalecer el desarrollo regional, aprovechando de manera más óptima los recursos, incrementando las actividades productivas y elevando los niveles generales de bienestar que se requieren para lograr una sociedad más igualitaria.

El Convenio como instrumento jurídico para el desarrollo, se integra en el marco del nacionalismo revolucionario, el cual tiene como objeto fundamental la transformación económica, política y social a través del Derecho. (106)

Con ésto se busca que el pueblo viva en condiciones de igualdad, justicia y libertad y que a través de ello pueda consolidar su autodeterminación y soberanía.

Es necesario que el gobierno lleve a cabo acciones para armonizar y transformar los diversos intereses de la Nación, en respuesta a los retos que afronta el país.

(106) Secretaría de Programación y Presupuesto. Antología de la Planeación. Op. Cit. Tomo Diecisiete, pág. 213.

El gobierno conciente de estas necesidades, expidió desde el principio de la presente administración, la Ley de Planeación, misma que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por medio del cual se puede conjugar el esfuerzo de los tres niveles de gobierno, para que se pueda ir transformando la realidad social de manera ordenada y racional.

En este ordenamiento se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, que es el resultado de la participación y consulta de los diversos grupos sociales y que contiene todas las políticas a través de las cuales se busca superar la crisis actual y obtener los cambios que demanda la Nación.

Podemos ver dentro del Plan Nacional de Desarrollo cuatro vertientes:

- La obligatoria, que compromete al sector Público Federal en las acciones dispuestas por el Plan.
- La de inducción, que es la que encauza las conductas particulares hacia los objetivos sociales y económicos que han sido trazados.
- La de concertación, que toma la forma de convenios libremente aceptados entre el Gobierno y los particulares, en

el marco del sistema de economía mixta.

- La coordinación, que tiene en el Convenio Unico de Desarrollo su más fuerte instrumento para actualizar y vigorizar el proyecto nacional de desarrollo, mediante la -- concertación de acciones entre los tres niveles de Go -- bierno.

El Convenio ha permitido que se implanten en los Estados di ferentes mecanismos de participación en el proceso integral de planeación, como es el caso de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, que son los responsables de hacer compatibles los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatales y municipales, así como los sectores so cial y privado.

El Convenio Unico de Desarrollo señala que el Ejecutivo del Estado se compromete a promover la creación y fortalecimien to de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del municipio correspondiente, así como apo-- yar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el Sistema Estatal de Planeación Democráti ca. (107)

(107) Instituto Nacional de Administración Pública. El Siste ma Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. Pág.88

También se realizan en los COPLADES, la programación anual de las inversiones federales en el Estado, en base a las -- prioridades que el mismo señala, a través de los diferentes programas de desarrollo regional.

Los COPLADES son los organismos de planeación a nivel estatal a donde se debe concurrir para dialogar, analizar, planear y vigilar la ejecución de la planeación y son la ins-- tancia esencial para impulsar el desarrollo regional. (108)

El Plan Nacional de Desarrollo, establece las prioridades -- nacionales, como resultado de un proceso concertado de análisis de nuestras realidades y éstas son formulaciones de -- las necesidades locales que conforman la problemática glo-- bal de la Nación.

El CUD es un elemento esencial, para hacer realidad la des-- centralización de la vida nacional, ya que establece los me-- canismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales a los diferentes Estados.

El CUD ha coadyuvado en la consolidación del sistema fede-- ral, estableciendo un nuevo esquema de concertación entre --

(108) De la Madrid Hurtado, Miguel. Planeación Democrática. Ediciones INAP. México, 1983.

la Federación y los Estados, logrando la participación de éstos en las diversas tareas del desarrollo nacional. También ha logrado una estrecha coordinación entre los distintos niveles de gobierno, involucrando a todos los sectores de la sociedad en el esfuerzo común del desarrollo.

En lo que se refiere al municipio, el CUD, se presenta como un mecanismo a través del cual los gobiernos federal y estatales lo fortalecen en las diferentes áreas tanto políticas, económicas, administrativas y de índole social, pretendiendo elevar el nivel y la calidad de vida de sus pobladores.

La Constitución Política de nuestro país establece que el municipio es "base de la división territorial y de la organización política y administrativa".

Por esto el CUD incluye un capítulo titulado "Del Fortalecimiento Municipal", teniendo como finalidad ampliar la capacidad política, económica, social y administrativa y promover una mayor participación de los municipios en el proceso integral de planeación democrática.

Los programas de desarrollo económico constituyen la materia del CUDE y comprenden tres tipos de acciones: (109)

(109) Secretaría de Programación y Presupuesto. Bases Jurídicas de la Administración Pública. Op. Cit. Pág. 87.

- a) Acciones de inversión y de gasto federales descentralizados a los Estados.
- b) Acciones derivadas de las atribuciones específicas de las dependencias y entidades sectoriales de la Administración Pública Federal, que requieren de coordinación con el Estado.
- c) Acciones derivadas de la competencia estatal, que requieren de coordinación con el Ejecutivo Federal.

Los compromisos entre los Ejecutivos Federal y estatales, se han integrado en un solo esquema a través del CUDE. Por esta razón se unificaron los mecanismos de acción para el desarrollo regional en los llamados "Programas de Desarrollo Regional" con la finalidad de dar respuesta a las necesidades básicas de los Estados y municipios a través de programas de infraestructura básica de apoyo, infraestructura para el desarrollo social y productivos para transferir recursos humanos, financieros y materiales que tiendan a lograr el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial.

- Programas de Infraestructura Básica de Apoyo.

Son programas que tienen como finalidad el apoyar a la rama productiva, ya que se considera que es fundamental contar con los servicios de abasto, regulación y comercialización, así como con los que permitan una comunicación eficiente y oportuna entre las regiones que tienen estas necesidades.

Ejemplos: Electrificación Rural.

Camino Rurales.

Aeropistas.

- Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social.

Son los que ayudan a proporcionar servicios a la comunidad rural, garantizando los mínimos de bienestar social en materia de nutrición, seguridad social, asistencia médica, mejoramiento urbano, vivienda, agua, alcantarillado y todo lo que favorezca la ejecución de actividades que promuevan el desarrollo social de las comunidades rurales.

Ejemplos: Mejoramiento de la Vivienda.

Agua Potable.

Espacios Públicos y de Recreación.

- Programas Productivos.

Estos programas promovían el desarrollo de las áreas rurales, a través de la inversión destinada a la producción, principalmente de bienes básicos para la población necesitada, con el fin de lograr un mayor aprovechamiento de los recursos que provienen del campo, así como de los fo restales, pecuarios y pesqueros.

Ejemplos: Organización de Productos Agrícolas.

Unidades especializadas de productos pecua-
rios.

Producción y transformación agrícola.

- Programas de Coordinación Especial.

Estos programas han permitido optimizar los recursos de los diferentes sectores de la Administración Pública Federal y de los gobiernos estatales, con el objeto de que se pudiera apoyar los planes y programas para el desa-
rrollo estatal.

Estos programas se celebran a través de Acuerdos de Coor
dinación de acuerdo a lo establecido en el Convenio Uni-
co de Desarrollo.

Ejemplos: Programas de Emergencia.

Programas para la Construcción de Acueductos.

- Apoyos Financieros para Estados y Municipios.

Se conforman con recursos financieros que el Gobierno Federal maneja para reducir alguna insuficiencia en el gasto corriente de los gobiernos estatales y municipales, - en base a la situación que conservan las finanzas del Estado.

Como podemos observar también ha existido una gran preocupación por el desarrollo de los municipios. "La participación de los municipios debe transformarse en su inserción efectiva en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, integrar a los municipios en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo y buscar la forma en que el interés municipal esté debidamente representado en las instancias consultivas o decisiones de los organismos de la federación". (110)

7.3. ANALISIS DE UN CUD.

La Nación, en su devenir histórico, ha integrado un cuerpo de principios permanentes que garantizan su unidad y orientación.

En la fidelidad de sus orígenes y en la incorporación de -- las nuevas demandas sociales, la Nación ha podido garanti-- zar su sobrevivencia en los momentos más difíciles, en la - construcción misma de sus instituciones y de las bases materiales que mejoran las condiciones de vida de los mexicanos.

En el actual momento, el gobierno de la República reafirma los principios fundamentales del proyecto nacional contenido en la Constitución y, después de un amplio proceso de -- Consulta Popular iniciado durante la campaña electoral para las elecciones federales de 1982, ha definido principios -- orientadores que recogen las demandas y preocupaciones básicas de la sociedad. Estas orientaciones, al ser integradas en un conjunto programático consistente, garantizaron una - amplia participación democrática y permitieron una estrecha conexión entre los compromisos políticos electorales y las orientaciones del programa de gobierno.

Bajo estos principios, los ejecutivos federal y estatal ratifican sus compromisos fundamentales y actualizan la orienta

tación de sus principales acciones. Se recogen así los -- principios ordenadores de:

- Nacionalismo revolucionario, que afirma los valores originales de la Revolución mexicana y el Pacto Social que dá sustento al Estado y garantiza la independencia nacional.
- Democratización integral, para ampliar la participación ciudadana en la política, en la economía y en la cultura.
- Sociedad igualitaria, como expresión del compromiso básico del Gobierno para orientar la economía, la cultura y la sociedad hacia una mayor igualdad.
- Renovación moral de la sociedad, como fórmula para generar actitudes, en el Gobierno y en la Sociedad, que afirmen los valores de la solidaridad social, de la responsabilidad, la productividad y el uso eficiente y honesto de los recursos públicos; es decir, toda actitud que haga prevalecer el interés supremo de la sociedad sobre -- los intereses particulares.
- Desarrollo, empleo y combate a la inflación, que son el conjunto de medidas de política económica y estrategia de desarrollo para hacer frente a la situación económica y a los problemas estructurales de la economía mexicana.

- Planeación democrática, como instrumento que norme las acciones del Gobierno y oriente la participación de la sociedad hacia las prioridades nacionales en un sistema de trabajo ordenado y eficaz.
- Descentralización de la vida nacional, concebida como actitudes y decisiones que permitan un desarrollo territorial más equilibrado de la Nación en todos los órdenes.

Con base en este principio, se ha planteado ampliar las facultades y atribuciones de los Estados, con la finalidad de dar apoyo al Federalismo e impulso a la producción y al empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana y desconcentrar política, administrativa, económica y culturalmente, la vida Nacional. Asimismo, se ha propuesto, a la luz del Artículo 115 de la Constitución General de la República, ampliar la capacidad política, económica, administrativa y financiera de los municipios, para que puedan disponer de un mayor número de facultades legales.

Los principios ordenadores puntualizados, tienen su expresión regional en la instrumentación del Convenio Unico de Desarrollo, al que sirven de base fundamental. (111)

(111) S.P.P. Antología de la Planeación. Op. Cit. Tomo - - Diecisiete, Pág. 213.

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO QUE RATIFICAN
EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE

ANTECEDENTES

1. La forma de organización política adoptada por el pueblo mexicano y establecida en su Constitución General es la de una re pública representativa, democrática y federal, cuyas bases de división territorial y organización político-administrativa son los Estados libres y soberanos y el municipio libre.
2. La situación económica coyuntural que afecta al país exige -- una mayor coordinación de los gobiernos federal y estatal, -- así como una más eficaz participación de los municipios y de los sectores social y privado, en la Planeación Nacional del Desarrollo, que permita elevar la capacidad de respuesta gubernamental, determinar las prioridades nacionales y hacer -- frente a sus grandes desafíos.
3. Con fecha 5 de febrero de 1980, los Ejecutivos Federal y estatales acordaron la vigencia permanente del Convenio Unico de Coordinación, el cual puede ser revisado, adecuado o modificado.

Durante los años de operación del Convenio Unico de Coordinación, se ha constatado que es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero más importante con que

han contado los Ejecutivos Federal y estatales para integrar y armonizar, en un solo esquema, las acciones intergubernamentales de competencia concurrente, así como aquellas de interés común, a fin de promover el desarrollo socioeconómico regional.

La evolución del convenio ha propiciado la consolidación de éste en instrumento de desarrollo, por sus fines intrínsecos de avanzar en la tendencia coordinadora de los intereses nacional y estatales, de tal manera que la denominación propuesta de Convenio Unico de Desarrollo obedece a la integración de una evaluación y a un conjunto de logros obtenidos a través de la participación de ambas instancias de gobierno, que integran ahora a la municipal, en todas las acciones necesarias para el desarrollo.

4. Conforme al Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales y, con la participación de éstos, en los casos necesarios, con los municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.
5. Con fecha 6 de enero de 1983 entró en vigor la Ley de Planeación, la cual tiene por objeto establecer las normas y los --

principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; - las bases de integración y operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y para que las acciones de los particulares contribuyan al logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

6. Mediante

, se estableció el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el propósito de compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipales en las distintas etapas del proceso integral de planeación, propiciando la participación de los diversos sectores de la comunidad.

Con fundamento en los antecedentes anteriores, y con las modificaciones y adiciones acordadas, las partes ratifican el presente --

convenio en los términos de las siguientes:

C L A U S U L A S

CAPITULO PRIMERO

ESTIPULACIONES GENERALES

PRIMERA.- El presente convenio tiene por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de los Ejecutivos Federal y estatal para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la Planeación Nacional del Desarrollo, la descentralización de la vida nacional, y el fortalecimiento municipal, encaminados a obtener una sociedad más igualitaria.

SEGUNDA.- Las acciones y programas de desarrollo socioeconómico materia de este convenio, se encuadran en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal.

Así, se podrán concertar acciones para la realización de programas en los sectores administrativos coordinados por las siguientes

tes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.

Se incluyen, además acciones correspondientes a las atribuciones de la Procuraduría General de la República y de entidades de la - Administración Pública Paraestatal no agrupadas sectorialmente.

TERCERA.- Las partes aceptan las bases y los procedimientos generales relacionados con la formulación de los programas e instrumentación de acciones que se derivan del presente convenio y que

se refieren a la forma y los términos en que los mismos deben llevarse a cabo.

CAPITULO SEGUNDO

DEL CAMBIO DEL OBJETO DEL CONVENIO

CUARTA.- Los Ejecutivos Federal y estatal convienen en instrumentar las diferencias sustantivas para transformar el Convenio Unico de Coordinación en un Convenio Unico de Desarrollo que promueva, mediante la acción ordenada y programada de las tres instancias de gobierno, el desarrollo nacional.

Las partes convienen en incluir como diferencias sustantivas las siguientes:

1. Se adopta la filosofía política sustentada por el gobierno de la República y en forma preponderante las tesis de: Planeación Democrática, Descentralización de la Vida Nacional, Fortalecimiento Municipal, y Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).
2. Se introducen compromisos específicos para que el ejecutivo -

estatal establezca, en el ámbito de su competencia, un sistema estatal de planeación democrática congruente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultando al Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas.

3. Se incluye el compromiso para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboren un Anexo Técnico Informativo de las inversiones contenidas en su programa normal de alcance estatal, lo que permitirá al gobierno del Estado conocer, a través del COPLADE, los proyectos, el monto de las inversiones, su localización y calendarización.

Asimismo, se establece el compromiso para que las dependencias coordinadoras de sector formulen los Anexos Técnicos de los Programas Sectoriales Concertados, los que también deberán presentarse en el seno del COPLADE.

4. Se incluye, por primera vez, el compromiso de establecer los lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA), que defina las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de articularlo con las acciones del Sector Público Federal.

Además, se señala el compromiso para definir las bases método

lógicas que permitan determinar, en el seno del COPLADE, la coordinación de acciones para el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (PLADE) y el Programa Operativo Anual (POA).

5. Se establece un capítulo denominado "De la Descentralización de la Vida Nacional", en el cual las partes convienen instrumentar una política de descentralización, y se dispone:
 - a) Una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, bajo la modalidad de Programas Estatales de Inversión (PEI).
 - b) Se asientan compromisos específicos, a efecto de que el Gobierno Federal transfiera al gobierno del Estado y, con la intervención de éste, a los municipios, servicios de educación y de salud pública.
 - c) Se señalan los bienes, obras, servicios públicos, funciones y recursos que podrán ser, en su caso, objeto de transferencia.
6. Se incluye un capítulo denominado "Del Fortalecimiento Municipal", en el que el Ejecutivo Federal y el ejecutivo estatal se comprometen a coordinar sus acciones y, con la participación de éste último, con los municipios, a efecto de:

- a) Ampliar la capacidad política, económica, social y administrativa municipal.
 - b) Promover, en el seno del COPLADE, una mayor participación de los municipios de la entidad en el proceso integral de planeación, a fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
7. Se establece que el Ejecutivo Federal informará al ejecutivo del Estado el monto estimado de participaciones (sujeto a eventuales modificaciones de ingreso), mismo que se dará a conocer por éste a la comunidad, con el objeto de que esté informada de la cantidad a que ascienden los recursos totales disponibles. Por su parte, el ejecutivo estatal se compromete a comunicar al Ejecutivo Federal las disposiciones de la legislatura del Estado relativas a la distribución de participaciones fiscales federales.
8. Se adiciona un capítulo denominado "Del Programa de Emergencia de Protección al Empleo", en el que los ejecutivos Federal y estatal convienen en coordinar sus acciones para instrumentar y poner en marcha dicho programa, a fin de afrontar la actual situación coyuntural de carácter económico del país.
9. Se establecen mecanismos de control y restricción de los recursos que el Gobierno Federal transfiera al gobierno del Es-

tado para el financiamiento de las acciones y programas conve
nidos, de conformidad con el calendario de ministración de re
ursos que en cada caso se apruebe.

10. Se incluyen disposiciones que garantizan la participación del sistema bancario del país en el COPLADE, con el objeto de establecer una planeación financiera integral que permita deter
minar el monto de los créditos por Estado, así como aquellos de carácter prioritario para el desarrollo estatal.

CAPITULO TERCERO

DE LA PLANEACION DEMOCRATICA EN LOS ESTADOS

QUINTA.- Los ejecutivos Federal y estatal, con el propósito de fort
talcer el desarrollo nacional e impulsar la descentralización de la vida nacional, así como de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, convienen en coordi--
nar sus acciones para el establecimiento de un sistema estatal de planeación democrática, a efecto de armonizar, en el ámbito esta-
tal, las actividades que, en uso de sus atribuciones y en la esfe
ra de su competencia, realiza en esta materia el gobierno del Es-
tado, con las que se llevan a cabo en la instancia federal.

Las partes acuerdan que las características del Sistema Estatal de Planeación Democrática sean similares, en lo conducente, a las del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con atributos que lo definan como integral, participativo y democrático, a fin de que sus elementos esenciales permitan una adecuada vinculación entre ambos sistemas.

Asimismo, convienen en que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) operará como el único elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos sistemas, en el marco de la planeación democrática.

1. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal se compromete a:

a) Celebrar con el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con posterioridad a la firma del presente convenio, un acuerdo de coordinación que se referirá a las bases generales para el establecimiento y la operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

b) Proporcionar el apoyo técnico necesario y adoptar o promover las resoluciones jurídico-administrativas a efecto de que entre ambos sistemas exista una vinculación eficaz.

- c) Coordinar sus acciones con el ejecutivo estatal, a efecto de consolidar al COPLADE como la única institución para - hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de - las tres instancias de gobierno, en el marco de la planeación democrática, así como para promover la realización - de las acciones y programas a que se refiere el presente convenio, propiciando en estas tareas la participación de los sectores social y privado, y con el apoyo del sistema bancario del país, en materia de planeación financiera.
- d) Revisar o, en su caso, adecuar las diversas disposiciones jurídico-administrativas por virtud de las cuales operen en la entidad mecanismos de coordinación intergubernamental con funciones que impliquen duplicidad y dispersión - de esfuerzos respecto de las funciones y actividades a -- cargo del COPLADE.
- e) Instrumentar las medidas necesarias para ampliar la participación de las representaciones en el Estado de las de--pendencias y entidades de la Administración Pública Federal, y promover la integración de las representaciones federales que no hayan sido establecidas, a fin de que intervengan en el COPLADE como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia, así como para que, en lo conducente, incorporen en - sus políticas y bases jurídico-administrativas las formas

de participación de dichas representaciones, tanto en la integración de los diferentes órganos del COPLADE como en el cumplimiento de las funciones que éste tiene encomendadas.

- f) Mantener informado al COPLADE sobre los lineamientos nacionales de política económica y social, y hacer de su conocimiento, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de firma del presente convenio, su programa normal de inversiones que haya sido autorizado para su ejecución en la entidad, mediante la formulación de un anexo técnico, a efecto de armonizar las acciones que realizan ambas instancias de gobierno.

El anexo técnico a que se refiere el párrafo anterior deberá contener calendario de ministración, ubicación de las obras y el monto total por programa, así como aquellos elementos que, para tal efecto, determine la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- g) Proporcionar al COPLADE, a través de las representaciones en los Estados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, información y asesoría técnica para coadyuvar en la formulación y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, así como incorporar los planteamientos que emanen del mismo en el Plan Na

cional de Desarrollo 1983 - 1988, a fin de propiciar la debida retroalimentación entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.

- h) Coadyuvar con el ejecutivo estatal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al establecimiento de lineamientos y procedimientos que orienten la formulación del Programa Operativo Anual, que permita instrumentar los objetivos, políticas y estrategias definidos en el Plan Estatal de Desarrollo, con el propósito de articularlos con las acciones del Sector Público Federal.

- i) Establecer, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las normas y los lineamientos que permitan integrar en el COPLADE, por lo que se refiere a la entidad federativa, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los programas y proyectos que se ejecuten dentro del Estado, a efecto de impulsar una mayor participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de que las mismas consideren, al definir sus programas y presupuestos anuales, los planteamientos de las comunidades locales. La Secretaría de Programación y Presupuesto definirá anualmente los programas y proyectos a realizarse en la entidad.

- j) Apoyar al ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el establecimiento de lineamientos metodológicos que permitan orientar, en el COPLADE, la coordinación de las acciones para el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa Operativo Anual.
- k) Desarrollar, coordinadamente con el ejecutivo estatal, un programa integral de capacitación, a efecto de avanzar con firmeza en las tareas de planeación a nivel local, orientando al personal de las administraciones federal, estatal y municipal relacionado con esta materia.

2. Por su parte, el ejecutivo estatal se compromete a:

- a) Suscribir con el Ejecutivo Federal, con posterioridad a la firma del presente convenio, un acuerdo de coordinación que se referirá a las bases generales para el establecimiento y la operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con el Sistema de Planeación Democrática, para lo cual adoptará o promoverá las resoluciones jurídico-administrativas conducentes.
- b) Adoptar o promover las medidas que sean necesarias a fin de consolidar al COPLADE como la única instancia para ha-

cer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipales, en el marco de la planeación democrática, así como para impulsar la realización de las acciones y los programas a que se refiere el presente convenio, propiciando en estas tareas la participación de los municipios y de los sectores social y privado, y con el apoyo del sistema bancario del país en materia de planeación financiera.

- c) Instrumentar las medidas necesarias para ampliar la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, o en su caso incorporar aquellas -- que no intervengan, con objeto de que se integren en el -- COPLADE como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia, así como para que, en lo conducente, incorporen en sus políticas y bases jurídico-administrativas las formas de su participación tanto en la integración de los diferentes órganos -- del Comité como en el cumplimiento de las funciones que -- éste tiene encomendadas.
- d) Informar al COPLADE sobre los lineamientos locales de política económica y social, y poner a su disposición los planes y programas elaborados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, a efecto de -- armonizar las acciones que realizan los Ejecutivos Fede--

ral y del Estado.

- e) Proporcionar información al COPLADE para que éste coadyuve en la formulación y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo.
- f) Dictar las medidas necesarias para que el COPLADE coadyuve al establecimiento de lineamientos y procedimientos -- que orienten la formulación del Programa Operativo Anual, que permita instrumentar los objetivos, políticas y estrategias que se definan en el Plan Estatal de Desarrollo, - a fin de posibilitar su articulación con las acciones del Sector Público Federal.
- g) Establecer los procedimientos y coordinar las actividades para que en el COPLADE se elaboren los programas y proyectos de alcance estatal, considerando su repercusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- h) Adoptar o promover las medidas jurídico-administrativas - necesarias para el establecimiento de lineamientos metodológicos que permitan orientar, en el COPLADE, la coordinación de las acciones para el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa Operativo Anual.

SEXTA.- Las partes convienen en apoyar técnica y financieramente

la operación del COPLADE, a efecto de que siga desarrollando las funciones que tiene encomendadas, así como aquellas que sean necesarias para el desempeño de las actividades de coordinación y promoción relacionadas con los objetivos del Sistema Estatal de Planeación Democrática, y de vinculación y armonización entre éste y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

CAPITULO CUARTO

DE LA DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL

SEPTIMA.- Los Ejecutivos Federal y estatal se comprometen a promover y adoptar las medidas jurídico-administrativas tendentes a instrumentar una política de descentralización de acciones y programas al gobierno del Estado y, con la intervención de éste, a los municipios, con el objeto de vigorizar y dar congruencia al proceso de descentralización de la vida nacional como el elemento generador de un desarrollo armónico y equilibrado en las distintas regiones del país.

Esta transferencia de acciones y programas tendrá también por objeto el que los Estados y municipios ejerzan su potestad en sus respectivas jurisdicciones.

Con estos propósitos, las partes se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanan del presente convenio, ejecutar - las acciones y programas que de él se deriven, celebrar los Acuerdos de Coordinación que se juzguen convenientes y, en su caso, -- promover las iniciativas de Ley o decreto, expedir las disposiciones jurídicas reglamentarias conducentes, y adoptar las resoluciones administrativas que se requieran para que las diversas dependencias y entidades de los ámbitos federal y estatal ajusten su - actuación a los términos convenidos en este instrumento.

OCTAVA.- El Ejecutivo Federal dispondrá, de acuerdo con el ejecutivo estatal y conforme a las disposiciones legales vigentes, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal descentralicen al gobierno estatal acciones y programas responsabilidad del Gobierno Federal.

Con este objetivo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, - considerando los puntos de vista de las dependencias y entidades de la Administración Pública que corresponda y consultando la opinión del ejecutivo estatal, presentará a la consideración del presidente de la República, en cada caso, un dictamen sobre la viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de los objetivos - de política regional y de descentralización establecidos en el -- Plan Nacional de Desarrollo, así como los correspondientes requerimientos de fondos federales.

NOVENA.- Para la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del gobierno del Estado o, con la intervención de éste, de los gobiernos municipales, las partes podrán convenir que se les transfieran los recursos humanos de las dependencias y entidades federales destinados a estos fines, respetando los derechos de los trabajadores, con apego a las leyes aplicables.

DECIMA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, prestará la asesoría técnica y el apoyo material al gobierno estatal y con la intervención de éste, a los municipales, cuando se justifique y así lo soliciten el ejecutivo estatal, o los ayuntamientos por conducto del presidente municipal, para la realización de las acciones y los programas de desarrollo socioeconómico a que se refiere este convenio.

DECIMA PRIMERA.- Con objeto de contribuir al fortalecimiento de la capacidad estatal para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, el Ejecutivo Federal, a propuesta del ejecutivo estatal, dispondrá la elaboración de un programa de incorporación al régimen estatal de recursos materiales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal susceptibles de aprovechamiento por parte del gobierno del Estado. Las propuestas deberán ser presentadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual, previa consulta con las par-

tes y salvaguardando los derechos de terceros, procederá a realizar las gestiones conducentes.

DECIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal dictará, en su caso, las medidas de índole administrativa que sean procedentes para que las dependencias y entidades federales ejerzan sus respectivas funciones de manera expedita, para que al mismo tiempo que se salvaguarda el interés público, se facilite la realización de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del gobierno del Estado.

DECIMA TERCERA.- A efecto de impulsar la ejecución de acciones y programas nacionales de carácter prioritario, el Ejecutivo Federal y el ejecutivo estatal se comprometen a:

1. Establecer los lineamientos, bases y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al gobierno del Estado, y con la intervención de éste a los municipios, servicios de educación, así como los recursos financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación que se ejercerán a través de las dependencias coordinadoras de sector.
2. Establecer los lineamientos, bases y mecanismos necesarios a fin de transferir al gobierno del Estado, y con la intervención de éste a los municipios, los servicios de salud pública,

en el marco del Sistema Nacional de Salud.

3. Descentralizar sus administraciones públicas, con el objeto de lograr, conforme a los principios que rigen al Federalismo, la instrumentación de un proceso de cambio que fortalezca al municipio, tanto en su autonomía política como en su autosuficiencia económica.
4. Establecer los lineamientos, bases y mecanismos procedentes a efecto de que sean transferidos al gobierno del Estado, y con la intervención de éste a los municipios, las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra.
5. Establecer, conforme a la legislación federal vigente, las -- normas y los mecanismos de coordinación, a efecto de que el -- Estado, y con la intervención de éste los municipios participen en la creación y administración de sus reservas territoriales.

DECIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a petición del ejecutivo estatal y tomando en cuenta la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente, intensificará los estudios necesarios a fin de transferir al régimen estatal, y con la intervención de éste a los municipios, funciones que están a cargo de entidades -- de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como su par

ticipación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social del gobierno del Estado o del municipio, y su ámbito de acción e influencia se limite a la localidad que en cada caso corresponda.

Las partes, tomando en cuenta las circunstancias que medien, establecerán de común acuerdo la forma y los procedimientos que habrán de seguirse para realizar la transferencia a que se refiere el párrafo anterior, respetando en todo caso los derechos de terceros, sobre todo los relativos a los trabajadores adscritos a las entidades que se transfieren conforme a esta cláusula.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán prestar, a solicitud del ejecutivo del Estado, la asesoría técnica que éste requiera para asumir los derechos y obligaciones que queden a su cargo.

DECIMA QUINTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pondrá a disposición del ejecutivo estatal los estudios de descentralización y modernización de la Administración Pública con que cuenta el Gobierno Federal, y prestará la asesoría que al efecto solicite el Estado, y con la intervención de éste los municipios; y por el mismo conducto, captará y analizará los planteamientos e iniciativas que los mismos formulen.

Asimismo, y a petición del ejecutivo estatal, proporcionará los apoyos necesarios para la realización de programas de capacitación del personal de la administración estatal o municipal.

CAPITULO QUINTO

DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

DECIMA SEXTA.- Los Ejecutivos Federal y estatal convienen en coordinar sus acciones, a fin de fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los gobiernos municipales para que desarrollen los servicios y funciones que les corresponden.

DECIMA SEPTIMA.- A fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Ejecutivos Federal y estatal convienen en coordinar sus acciones, en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), con el propósito de promover una mayor participación de los municipios de la entidad en el proceso integral de planeación, así como para vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera, a fin de que éstos puedan atender las necesidades de sus propias comunidades, en congruencia con los objetivos del Programa de Fortalecimiento Municipal.

1. Para el logro de los objetivos a que se refiere el párrafo anterior, el ejecutivo estatal se compromete a:
 - a) Instrumentar las medidas jurídico-administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades -- sean compatibles con las que el Ejecutivo Federal realiza en apoyo a los municipios.
 - b) Proporcionar, en el marco de la Planeación Democrática, - asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia - hacendaria, administrativa y jurídica, así como en aque-- llos que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los mu- nicipios, a través de un proceso gradual de descentraliza- ción de la Administración Pública Estatal.
 - c) Transferir a los ayuntamientos que así lo acepten, confor- me a la normatividad establecida para el efecto, los re-- cursos que el Gobierno Federal les asigne para la realiza- ción de estudios y proyectos de alcance municipal.
 - d) Perfeccionar los mecanismos de distribución de las parti- cipaciones en ingresos federales a sus municipios, así co- mo promover la descentralización a éstos de impuestos, de- rechos, productos y aprovechamiento a cargo del Estado.
 - e) Promover que la realización de acciones y programas de al

cance e interés municipales se finquen, en su caso, con las líneas de crédito establecidas por el Ejecutivo Federal para esos efectos.

- f) Promover la creación y el fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- g) Establecer mecanismos de colaboración, con el objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico que convengan realizar los Ejecutivos Federal y estatal, así como en aquellos programas definidos como prioritarios para el desarrollo integral del país.
- h) Establecer y realizar, conjuntamente con los ayuntamientos, programas permanentes de capacitación para los funcionarios municipales, a fin de mejorar las administraciones públicas de los municipios de la entidad.

2. Por su parte, el Ejecutivo Federal se compromete a proporcionar, en el marco de la Planeación Democrática, asesoría y apoyo técnico al gobierno del Estado en materia hacendaria, fi-

nanciera, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los municipios, a través de un proceso gradual de descentralización de la Administración Pública Federal.

CAPITULO SEXTO

DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO

DECIMA OCTAVA.- Los programas de desarrollo socioeconómico materia de este convenio, comprenden las acciones de inversión y de gasto federales descentralizadas al ejecutivo estatal; las derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Federal, cuya ejecución requiere de la coordinación con el ejecutivo del Estado; y las que, dentro del ámbito de competencia del ejecutivo estatal, requieran para su realización, de la coordinación con el Ejecutivo Federal. Para lo anterior, se han establecido los siguientes programas:

1. Programas Estatales de Inversión (PEI).- Son los programas federales de inversión descentralizados al ejecutivo estatal, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependencias y entidades federales -

originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado.

2. Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).- Son programas de inversión federal, cuyo propósito es promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, conforme a las normas y los lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya ejecución se realiza en forma descentralizada.
3. Los programas de inversión federal, que tiene por objeto estudiar y promover la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados.

El detalle de las acciones convenidas bajo estas figuras se incorpora como Anexo Técnico al presente convenio.

4. Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).- Son programas derivados de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Federal, cuya ejecución requiere participación concurrente con el ejecutivo del Estado; integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado, pudiendo comprender operaciones en uno o varios sectores, y se for-

malizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Para la realización de estos programas, la Secretaría de Programación y Presupuesto integrará, con el apoyo que corresponda por parte de las dependencias coordinadoras de sector, definidas por la Administración Pública Federal, el manual de operaciones correspondiente, en donde se establezcan las normas y los lineamientos que habrán de observarse y las normas técnicas a que se ceñirá cada programa.

5. Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).- Son programas derivados de las atribuciones correspondientes al ejecutivo estatal, cuya realización precisa de la coordinación con el Ejecutivo Federal; integran acciones de ambas instancias de gobierno, previéndose la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, y se concertan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Los cinco programas citados anteriormente se promoverán en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, y sus acciones se integrarán tomando en consideración su incidencia en el logro de los objetivos y metas de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, dando preferencia inmediata a las acciones vinculadas a la descentralización de la vida nacional, entre las que destacan los servicios de educación y de salud, así como las relativas a resolver situaciones de emergencia.

6. Apoyos financieros a Estados y municipios.- Son apoyos federales que contribuyen con el gobierno estatal a reducir eventuales insuficiencias en la cobertura de su gasto corriente y el de los municipios, para lo cual el Ejecutivo Federal transfiera recursos financieros con base en la situación que guardan las finanzas del Estado.

Para la realización de estos programas, se observarán las normas y disposiciones establecidas por la legislación aplicable, así como las previstas en el presente convenio y en los manuales de operación respectivos.

Para efectos presupuestales, las acciones materia de los programas a que se refiere este convenio cuya vigencia se dé en más de un ejercicio fiscal, deberán ser revisadas anualmente.

CAPITULO SEPTIMO

DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES CONCERTADOS

DECIMA NOVENA.- Las partes acuerdan incorporar a este convenio, los compromisos específicos que actualmente tiene concertados el gobierno del Estado con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los compromisos que se cele--

bren en lo futuro se integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. La secretaría de Programación y Presupuesto dictaminará sobre la procedencia de su incorporación.

VIGESIMA.- La vigencia de los Acuerdos de Coordinación para la realización de los Programas Sectoriales Concertados a que se refiere el apartado 4 de la cláusula décima octava, podrá tener la duración que demande la naturaleza de cada programa.

Los Programas Sectoriales Concertados tendrán la cobertura que se derive de las cláusulas que se incluyen en este capítulo.

VIGESIMA PRIMERA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, y el ejecutivo estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la realización conjunta de programas para vigilar el respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales, fomentar el desarrollo político y auxiliar en las funciones electorales, dictando las medidas que se juzguen convenientes; coordinar las acciones de sus respectivas dependencias y de los servicios social y privado, para la realización de labores de auxilio en caso de desastre; y ampliar la red de distribución del Diario Oficial de la Federación, brindando asesoría a las publicaciones similares de carácter estatal.

Fortalecer el sistema de comunicación social, mediante la aplica-

ción de las normas legales en materia de radio, televisión y cinematografía y la expansión del sistema de televisión de la República Mexicana; así como establecer y operar un sistema nacional de archivo, mediante la coordinación y asesoría del Archivo General de la Nación.

Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, así como el tratamiento de adultos delincuentes, de alineados que hayan incurrido en conductas antisociales y de menores infractores; asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Información Penitenciaria.

Difundir y aplicar, a nivel regional, la política demográfica del Gobierno Federal, así como establecer y coadyuvar en la operación del Sistema Nacional de Registro de Población e Identificación -- Personal, en los términos de la legislación federal aplicable.

VIGESIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el ejecutivo del Estado, en el marco de las disposiciones correspondientes, convienen en coordinarse en materia de desconcentración administrativa de los servicios al público que presta la mencionada secretaría, tomando en cuenta las modalidades acordadas para tal efecto.

VIGESIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el ejecutivo del Estado,

continuarán regulando sus relaciones fiscales en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, así como los previstos en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Colaboración Administrativa que tienen celebrados, incluyendo los anexos o convenios adicionales a los mismos, con el objeto de coadyuvar a una mejor distribución de recursos fiscales entre la Federación, el Estado y sus municipios; evitar, en los términos de las leyes federales y de los Acuerdos de Coordinación respectivos, la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales; desarrollar e intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal, mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y, sobre todo, fortalecer las haciendas públicas del Estado y sus municipios.

El Ejecutivo Federal informará oportunamente al ejecutivo estatal del monto total de las participaciones que le correspondan provenientes de recursos fiscales federales y continuará realizando el pago de las mismas en forma mensual. Por lo que se refiere a las participaciones a los municipios, éstas se harán con arreglo a los montos, plazos y bases que anualmente se determinen por la Legislatura del Estado. De igual forma, le dará a conocer el monto estimado de participaciones (sujeto a eventuales modificaciones de ingresos), para que la comunidad conozca la cantidad de los recursos totales disponibles.

El ejecutivo estatal proporcionará al Ejecutivo Federal la información necesaria para la determinación y liquidación de las mencionadas participaciones, conforme a lo que disponga la Legislatura del Estado.

Los ejecutivos Federal y estatal promoverán todas aquellas acciones que permitan integrar una política financiera y hacendaria -- que estimule el desarrollo de las actividades productivas dentro del Estado.

Igualmente convienen en desarrollar, en el subcomité sectorial correspondiente, con un claro sentido de apoyo regional, los mecanismos de naturaleza fiscal, crediticia y de estímulos fiscales, así como orientar con el mismo fin la actividad crediticia, de -- asesoría y de asistencia técnica que realizan las instituciones -- nacionales de crédito y los fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal. En lo que se refiere a estímulos fiscales, la Federación los otorgará sólo con cargo a -- sus propios recursos.

Asimismo, coordinarán sus acciones con objeto de impulsar las tareas del subcomité sectorial correspondiente del Comité Estatal -- de Planeación para el Desarrollo.

VIGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el ejecutivo del Estado, -

conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen realizar acciones conjuntas para continuar impulsando y apoyando las acciones de planeación integral que realiza el COPLADE. Asimismo, seguirán promoviendo el desarrollo de la ciencia y la tecnología en la entidad.

De igual forma, convienen en mejorar y consolidar la operación de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica mediante su revisión permanente, a fin de propiciar la adecuada toma de decisiones en sus respectivos ámbitos de competencia. Para lo anterior, promoverán la creación o el fortalecimiento de representaciones técnicas de información estadística y geográfica - en el esquema del COPLADE, a fin de captar y procesar la información generada a nivel local y enriquecer la que se produce a nivel nacional.

Igualmente, realizarán acciones conjuntas para complementar los proyectos estratégicos del Gobierno Federal, así como para prevenir o compensar, en su caso, los efectos negativos que se deriven de la ejecución de dichos proyectos sobre el desarrollo en determinadas localidades.

VIGESIMA QUINTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilará el uso y destino que se dé a los recursos financieros federales canalizados a sus dependencias y entidades para la ejecución de los pro--

gramas en materia del presente convenio; con este propósito realizará auditorías y solicitará informes y comprobaciones acerca de las erogaciones realizadas y de los recursos por ejercer, cuando así lo considere pertinente.

VIGESIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones para conservar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común.

Con este fin, instrumentarán los mecanismos necesarios a efecto de impulsar la producción minera, el desarrollo de los energéticos y la industria paraestatal.

VIGESIMA SEPTIMA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones en materia comercial e industrial con objeto de organizar una estructura para el abasto popular, lograr que las actividades comerciales estimulen la producción básica y la capacidad productiva nacional, orientar los patrones de consumo necesarios y contribuir al mejor uso de las divisas disponibles, estimulando la autosuficiencia alimentaria, la diversificación de exportaciones, la importación socialmente necesaria de bienes indispensa-

bles y la generación de empleos.

Asimismo, convienen en promover, orientar, fomentar y regular la industria en todos los ramos de actividad, así como la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares; impulsar el desarrollo tecnológico de la industria nacional y vigilar el cumplimiento de las normas y especificaciones industriales.

Con estos propósitos determinarán, de común acuerdo, las acciones que las instancias de gobierno realizarán en la entidad para promover las de los ayuntamientos y de los sectores social y privado, a fin de establecer los servicios e instalaciones previstos en el Sistema Nacional para el Abasto, y llevar a cabo la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los programas y proyectos de desarrollo industrial. Para tal efecto, convienen en definir las bases para la integración y el funcionamiento del subcomité sectorial correspondiente en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

VIGESIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y el ejecutivo del Estado, conforme a la Ley de Fomento Agropecuario y demás disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones para la planeación del desarrollo agropecuario y forestal de la entidad. Asimismo, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de -

programas para fomentar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; promover la aplicación de las normas y los procedimientos que permitan aumentar los rendimientos de dichas actividades; impulsar las labores de investigación y capacitación en estos campos y, en general, para llevar a cabo todas aquellas acciones que permitan la adecuada evolución de la producción agropecuaria y forestal en la entidad.

VIGESIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones a fin de que exista congruencia entre lo que establecen -- los programas nacional y estatal en materia de comunicaciones y -- transportes. Asimismo, el ejecutivo estatal coadyuvará con el -- Ejecutivo Federal en la vigilancia de la conservación de las líneas e instalaciones telefónicas incorporadas a la red nacional -- en la entidad, y para establecer el enlace de la red nacional de telecomunicaciones con los servicios similares en el Estado.

TRIGESIMA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes y con el objeto de dar plena operatividad a la planeación del desarrollo urbano, conviene en coordinar sus acciones para la aplicación de los programas en materia de desarrollo urbano y vivienda; para la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los programas estatales

de desarrollo urbano y de vivienda; así como para promover y apoyar, en su caso, la formulación de los programas de desarrollo urbano municipales y de centros de población.

Asimismo, establecerán de común acuerdo los términos en que se -- apoyará la operación, la conservación y el mantenimiento adecuados de los sistemas de agua potable y alcantarillado transferidos al gobierno del Estado, así como para la realización de las acciones a cargo de éste, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo publicado el 5 de noviembre de 1980 en el Diario Oficial de la Federación.

De igual forma, procurarán mejorar el saneamiento, mantener el -- equilibrio ecológico, planear la ordenación territorial y los -- asentamientos humanos en la entidad y efectuar programas de mejoramiento ambiental.

TRIGESIMA PRIMERA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, y el ejecutivo del Estado, con base en las disposiciones legales relativas, convienen en realizar de manera conjunta los programas establecidos para abatir el rezago y promover las oportunidades de educación, impulsar la capacitación en y para el trabajo, elevar el nivel cultural; fomentar el deporte, ofrecer oportunidades de recreación y, en general, -- llevar a cabo acciones en materias afines que tiendan a mejorar -- el bienestar de la población.

Asimismo, y tomando en cuenta las circunstancias que medien, las partes convienen en establecer las bases y los lineamientos que -- habrán de cumplirse para garantizar a toda la población en edad -- escolar su ingreso a la educación primaria y su permanencia en -- ella hasta concluirla.

TRIGESIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y el ejecutivo del Estado, -- conforme a los términos establecidos en el Código Sanitario de -- los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones y recursos para la realización de programas destinados a promover la salud, -- educar a la población en materia de salud, prevenir y controlar -- enfermedades, atender a los enfermos, extender la planificación -- familiar, formar personal para la salud, investigar los problemas de salud pública y ejercer el control sanitario.

Para llevar a cabo lo anterior, la Federación y el Estado establecerán de común acuerdo un sistema de servicios de salud escalonado en tres niveles de atención, regionalizando con referencia a -- rangos poblacionales, congruente con la problemática de salud y -- estructurando por unidades y formas de organización de programas y servicios, con características uniformes.

TRIGESIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a ca-

bo la elaboración y realización de un programa en materia de administración del trabajo tendente a promover las oportunidades de empleo, organizar el funcionamiento de los mercados de trabajo y promover la organización social para el trabajo; elevar la productividad; impulsar y vigilar la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; promover la seguridad e higiene en el trabajo; mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familiares; promover la justicia en las relaciones laborales y desarrollar y fortalecer las autoridades e instituciones de la administración integral del trabajo.

TRIGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjuntas de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias; promover la conservación y rehabilitación de tierras, bosques y aguas en ejidos, comunidades y colonias; promover la organización, capacitación y producción agrícola, ganadera y forestal de los integrantes de los núcleos ejidales y comunales, comunidades y nuevos centros de población; regularizar zonas urbanas ejidales y comunales que necesiten de la acción conjunta Federación-Estado-municipio y, en general, aquellas acciones que tiendan a elevar el nivel de vida de los habitantes de los ejidos y de las comunidades rurales.

TRIGESIMA QUINTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Se--

cretaría de Turismo, y el ejecutivo del Estado, conforme a las -- disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones para promover el incremento y la diversificación de los mercados turísticos; auspiciar el desarrollo del turismo social y proteger los consumos turísticos populares. Para tal fin, establecerán en el Acuerdo de Coordinación que se suscribe al efecto, las bases para la descentralización de acciones del sector coordinado por la Secretaría de Turismo, al gobierno del Estado, así como para la integración del subcomité sectorial correspondiente del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, que será la instancia para la promoción y coordinación de las acciones mencionadas.

TRIGESIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Pesca, y el ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, formularán y ejecutarán conjuntamente -- programas en materia de captura, acuicultura, industrialización y comercialización pesqueras; desarrollo de comunidades pesqueras; investigación científica y tecnológica; organización del trabajo; capacitación de pescadores y, en general, todas aquellas acciones de fomento pesquero que tiendan a incrementar la producción y el abasto de alimentos, generar empleos, mejorar el nivel de vida de los pescadores, obtener divisas e impulsar el desarrollo regional y el de otras actividades relacionadas con la pesquera; así como vigilar la correcta aplicación de las disposiciones legales establecidas en la materia.

TRIGESIMA SEPTIMA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Procuraduría General de la República, y el ejecutivo del Estado, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas - para coadyuvar a que la administración de justicia sea más pronta y expedita, así como para el establecimiento de una mayor coordinación de sus acciones en las labores relativas a la persecución de los delitos de los órdenes federal y estatal.

CAPITULO OCTAVO

DEL PROGRAMA DE EMERGENCIA DE PROTECCION AL EMPLEO

TRIGESIMA OCTAVA.- Los Ejecutivos Federal y estatal, con objeto de proteger el empleo y la planta productiva y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, convienen en coordinar sus acciones para la realización del Programa de Emergencia de Protección al Empleo y se comprometen a cumplir con las obligaciones que emanen del mismo, así como a promover y ejecutar las acciones que de él se deriven, en sus cuatro ámbitos de acción:

- a) Creación de empleo en zonas rurales.- Se dará prioridad a -- los programas cuya obras utilicen intensivamente la mano de obra, a la vez que creen las bases, directas o indirectas, de

una mayor productividad.

- b) Creación de empleo en zonas urbanas críticas.- Se realizarán obras de interés comunitario que contribuyan a mejorar la calidad de la vida, en apoyo a la producción, reforzando los -- servicios urbanos y estableciendo pequeños proyectos productivos.

- c) Apoyo a la planta productiva.- Se encauzarán preferentemente las acciones a la pequeña y mediana industrias, se reorientará el Gasto Público hacia el mercado interno, se fomentarán -- las exportaciones, se establecerán apoyos financieros fisca-- les y arancelarios, se ofrecerá la disponibilidad de divisas y mecanismos adecuados para cubrir sus deudas y se canaliza-- rán recursos crediticios.

- d) Servicio social obligatorio.- Se canalizarán recursos adicionales limitados a los Estados para atender las necesidades de los pasantes que prestan su servicio social en acciones que -- coadyuven a solucionar los problemas prioritarios del país, -- bajo un esquema de solidaridad social.

Para la realización del Programa de Emergencia de Protección al -- Empleo, el Ejecutivo Federal canalizará recursos presupuestales, los cuales deberán ser aplicados en términos que las diversas de-- pendencias y entidades de las administraciones públicas federal y

estatal responsables de ejecutar los proyectos y las obras establezcan, en el entendido de que la Secretaría de Programación y Presupuesto, en estricto apego a sus atribuciones y de acuerdo a las normas del presente programa, en caso de incumplimiento de las mismas, podrá cancelar la ministración de los recursos si éstos son desviados a otros fines diferentes a los de su creación.

TRIGESIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal, a efecto de coordinar las acciones entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás dependencias y entidades federales y estatales, así como las de los municipios y de los sectores social y privado, objeto de este programa, crea las coordinaciones regionales, cuyas principales responsabilidades serán, en apoyo al Federalismo, supervisar el eficaz cumplimiento de los programas, facilitar la comunicación entre los Gobiernos Federal y Estatales, y verificar que los recursos para el Programa de Emergencia se apliquen de acuerdo con los criterios establecidos.

CAPITULO NOVENO

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

CUADRAGESIMA.- La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas a --

que se refiere este convenio, podrán realizarse con fondos provenientes de los presupuestos de egresos de la Federación y del Estado, con los empréstitos que otorguen al Estado las instituciones nacionales de crédito y los fondos permanente de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado.

La estructura financiera de cada programa será fijada tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos.

CUADRAGESIMA PRIMERA.- El financiamiento de los programas materia de este convenio que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá instrumentarse con estricto apego a la normatividad establecida en materia del ejercicio presupuestal y bajo cualquiera de las formas que se indican a continuación:

1. Con la transferencia de fondos al gobierno del Estado que - - acuerde el Ejecutivo Federal;
2. Por encargo del Gobierno Federal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, con el señalamiento expreso de las modalidades que, para su - realización, se convengan con el ejecutivo estatal; y

3. Mediante la aplicación directa de fondos que el Gobierno Federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.

CUADRAGESIMA SEGUNDA.- Los programas cuyo financiamiento se efectúe bajo cualquiera de las formas que se detallan en la cláusula anterior, están sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias federales vigentes.

CUADRAGESIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de acuerdo con el procedimiento establecido, hará la transferencia de fondos que proceda al Gobierno del Estado, para que ejecute los Programas Estatales de Inversión convenidos, de conformidad con el calendario de ministración de recursos que al efecto se apruebe.

El ejecutivo estatal, por su parte, se obliga a aplicar los fondos que el Ejecutivo Federal le transfiera en los términos del párrafo anterior exclusivamente para la realización de los programas convenidos, así como a informar, con la periodicidad que la Secretaría de Programación y Presupuesto determine, sobre los avances físicos y financieros de los mismos.

Queda expresamente establecido que la falta de rendición de los informes periódicos sobre los avances físicos y financieros en la ejecución de los programas convenidos, así como la falta de apli-

cación de los recursos federales conforme al calendario aprobado, o la desviación de los mismos, podrán ser causa de la suspensión de la ministración y de la devolución de dichos fondos.

Por lo que hace a los apoyos financieros a Estados y municipios, el Ejecutivo Federal transferirá los recursos correspondientes, considerando el impacto de las participaciones y con base en el análisis de la situación que guardan las finanzas del Estado.

En cuanto a los Programas Sectoriales Concentrados de Desarrollo Estatal, y a los que en lo futuro se convengan, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de fondos que aseguren su adecuada ejecución.

CUADRAGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, conforme a la legislación vigente, podrá autorizar que las instituciones y fondos mencionados en la cláusula cuadragésima otorguen los créditos que solicite el ejecutivo estatal, así como aquellos que, previo acuerdo del Congreso Local, soliciten los ayuntamientos para la realización de algunos de los programas a que se refiere este convenio.

CAPITULO DECIMO

DE LA ADMINISTRACION, OPERACION, CONSERVACION Y MANTENIMIENTO
DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

CUADRAGESIMA QUINTA.- El ejecutivo estatal llevará a cabo la administración, la operación, la conservación y el mantenimiento de las obras y los servicios públicos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 de la cláusula Décima Octava de este convenio. En caso de que esta responsabilidad no corresponda al Estado, o sus posibilidades presupuestales no se lo permitan, las partes determinarán, de común acuerdo, la forma de cumplir con dicho compromiso.

Respecto de las obras y servicios públicos materia de los apartados 4 y 5 de la cláusula Décima Octava, así como los que se llevan a cabo bajo otras modalidades de programas, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de recursos que aseguren su administración, operación, conservación y mantenimiento adecuados.

CUADRAGESIMA SEXTA.- El ejecutivo estatal promoverá la participación de los municipios y de los diversos sectores de la comunidad en la administración, la operación, la conservación y el mantenimiento de las obras y los servicios públicos a que se refiere el presente convenio, buscando el mejor aprovechamiento de los mismos.

DECIMO PRIMERO

DE LA REVISION Y EVALUACION DEL CONVENIO

CUADRAGESIMA SEPTIMA.- El presente convenio tendrá vigencia indefinita y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes.

CUADRAGESIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Federal y el ejecutivo estatal podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente convenio, precisando los objetivos y metas logrados y, en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos no se hayan realizado, y convienen en establecer los mecanismos de control y seguimiento físico y financiero de los fondos y aportaciones, así como de los programas prioritarios, dentro del proceso de autoevaluación en la entidad, a fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para tales efectos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se compromete a entregar al ejecutivo estatal los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas prioritarios, así como otorgar asesoría y apoyo técnico para el diseño e instrumentación de un sistema estatal de control y seguimiento compatible con el Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Público (COSEFF) - establecido por el Gobierno Federal.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, en ejercicio de su atribución de evaluar los programas y acciones a que se refiere el presente convenio, rendirá informes bimestrales, acompañados de su opinión, al ejecutivo del Estado y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, el presidente de la República y el Gobernador del Estado podrán obtener de los órganos que juzguen pertinentes los informes generales y específicos que requieran.

DECIMO SEGUNDO

ESTIPULACIONES FINALES

CUADRAGESIMA NOVENA.- Cuando se presenten condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por casos fortuitos o de fuerza mayor u otras circunstancias que en cualquier forma sean ajenas a la voluntad de los otorgantes y que motiven el incumplimiento por una de las partes de alguna de las obligaciones específicas que se establecen en el presente convenio, ambas partes acuerdan que la otra quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones que le son correlativas.

QUINCAGESIMA.- Cuando el incumplimiento del presente convenio -

sea consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los funcionarios y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previstas en el mismo instrumento, ambas partes convienen en que se procederá de inmediato a comunicar los hechos a las autoridades federales o locales que resulten competentes, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la legislación federal y local que resulte aplicable.

Dichas responsabilidades administrativas serán independientes de las de orden civil o penal que puedan configurarse. Para estos efectos, las partes se comprometen a comunicar de inmediato a las autoridades competentes los hechos que se descubran y, en virtud de éstos, a ejercer las acciones que conforme a derecho procedan.

QUINCAGESIMA PRIMERA.- El incumplimiento del Convenio Unico de Desarrollo por parte del ejecutivo del Estado originará, según corresponda, la suspensión en el trámite u otorgamiento de créditos que hubiere solicitado para el financiamiento de los programas y acciones objeto de este instrumento y, en su caso, de las ministraciones de fondos de los programas que el mismo comprende.

Si el incumplimiento se atribuyera al Ejecutivo Federal, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o, en general, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que suscriben ese pacto,

el ejecutivo del Estado dará parte a las autoridades competentes de las circunstancias en que se incurre en incumplimiento del Convenio, y comunicará, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al Ejecutivo Federal, la suspensión de las actividades que integran su participación en la ejecución de los programas y proyectos objeto de coordinación, a fin de que se le considere relevado de la obligación de cumplir con lo pactado y, en su caso, se proceda a determinar quiénes resultan responsables -- del incumplimiento de que se trate.

QUINCAGESIMA SEGUNDA.- De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del presente convenio conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

QUINCAGESIMA TERCERA.- El presente convenio ratifica, con las modificaciones y adiciones que el mismo contiene, el suscrito por las partes el cinco de febrero de mil novecientos ochenta y dos.

Surte sus efectos a partir del día primero de enero de mil novecientos ochenta y tres, y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en el órgano informativo oficial del Estado.

QUINCAGESIMA CUARTA.- Este convenio se suscribe por el Titular

del Ejecutivo Federal, por el titular del ejecutivo del Estado y por los funcionarios federales y estatales que a continuación se señalan.

00781

CAPITULO OCTAVO

LA ADMINISTRACION DE LOS CUC Y CUD: EL COPLADE

8.1. ANTECEDENTES.

Nuestra Constitución Política señala que vivimos bajo un -- sistema republicano con tres órdenes de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal. Legítima también el sistema de economía mixta, siendo el Estado el rector y promotor del desarrollo socio-económico de la Nación.

Los gobiernos posteriores a la revolución han diseñado mecanismos de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éste y los sectores social y privado, con el fin de lograr el desarrollo armónico de las diversas regiones del país.

Forma en que se pueden clasificar los mecanismos: (112)

- a) Aquellos creados para actuar a nivel nacional cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos.

(112) Secretaría de Programación y Presupuesto. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. Coordinación General de Delegaciones Regionales. 1981.

Por ejemplo:

- El Consejo Nacional Económico (1928).
- La Comisión Nacional de Planeación (1930).
- El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos (1933).
- La Comisión Federal de Planificación Económica (1942).
- La Comisión Nacional Tripartita (1971).
- La Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en 1975, cuyas atribuciones se ampliaron en 1976, pasando a denominarse Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

Cabe mencionar dentro de este grupo al Segundo Plan Sexenal (1941 - 1946), ya que en el capítulo de "Planeación y Coordinación", señalaba la creación del Supremo Consejo de la Nación, en el cual quedarían representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

- b) Aquellos creados para actuar a nivel nacional pero cuya acción quedó circunscrita a aspectos específicos.

Por ejemplo:

- La Comisión Nacional de Colonización (1947).
- La Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural (1954).
- El Consejo Nacional de Ganadería (1966).
- La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (1975).

- c) Aquellos creados para actuar a nivel estatal y cuya acción comprendía aspectos específicos.

Por ejemplo:

- Las Juntas de Mejoras Materiales y Servicios Públicos (1932).
- Las Comisiones Agrarias Mixtas (1934).
- El Comité para el Fomento y Vigilancia de la Produc-

ción, Explotación y Exportación de las Riquezas Forestales en los Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas y Yucatán, y en el territorio de Quintana Roo (1936).

- Los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario (1941).
- La Comisión Impulsora de la Industrialización en el territorio Sur de la Baja California (1946).
- La Comisión de Estudios de los Problemas Económicos del Noroeste de México (1948).
- Los Comités de Precios y Distribución (1959).
- El Centro Coordinador Indigenista de la Región Tarahumara (1952).
- El Comité Regional Agrícola del Estado de Sinaloa (1963).
- Los Comités Estatales de Fomento Ganadero (1966).

d) Aquellos creados para actuar a nivel local cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos.

Por ejemplo:

- Los Consejos Locales de Planeación (1930).
- Los Consejos Locales de Economía (1933).
- Los Consejos Mixtos de Economía Regional (1942).
- El Comité para el Desarrollo Económico de la Península de la Baja California (1961).
- Los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los Estados (COPRODES) (creados entre 1971 y 1975, modificados entre 1976 y 1977, y abrogados en 1981).

Dentro de este último grupo, quedarían clasificados los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), creados en 1981, a partir de trabajos desarrollados tanto a nivel interinstitucional como intergubernamental para mejorar la operación de los mecanismos de coordinación que habían venido actuando a nivel estatal.

Los COPLADES, constituyen, por su base jurídica, atribuciones e integración, un significativo avance en el campo de los mecanismos de coordinación para el desarrollo regional del país.

Procedimiento General para el Establecimiento y Reglamentación de los COPLADES

Ejecutivo Federal	Ejecutivos Estatales	Periodo de Realización 19 1
Formalizan en el Marco del Convenio Unico de Coordinación el Compromiso de Substituir a los COPRODES por Comites Estatales de Planeación para el Desarrollo.		5 de Febrero.
Decreta la Disolución de los COPRODES y Dispone la Participación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.		5 de Febrero.
Celebran Acuerdos de Coordinación para el Establecimiento y Operación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.		6 al 28 de Febrero.
	Expiden o Promueven Disposiciones Jurídicas de los Gobiernos Locales para la Creación de los Comites Estatales de Planeación para el Desarrollo.	1 ^o al 15 de Marzo.
	Expiden o Promueven los Reglamentos Interiores de los Comites Estatales de Planeación para el Desarrollo.	15 de Marzo al 15 de Abril.

8.2. MARCO JURIDICO.

En el Convenio Unico de Coordinación, se acordó el procedimiento mediante el cual los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) que tenían carácter federal, serían sustituidos por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) que se formarían por los gobiernos de las entidades federativas, a través de los actos jurídicos propios.

Estos nuevos Comités quedaron bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales; en el seno de estos organismos se definen los programas y acciones que llevarán a cabo los Ejecutivos Federal y estatales en el marco del Convenio, así como los montos que se destinarían para el desarrollo regional. (113)

Conforme al procedimiento acordado, se cumplieron las siguientes acciones:

El Ejecutivo Federal expidió el Decreto por el cual se ordenaba la disolución de los COPRODES, y la abrogación de las disposiciones jurídico administrativas correspondientes.

(113) S.P.P. Antología de la Planeación. Op. Cit. Pág. 211.

El Decreto que mencionamos fue publicado en el Diario Oficial el día 13 de febrero de 1981, y se dispuso que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, también participaran en los COPLADES, que se establecieron en cada una de las Entidades Federativas, por lo que los titulares de éstas quedaron obligados a instrumentar las políticas conducentes, con la finalidad de que sus órganos regionales actuaran como canales de comunicación y negociación en las materias de su competencia.

En el ámbito municipal algunas entidades, a través del COPLADE, formularon los planes municipales de desarrollo, como nivel metodológico del Plan estatal. (114)

El Ejecutivo Federal celebró en forma adicional, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los Gobiernos de los Estados, en el marco del Convenio Único, Acuerdos de Coordinación para el establecimiento y operación de los COPLADES, sentándose las bases para su integración y funcionamiento, permitiendo su armonización a nivel nacional y su articulación como elementos integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación. (115)

(114) INAP. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Op. Cit. Pág. 89.

(115) SPP. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. Op. Cit. Pág. 12.

**Presidentes
Municipales**

**Dependencias del
Ejecutivo Estatal**

**Organos Regionales
de las Dependencias
y Entidades del
Ejecutivo Federal**

**Secretariado Técnico
Delegación
Regional de
S. P. P.**

**Presidente del Comité
C. Gobernador del Estado**

**Coordinador
General**

**Diputados Estatales
Federales y
Senadores**

**Comisiones donde
Participan los
Sectores Público
Privado y Social**

Sector Privado

Sector Social

Por otra parte los Gobiernos de los Estados emitieron disposiciones jurídicas: Leyes, Decretos, Acuerdos para la creación de sus respectivos COPLADES, adecuándolos a las características y especificaciones de cada una de las Entidades Federativas.

Con la finalidad de tener un adecuado funcionamiento de los Comités y en cumplimiento de los compromisos que se estipularon en los Acuerdos de Coordinación, se estableció un reglamento interior en cada Comité.

En esta forma se participó en la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, propiciando una efectiva participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los sectores social y privado.

8.3. PROPOSITOS Y CARACTERISTICAS.

Los propósitos, integración, atribuciones y normas de funcionamiento de los COPLADES se encuentran en los Acuerdos de Coordinación para su establecimiento y operación, en don

de se señalan las disposiciones a través de las cuales los gobiernos locales los crearon y en los reglamentos interiores de los propios Comités.

El propósito de los COPLADES es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, conjugando los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, en lo que se refiere al proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Los COPLADES son los organismos de Planeación a nivel estatal a donde se debe concurrir para dialogar, analizar, planear y vigilar la ejecución de la planeación y son la instancia esencial para impulsar el desarrollo regional. (116)

Existen dos aspectos fundamentales en las funciones asignadas a los COPLADES:

- Las funciones de los Comités abarcan las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal, y

(116) De la Madrid, Miguel. Planeación Democrática. Op. -
Cit. Pág. 54.

- Como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, apoyan a la instrumentación de los planes del sector público en sus diversas vertientes: obligatoria, de inducción, de coordinación y de concertación.

En lo que se refiere al primer punto, señalaremos las siguientes funciones de los COPLADES:

- Coordinar dentro del plan estatal de desarrollo, su control y evaluación, para adecuarlo a las previsiones de los Planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como participar en el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Promover y coadyuvar en la elaboración y actualización del plan estatal de desarrollo, contando con la participación de todos los sectores de la comunidad, buscando su relación con los que a diferentes niveles formule el Gobierno Federal.
- Fomentar la coordinación entre los tres sectores de Gobierno y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación de los diferentes planes y de los programas sectoriales.
- Con la finalidad de ayudar en la definición, instrumenta

ción y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, promoverá la coordinación con otros Comités.

- Sobre la situación económica de la entidad, fungirá como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal, como de los Gobiernos Federal y Municipales.

Por lo que se refiere al segundo punto, en el ámbito de las vertientes obligatoria y de inducción, mencionaremos la siguiente atribución encaminada a propiciar la compatibilización y la concertación de las acciones del Sector Público:

- Con el fin de enriquecer los criterios en base a los cuales las entidades definen sus respectivos presupuestos de egresos, deberá formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento.

Los COPLADES, también aportan criterios para que se tomen las diferentes decisiones en relación a los demás instrumentos, como son los de políticas tributaria y financiera, a través de la elaboración de los planes estatales de desarrollo.

Por lo que respecta a la vertiente de coordinación, los -

COPLADES tienen la atribución de sugerir programas y acciones a los Ejecutivos Federal y Estatal, que deberán concertarse en el marco del Convenio Unico de Desarrollo, para -- coadyuvar al logro de las metas del desarrollo de los Estados, debiendo evaluar su ejecución, informando periódicamente a ambos Órdenes de gobierno.

En lo que se refiere a las concertaciones, en los COPLADES se promueve la participación de los diversos sectores de la sociedad en las etapas del proceso integral de planeación -- y en especial cuentan con la función de promover la celebración de Acuerdos de Cooperación entre el sector público y -- los sectores social y privado que actúan a nivel estatal para orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de las entidades federativas.

También cuentan los Comités, con la función de proponer a -- los tres Órganos de gobierno, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, que sean necesarias para el -- cumplimiento de los objetivos propios.

COPLADES

**Planes y Programas
de Desarrollo Estatal**

Municipales

Estatales

Federales

Sociales

Privadas

Desarrollo Estatal Armonico

8.4. COMPOSICION DEL COPLADE.

Los COPLADES están integrados por representantes de los - - tres órdenes de Gobierno y de los sectores Social y Privado, por lo que los podemos considerar como organismos de carácter eminentemente participativo.

Se encuentran presididos por los C.C. Gobernadores de los - Estados y coordinados por funcionarios designados por ellos. Como secretariados técnicos, fungen las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por - ser los órganos de la dependencia del Ejecutivo Federal que es responsable de la normatividad de las diversas etapas -- del proceso integral de planeación.

Para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, los - - COPLADES, en general, funcionan con los siguientes órganos:
(117)

- La Asamblea Plenaria, que está presidida por el C. Gobernador y en la que participan la totalidad de los integrantes del Comité.

(117) SPP. Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. Op. Cit. Pág. 20.

- Una Comisión Permanente, que también preside el C. Gobernador y está constituida por los titulares de las dependencias estatales y por los titulares de los órganos regionales de las dependencias federales coordinadoras de sector así como de las no coordinadas sectorialmente. Asimismo, pueden participar, previa invitación del C. -- Presidente del Comité, representantes de los sectores Social y Privado.

- Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, que están presididos por funcionarios designados por el C. Pre- sidente del Comité e integrados por representantes de -- las dependencias estatales y federales, así como de los sectores Social y Privado, cuyas acciones tienen rela- - ción con el ámbito de acción de cada Subcomité.

- Grupos de Trabajo creados por la Asamblea Plenaria o por el órgano que opera con carácter de Comisión Permanente, quienes definen tanto sus propósitos, objetivos y metas específicas, como su integración.

A efecto de apoyar el adecuado funcionamiento de los - - COPLADES, los Gobiernos Federal y Estatales aportan recur- - sos financieros, técnicos y materiales en los términos que acuerden anualmente en el marco del Convenio Unico de Desa- rrollo.

Cabe hacer mención de que dentro de las características de los COPLADES, destaca su flexibilidad para adecuarse a las especificidades de cada Entidad Federativa, así como a la - dinámica de la evolución del Sistema Nacional de Planeación.

Estructura Orgánica COPLADE

**SECTOR
SOCIAL**

**SECTOR
PUBLICO**

**SECTOR
PRIVADO**

Grupos de Trabajo

Subcomites

Comisión Permanente

Asamblea Plenaria

C O P L A D E

8.5. ESTRATEGIA ACTUAL DE DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL.

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, fueron creados como una respuesta de los Gobiernos locales, a la necesidad que tenía el proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación de fortalecer las unidades de planeación, de mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y de ampliar la participación de los sectores social y privado.

Los COPLADES al permitir incorporar en los planes de desarrollo que los Gobiernos locales elaboran, los avances que se van dando, tanto a nivel global como sectorial, fortalecen la capacidad de planeación de éstos y permite que los planes que sean elaborados por el Gobierno Federal, cada día sean mejores, ya que se ven enriquecidos con los criterios aportados por las comunidades estatales.

Los COPLADES, funcionan como verdaderos mecanismos para lograr la mejor coordinación entre los diferentes núcleos de gobierno y entre los sectores público, social y privado.

En virtud de que el CUD se ha convertido en un instrumento para el desarrollo de las Entidades del país, al comprender toda una variedad de programas que se orientan al impulso de los Estados, la participación de los COPLADES es de gran

Coordinación de la Planeación Federal y Estatal

Plan Nacional de
Desarrollo 1983-1988

COPLADE

Programas Regionales

Plan de Desarrollo
Estatal

Programas Especiales

Convenio

Programas Sectoriales
Estatales

Programas Sectoriales

Unico de

Desarrollo

Programas Sub —
Regionales

Programas Institucionales

Planes de Desarrollo
Municipales

importancia por la promoción, el seguimiento y evaluación que realiza de sus diferentes programas y acciones.

Los COPLADES participan dentro de las tres modalidades de acción concertada entre la Federación y los Estados y que se encuentran consideradas dentro del Convenio Unico.

- Los Programas Sectoriales Concertados, son los que promueven las dependencias y entidades con la finalidad de dar participación a los Estados en el cumplimiento de sus programas de acción y los Comités participan colaborando en su instrumentación en el ámbito local.
- Los Programas Estatales de Inversión, son comunicados de su seguimiento y evaluación a los Ejecutivos Federal y Estatales, así como de su avance, ya que son realizados dentro de los Comités.
- Los Programas de Desarrollo Estatal, tienen como finalidad impulsar a las regiones y sus productos, así como buscar la integración de los sectores público, social y privado, teniendo los COPLADES una intervención decisiva en sus diferentes etapas, tanto en la promoción y formulación, como en la instrumentación, evaluación y control.

Mecanismos de Coordinación para el Desarrollo Estatal

C O P L A D E S

<p>Coordinación Intersectorial.</p>	<p>Concertación Intersectorial de Acciones</p>	<p>Programas Estatales de Inversiones. Programas Sectoriales Concertados. Programas de Desarrollo Estatal. Programa Integral para el Desarrollo Rural. Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.</p>	<p>Desarrollo Socio-Económica de las Entidades Federativas.</p>
<p>Coordinación entre los Distintos Ordenes de Gobierno.</p>	<p>Convenio Unico de Coordinación</p>	<p>Apoyos Financieros a Estados y Municipios. Sistema Alimentario Mexicano. Programa de Reforma Administrativa. Programa Nacional de Productos Básicos. Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal. Programa Nal de Desarrollo de Fronteras y Zonas Libres. Servicio Social de Estudiantes de Educación Superior.</p>	
<p>Cooperación entre los Sectores Público, Social y Privado.</p>	<p>Convenios de Cooperación en el marco de la Alianza para la Producción</p>	<p>Programa de Promoción Social. Transferencia al Régimen Estatal de Funciones a Cargo de la A.P.F. Paroestatal. Transferencia de Recursos Materiales de la Administración Federal a los Estatales.</p>	

A continuación veremos la intervención de los COPLADES en -
diferentes sectores: (118) .

- LOS COPLADES EN LA ESTRATEGIA DEL PLAN NACIONAL DE ZONAS
DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS.

La estrategia de COPLAMAR, se orienta a influir sobre --
las causas generadoras de la extrema miseria y la margi-
nación interna del país, y a impactar sobre los efectos
más graves que ha dejado como secuela una marginación de
centurias que se manifiesta en el déficit existente en -
las áreas rurales en materia de alimentación, salud, edu-
cación, equipamiento comunitario, infraestructura de apo-
yo a la producción y otras.

Para tal fin, se requiere lograr la coordinación de to--
das las dependencias y entidades de la Administración Pú-
blica Federal, la decidida participación de los Gobier--
nos locales y la cooperación de los sectores social y --
privado, dentro del sistema de colaboración programática
adoptado para el cumplimiento de los programas dirigidos
a las zonas deprimidas y grupos marginados.

Los propósitos y características de COPLAMAR, hacen in--

(118) Comités Estatales de Planeación.- Op. Cit. Pág. 26.

dispensable la participación de los COPLADES para la instrumentación de esta estrategia a nivel estatal.

- LOS COPLADES Y EL PROGRAMA DE PRODUCTOS BÁSICOS.

El Programa Nacional de Productos Básicos se orienta a dotar a la población, especialmente a la de menores recursos, de productos básicos en cantidad suficiente y calidad adecuada, a los precios más bajos posibles. Requiere para su adecuada ejecución de la coordinación de las acciones dirigidas a la producción, distribución, comercialización y financiamiento de dichos productos que realizan las dependencias y entidades de las Administraciones Federales y Estatales, de los Gobiernos Municipales y de los sectores social y privado.

A través de los COPLADES es posible coadyuvar a la eficaz instrumentación de dicho Programa en los ámbitos estatal y municipal.

- LOS COPLADES Y EL PROGRAMA INTEGRAL PARA EL DESARROLLO RURAL.

El PIDER tiene la finalidad de promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales mediante la participación activa y organizada de sus habitantes, para ge-

nerar y retener sus excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles niveles mínimos de bienestar. En el Acuerdo de Coordinación para el Desarrollo Rural Integral celebrado por el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, se apunta la creación en los COPLADES, de sendos Subcomités Estatales de Desarrollo Rural, y de Subcomités para cada una de las microregiones establecidas en los Estados, como instancias de coordinación para la programación, operación, control y evaluación del PIDER a nivel local.

- LOS COPLADES Y EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES (PRONADEF).

El PRONADEF busca impulsar el desarrollo socioeconómico de las franjas fronterizas y de las zonas libres, para tal efecto, se ha definido un conjunto de acciones e instrumentos de los distintos sectores de la Administración Pública Federal que permiten aprovechar los recursos de estas regiones en un esquema congruente con los objetivos nacionales, sectoriales y estatales.

Mediante los Subcomités del PRONADEF establecidos dentro de los COPLADES se orientan las actividades de las dependencias y entidades del Sector Público Federal, se acuerdan acciones con los Gobiernos de los Estados y se con--

certan con los sectores social y privado que tienen participación en el desarrollo de las referidas áreas.

- PARTICIPACION DE LOS COPLADES EN LAS FASES DE CONTROL, -
EVALUACION E INFORMACION PARA LA PLANEACION DEL DESARRO-
LLO.

Cabe destacar la importancia de los COPLADES como mecanismos de coordinación para el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que el sector público lleva a cabo en las Entidades Federativas, ya que de esta forma se dá mayor participación a las comunidades estatales en las tareas del gobierno. Así, los Comités resultan instancias de análisis para coadyuvar a la ratificación o rectificación de las estrategias que se instrumentan a nivel regional, sin detrimento de las atribuciones y responsabilidades de los diversos órdenes de gobierno.

Por otra parte, a través de los Comités es posible armonizar las acciones que en materia de información estadística y geográfica realizan las dependencias federales y locales, y promover la colaboración de los sectores social y privado.

- LOS COPLADES Y LA ALIANZA NACIONAL, POPULAR Y DEMOCRATICA PARA LA PRODUCCION.

La Alianza para la Producción, a la que ha convocado el Presidente López Portillo desde el inicio de su gestión, está concebida como la suma de esfuerzos del Estado, los trabajadores y los empresarios, para fortalecer el sistema económico y sentar las bases para acelerar el ritmo de crecimiento.

Los COPLADES contribuyen al cumplimiento de dichos objetivos constituyendo foros para la promoción de acuerdos de cooperación entre el Estado y los particulares.

8.6. CONSOLIDACION DE LOS COPLADES.

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo han ayudado en el fortalecimiento del federalismo con el fin de alcanzar un nivel más estable entre las diversas entidades federativas, logrando una mejor racionalización en los esfuerzos que realiza la sociedad.

Los COPLADES requieren de mejores esfuerzos para su consolidación en sus diferentes operaciones, con el objeto de que cumplan con las expectativas que han creado en las comunidades estatales, ya que éstos son considerados como mecanismos de coordinación de acciones de los diversos sectores.

Los Sistemas Estatales de Planeación, son considerados como una vertientes regional de acuerdo a la estructura del Sistema Nacional de Planeación de acuerdo a la Planeación del Gobierno de la República, los que de acuerdo a cada uno de sus ámbitos de competencia configuran las propias entidades.

Por lo que se refiere a los esfuerzos realizados en relación con las diferentes etapas del proceso integral de planeación, se acordó en 1981 coordinar acciones para el establecimiento y operación de Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, mismos que funcionarían como mecanismos para la compatibilización, a nivel local, de las activida--

des que en materia de planeación integral realizan los gobiernos estatales con las que llevan a cabo los gobiernos - Federal y municipales, mediante la participación de los sectores privado y social. (119)

Estos compromisos se han venido concretando a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, en los que se establecen -- las bases generales de integración y funcionamiento de los COPLADES, asegurando su buen funcionamiento y su relación - dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación.

Se han elaborado diversos planes en los diferentes Estados con el fin de definir las prioridades y orientar las distintas acciones tendientes a lograr el desarrollo integral de los mismos.

En la mayoría de los Estados se ha instalado formalmente un Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el objeto de integrar sus actividades con las que se realizan en el Sis-

(119) S.P.P. Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para su participación en el cumplimiento de -- las funciones asignadas a los Comités Estatales de - Planeación para el Desarrollo. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

tema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, se han efectuado diferentes adecuaciones en la estrutura de los COPLADES, cambios en su operación, de acuerdo a las características y necesidades de cada entidad, para mejorar su funcionamiento, organizar en mejor forma sus actividades y elevar su eficiencia.

CONCLUSIONES

- I. La Planeación es el mecanismo que ha adoptado el Estado, para conducir con orden y congruencia el proceso de desarrollo, permitiendo de esta manera la interacción de los aspectos económicos, sociales, jurídicos y políticos dentro de la Administración Pública. Constituye también un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y, la unión de esfuerzos, permiten el logro de objetivos validados por la sociedad.
- II. Los primeros antecedentes legales de la Planeación, se encuentran en la Constitución de 1917, en la que se señalan los principios como la Titularidad Pública exclusiva y la Rectoría Económica y que se formalizan en la Primera Ley sobre Planeación General de la República de 1930.
- III. Por su parte la Ley de Planeación Vigente, tiene como objetivo el de orientar y promover en forma ordenada las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del proyecto nacional contenido en la Constitución.
- IV. El fundamento constitucional que tiene el Estado para llevar a cabo las actividades de Planeación para el desarrollo, las encontramos en los Artículos 25 y 26 Constitucionales.

- V. En el Artículo 25 Constitucional se establece: la participación del sector público, social y privado dentro de las actividades económicas que contribuyen al desarrollo de la Nación, debiendo sujetarse a las modalidades que dicte el interés público.
- VI. La reforma al Artículo 26 Constitucional nos establece que el Estado será el que organice un sistema de planeación de desarrollo nacional, estableciendo la participación de los diversos sectores sociales, cuyas demandas y aspiraciones serán incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo.
- VII. Con estas reformas se da el sustento institucional a los - objetivos y a los mecanismos de planeación, elevándola a - rango de norma constitucional, convirtiendo a la función - de planeación en un instrumento de transformación, a tra-- vés del cual el Gobierno ordena la acción del Estado en ma-- teria de regulación, promoción e intervención en la econo-- mía.
- VIII. A través de la Ley de Planeación se institucionaliza el -- Sistema Nacional de Planeación Democrática, como medio pa-- ra el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, con el fin de asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales.

- IX. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes de los sectores social y privado.
- X. Uno de los objetivos de la Administración Pública, es lograr la eficiente coordinación de las instituciones que la integran, ya que ésta garantiza que las actividades se realicen sin duplicación de funciones, derroche de recursos, esfuerzos, divergencias de criterios y objetivos.
- XI. La base principal de la coordinación es la existencia de objetivos claros y racionalmente definidos, para evitar que los participantes interpreten o creen sus propios objetivos.
- XII. El Estado mexicano se rige por un sistema federal, compuesto por estados libres y soberanos en todo lo referente a su régimen interior, aunque unidos en una federación con tres ámbitos jurídicos; el federal, el estatal y el municipal.
- XIII. El Artículo 33 de la Ley de Planeación, establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los Estados, la coordinación necesaria para que los gobiernos respectivos par-

ticipen activamente en la planeación nacional del desarrollo, mediante la adecuación de los objetivos locales con los nacionales y la planeación de acciones en forma conjunta, debiendo considerar en cada caso la participación que corresponda a los municipios.

XIV. El Convenio Unico de Desarrollo tiene como fundamento el Pacto Federal consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, basándose en el respeto a la soberanía de las entidades federativas y busca darle plena vigencia a nuestro federalismo, mediante la coordinación de acciones de gobierno y fortalecer el régimen democrático y la vida republicana a través de la promoción y participación ciudadana en todos los aspectos de la vida nacional.

XV. El COPLADE es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen como propósito, promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, con jugando los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, como en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, propiciando la participación de los diversos sectores de la sociedad.

XVI. Para alcanzar los objetivos que a largo o mediano plazo se

ha trazado nuestra política, en base al Sistema Nacional - de Planeación, así como los diversos Convenios han venido evolucionando para superar el déficit en todos los ámbitos de nuestra vida nacional, propongo lo siguiente:

PRIMERO.- Fortalecimiento de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

SEGUNDO.- Decidida participación de los Gobiernos de los Estados a fin de dar cumplimiento a los puntos establecidos en los Convenios Unicos de Desarrollo.

TERCERO.- Buscar una mayor colaboración entre los diferentes sectores sociales y privados tanto en el establecimiento, desarrollo y cumplimiento de los Convenios Unicos de Desarrollo.

CUARTO.- Que los COPLADES adopten mecanismos adecuados a fin de mantener vigilado el cumplimiento del -- CUD.

BIBLIOGRAFIA

- ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO (1917-1985).
Secretaría de Programación y Presupuesto. Fondo de Cultura -
Económica. México, 1985.

- BENSON, Nettie Lee. LA DIPUTACION PROVINCIAL Y EL FEDERALIS-
MO MEXICANO. México, Ed. LI Legislatura Cámara de Diputados,
1980. Capítulos I, II, III, IV y V.

- BETHELHEIM, Charles. PLANIFICACION Y CRECIMIENTO ACELERADO.
5a. Reimpresión. F.C.E. México, 1984.

- BROWN Warren, B. y MOBERG Dennis, J. TEORIA DE LA ORGANIZA--
CION Y LA ADMINISTRACION. Enfoque Integral. Editorial Limu-
sa. México, D.F., 1983.

- BURGOA, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Po- -
rrúa, 1979. Capítulo 10o.

- CARDENAS del Río, Lázaro. MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES -
PRESIDENCIALES. Secretaría de la Presidencia. México 1976.
Tomo V.

- CARPIZO, Jorge. FEDERALISMO EN LATINOAMERICA. UNAM. México
1973.

- CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. UNAM. México, 1969.

- CARRILLO Castro, Alejandro. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION, LAS NUEVAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESOS INSTITUCIONALES QUE LO CONFORMAN, EN ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. Porrúa 1981.

- CARRILLO Castro, Alejandro. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO. México, Ed. INAP, 1978.

- CARRILLO Castro, Alejandro. FORTALECIMIENTO DEL PACTO FEDERAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA. México, Ed. INAP, 1981. Serie Praxis No. 40.

- CASO, Andrés. COORDINACION DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS, EN COORDINACION ADMINISTRATIVA. Colección Seminarios No. 6.

- CECENA Cervantes, José Luis. LA PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL EN LOS PAISES ATRASADOS DE ORIENTACION CAPITALISTA. UNAM, 2a. Edición, 1983.

- CERTO, Samuel C. ADMINISTRACION MODERNA. Nueva Editorial Interamericana, S.A. de C.V. México, 1984.

- DIEZ, Manuel María. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1980.

- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. RECURSO EN VALLE DE BRAVO, ESTADO DE MEXICO, EL 26 DE ABRIL DE 1982. Planeación Democrática No. 1, febrero de 1983.
- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO. México, Ed. Presidencia de la República, 1983.
- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. PLANEACION DEMOCRATICA. Edición INAP. México, 1983.
- DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION. Illes, 16a. Edición. Siglo XXI Editores, México, 1985. Pág. 13.
- DRUCKER, Peter F. THE PRACTICE OF MANAGEMENT SOUTH - WESTERN PUBLISHING Co. Estados Unidos, 1980.
- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION. Colección documentos, Cámara de Diputados.
- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. Antología de la Planeación en México. S.P.P. Tomo 10, 1985.
- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. Principio y Organización. S.P.P.

- FERNANDEZ Arena, José A. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION. Editorial Diana. México, 1988.
- FLORES Cruz, Cipriano. LAS REFORMAS Y MEJORAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTENIDA EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO MEXICANO. Revista de Administración Pública No. 55-56 INAP. 1983.
- FULMER, Robert N. ADMINISTRACION MODERNA. Editorial Diana. México, D.F. 1981.
- GARCIA Flores, Margarita. FRAY SERVANDO Y EL FEDERALISMO MEXICANO. México, Editorial INAP, 1982. Capítulo VI.
- GUEVARA B., Julieta. BASES PARA LA COORDINACION DE LA ADMINISTRACION. Colección de Seminarios No. 6, Coordinación de Estudios Administrativos. 1977.
- HAMILTON, MADISON y JAY. EL FEDERALISMO. México, Ed. F.C.E. 1974. Capítulo XLVI, XLVIII, XLIX y LI.
- HAMPTON, David R. ADMINISTRACION CONTEMPORANEA. Mc. Graw-Hill de México, S.A. de C.V. México, D.F. 1983.
- INSTITUTO Nacional de Administración Pública. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. 1983.

- INSTRUMENTACION DE LA POLITICA REGIONAL. Secretaría de Pro--gramación y Presupuesto. México, 1982.
- KOONTZ, Harold y O'DONEL, Cynil. CURSO DE ADMINISTRACION MO--DERNA. Libros Mc. Graw-Hill de México, S.A. de C.V. México, D.F. 1979.
- LARIS, Francisco Javier. ADMINISTRACION INTEGRAL. Cía. Edi--torial Continental, S.A. México, D.F. 1980.
- MARTNER, Gonzalo. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMA. Textos IEPES, 15a. Edición, Siglo XXI, Editores, México 1986.
- MONTEMAYOR, Rogelio. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMO--CRATICA. Revista de Administración Pública No. 55-56, INAP. 1983.
- MORRISEY, George L. ADMINISTRACION POR OBJETIVOS Y RESULTA--DOS. Fondo Educativo Interamericano. Estados Unidos. 1976.
- PARTIDO Revolucionario Institucional. PLAN BASICO DE GOBIER--NO 1976-1987. México, 1976.
- PARTIDO de la Revolución Mexicana. SEGUNDO PLAN SEXENAL 1941--1946. México, 1941.

- PARTIDO Revolucionario Institucional. SINTESIS DE LA CONSULTA POPULAR. México, 1982.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. COORDINACION FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, COORDINACION ADMINISTRATIVA. Colección Seminarios. Dirección General de Estudios Administrativos. 1977.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO. Tomo II. INAP. CONACYT, 1984.
- PODER Ejecutivo Federal. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. S.P.P. México, 1983.
- PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES PARA EL SEXENIO 1953-1958. (Sin Editorial).
- REYES Heróles, Jesús. EL LIBERALISMO MEXICANO. México, Ed. UNAM, 1957. Capítulos I y VIII.
- REYES Ponce, Agustín. ADMINISTRACION DE EMPRESAS. Limusa. Tomo I, 22a. Impresión. México, 1978.
- SALAZAR Razo, Manuel. LOS SISTEMAS NACIONALES DE PLANEACION, PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y PLANEACION DEMOCRATICA. Versión - Mimeografiada.

- SERRA Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. Tomo II.
- S.P.P. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO 1917-1985. Sistema Nacional de Planeación Democrática. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
- TENA Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Editorial Porrúa, 1981. Capítulos VII, VIII y IX.
- TERRY GEORGE, R. PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION. Editorial -- Continental, S.A. México, 1980.
- TIMSIT, Gerardo. EL CONCEPTO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA, EN COORDINACION ADMINISTRATIVA. Colección Seminarios No. 6. Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
- TINBERGEN, Jan. LA PLANEACION DEL DESARROLLO. F.C.E. México, 7a. Reimpresión, 1982.
- UGARTE Cortés, Juan. EL PACTO FEDERAL Y LAS FACULTADES ORIGI NARIAS DE LOS ESTADOS EN MATERIA DE TRABAJO BUROCRATICO. Toluca, México, Sin editorial. 1977. Ideas Preliminares y Capítulos I, II, III y IV.
- VELASCO Ibarra, Enrique. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y LA COOR DINACION ADMINISTRATIVA, EN COORDINACION ADMINISTRATIVA. Co- lección Seminarios No. 6. 1977.

- WITKER, Jorge. DERECHO ECONOMICO Y PLANEACION EN MEXICO. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XVIII, Sep-Dic. 1985. No. 54.

- WITKER, Jorge. DERECHO ECONOMICO. Editorial Harla, México - 1986.

HEMEROTECA

- ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO. 1a. Edición - S.P.P. Porrúa, México. 1981.
- COLECCION DE SEMINARIOS No. 6. Coordinación Administrativa, Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
- COLECCION DE SEMINARIOS No. 7. Desconcentración Administrativa. Dirección General de Estudios Administrativos, 1977.
- COMISION de Descentralización de la Vida Nacional. SINTESIS DE LA ESTRATEGIA DE DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL.
- DIARIO Oficial de la Federación del 12 de julio de 1930.
- DIARIO Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1976.
- DIARIO Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1976.
- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA, PRINCIPIOS Y ORGANIZACION. S.P.P. México, 1985.
- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. Revista de Administración Pública. 55-56. Editorial INAP. México, 1983.

- EL CONTENIDO DE LOS CONVENIOS ES HOMOGENEO PARA TODOS LOS ESTADOS. Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de - - 1983. EL CUD, Federación y el Estado de Aguascalientes.
- PRESIDENCIA de la República. BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS No. 8, Federación y el Estado de Aguascalientes.
- REVISTA de Administración Pública. EL SISTEMA NACIONAL DE -- PLANEACION DEMOCRATICA. Edición Instituto Nacional de Admi-- nistración Pública. México, 1983.
- SALINAS de Gortari, Carlos. COORDINACION DE LAS ACCIONES PU-- Blicas y PRIVADAS. Colección Seminarios. Dirección General de Estudios Administrativos. 1977.
- SECRETARIA de Gobernación. DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Ed. Diario Oficial, 1982.
- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. BASES JURIDICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. 1983.
- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. LINEAMIENTOS QUE - DEBERAN OBSERVAR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINIS-- TRACION PUBLICA FEDERAL PARA SU PARTICIPACION EN EL CUMPLI-- MIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A LOS COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. LOS COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO. Coordinación General - de Delegaciones Regionales. 1981.

- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. CONVENIO UNICO DE COORDINACION. CONVENIO PARA EL DESARROLLO. Coordinación General de Delegaciones Regionales. México, 1982.

- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. MEMORIA INSTITUCIONAL. 1983.

- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO. México, Ed. S.P.P. 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

- ACUERDO A TODAS LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO PARA QUE ELABOREN SUS PLANES DE ACCIONES PERSIGUIENDO LOS OBJETIVOS QUE SEÑALAN Y SUMEN SUS ESFUERZOS PARA LA PROYECCION Y EJECUCION DE PROGRAMAS COORDINADOS TENDIENTES AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS. D.O. 2-IX-1961.

- ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES PARA LA PROMOCION Y COORDINACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL. D.O. 2-III-1962.

- ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL. D.O. 19-V-1983.

- ACUERDO QUE ORDENA QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL ELABOREN LOS PROGRAMAS QUE SE INDICAN EN MATERIA ECONOMICA. D.O. 19-V-1983.

- ACUERDO PRESIDENCIAL, del 2 de diciembre de 1976.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- LEY DE PLANEACION. D.O. 5 de enero de 1983.

- LEY de Planeación. PLANEACION DEMOCRATICA. S.E.P. México, febrero de 1983. No. 1.
- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO. D.O. 23-XII- - 1958.
- LEY Federal de Planeación. INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE - PLANEACION DEL SENADO DE LA REPUBLICA. Cámara de Senadores. D.O. del 29 de octubre de 1963.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. D.O. - - 29-XII-1976 y sus diversas reformas 4-I-1982.
- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS OR- GANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL. D.O. 31-XII-1974.
- LEY SOBRE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONO MICA; Y EXPOSICION DE MOTIVOS. D.O. 30-XII-1950.
- LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1930. Publi- cada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930.
- SECRETARIA de Programación y Presupuesto. LEY DE PLANEACION. México, Ed. S.P.P. 1983.

- LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION. D.O. - -
10-I-1936.

PLANES CONSULTADOS

- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION; COMPENDIO DE LA REUNION NACIONAL DE FUNCIONARIOS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS. SPP. Tomo I. Agosto, 1980.
- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA, PRINCIPIOS Y ORGANIZACION. S.P.P.
- PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982. ANTOLOGIA DE LA PLANEACION EN MEXICO. S.P.P. Tomo VI. 1985.
- PLAN SEXENAL DEL PNR. Sin editorial. México, 1934.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988; S.P.P.; 1983, Decreto que lo aprueba D.O. 31-V-1983.
- PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. S.P.P. Decreto por el que se aprueba el Plan Global, D.O. 17-IV-1980.
- PROGRAMA NACIONAL DE INVERSIONES PARA EL SEXENIO 1953-1958. Sin editorial.
- SEGUNDO PLAN SEXENAL PRM. Sin editorial, México, 1941.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1966-1970.
Secretaría de la Presidencia.

A N E X O S

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994



Poder Ejecutivo Federal

Presentación

El Plan Nacional de Desarrollo que aquí se presenta 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 de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los estados y los planteamientos que formulan los diversos grupos sociales. Ordenan aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo en los seis primeros meses de la administración y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su examen y revisión. Cumplo hoy, puntualmente, con esa obligación.

El nuevo Plan recoge la intención expresada desde mi campaña de definir los objetivos y metas del quehacer nacional mediante el diálogo y la consulta. El Plan responde, así, al compromiso político del Gobierno de la República de enfrentar, con el concurso de todos, los retos del cambio que hoy vive la Nación.

Por ello y con el fin de ampliar las bases del consenso en la elaboración del Plan, instruí el 31 de enero que se promoviera la creación del Consejo Nacional de Concertación Económica. En la etapa de la consulta, el Consejo coadyuvó a la organización y precisión de los temas de los Foros. Gracias a esta amplia participación ciudadana, el Plan parte de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades nacionales. A través del origen auténtico de sus demandas, alienta la iniciativa de todos los sectores y, con la solidaridad del esfuerzo compartido, enmarca el despliegue de nuevas actitudes, decisiones y acciones.

Partimos de la premisa de que debemos conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia, con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad. Queremos también promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la Nación transitar al siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar a todos los mexicanos.

Cambio e identidad son así las bases que guían cada parte del Plan. Debemos cambiar para poder mantener la esencia de la Nación, la cual define nuestras lealtades, vincula nuestras aspiraciones y respeta nuestros modos de vida. De nada serviría el cambio si perdimos a la Nación que somos y heredamos, si abandonamos una historia de anhelos y luchas en común.

El cambio en nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores, en todas las regiones del país. Hay un ánimo nuevo, genuino, de ampliar los límites que estrechan nuestra libertad individual y colectiva. Nuestra vida política necesita recoger con más transparencia, con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas del cambio, y también la pluralidad de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos.

Nuestra economía no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación. La población actual, y la que año con año se incorpora, demandan alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano: en breve, un horizonte de progreso personal y familiar.

Exigen que no sea efímero. Reclaman que sea equitativo y atienda prioritariamente las necesidades de quienes menos tienen. El cambio económico debe ser el del crecimiento con estabilidad y equidad. Estado y sociedad deben cambiar para crear empleos, para erradicar la pobreza extrema, para que los mexicanos todos tengan acceso a servicios de calidad en un clima de libertades, concordia y seguridad. El cambio es, por eso, indispensable.

El cambio es, también, inevitable. México y las demás naciones están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en una área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, una intensa competencia por los mercados, nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.

Estas transformaciones nos afectan directamente. No podemos sustraernos a su impacto. Suponerlo sería tanto como invitar a que nos impongan el cambio, padecer sus efectos negativos y perder la oportunidad de aprovechar sus beneficios potenciales. Existen nuevas formas de intervenir y amenazar a una Nación: vulnerando la solidez de su economía y cancelando las condiciones de su desarrollo; acentuando la dependencia tecnológica y penetrando sus tradiciones, la comunicación entre sus grupos y, finalmente, su sentido de autoestima. No nos engañemos, en el mundo de hoy, el reto a la soberanía de las naciones, es formidable. Pero los mexicanos podemos, con sentido crítico, con anticipación informada, con los cambios pertinentes en nuestro sistema de producir y hacer política, pero sobre todo con patriotismo y talento, hacer del peligro una oportunidad y de la amenaza una nueva vida de unidad.

El cambio no sucederá mañana. Se está dando ya, aquí y ahora. Por nuestra historia, por lo que hemos sido capaces de enfrentar y resolver en el pasado, sabemos que la nuestra es una Nación que no se doblega, que está segura de los valores, las tradiciones y la cultura que la identifican y que, por eso, no le teme al cambio. Para que éste beneficie a México deberá servir a fines, y realizarse por medios decididos por los mexicanos; deberá ser conducido por nosotros y para nuestro provecho y el de las generaciones que nos sucederán. El cambio será un ejercicio de soberanía, será un proceso democrático, será un compromiso popular, será un acto de libertad, y desembocará en la justicia.

Al asumir la Presidencia de la República acepté con plena convicción la alta responsabilidad de conducir a la Nación con el concurso de todos los mexicanos, hacia la modernización de México. Animado por nuestra gran historia nacional, por nuestro acervo político y cultural, y por la tenacidad y espíritu de lucha del pueblo mexicano, expresé mi fe en que los vientos del cambio nos serían favorables porque nuestro esfuerzo tiene rumbo, y nuestra Nación un proyecto histórico que cumplir.

En esa ocasión, reafirmé que el Presidente de la República actuaría siempre dentro de la ley, con decisión, con respeto y con entusiasmo, para lograr los objetivos de la Nación: defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios; y elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos. Esos cuatro objetivos, lo son también del Plan. La estrategia que nos permitirá alcanzarlos, sensible a lo que demandamos todos los mexicanos e informada para aprovechar la gran transformación mundial, es la modernización de nuestra vida nacional.

La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para remover rigideces que obstaculizan la participación y dar transparencia a la acción política, ampliar

la racionalidad y la competitividad de nuestra economía, transformar las bases del bienestar popular y fortalecer el papel de México en el mundo.

Modernizar a México es dirimir diferencias sin paralizar nuestra acción colectiva. Por eso combina un amplio esfuerzo de concertación y un ejercicio moderno de la autoridad. Concertación, porque busca el acuerdo entre todos los actores sociales al tamaño de los retos que enfrentamos, porque propicia que el decir y el pensar de cada vez más mexicanos influyan sobre las acciones públicas que afectan las condiciones de su existencia. Ejercicio moderno de la autoridad, porque, sin menoscabo de la participación y el acuerdo, no renuncia a sus responsabilidades de hacer prevalecer el interés general, mantener el Estado de Derecho y el imperio de la ley, y defender la seguridad y la paz pública con respeto a las libertades y garantías que goza el pueblo de México.

Modernizar a México es también conjugar los esfuerzos individuales y de grupo, porque demuestra que cada uno tiene razones para sumar su parte a la de los demás, con sentido de justicia y respeto. Por lo mismo, la modernización se opone al fuero y al privilegio, a los mecanismos que no respetan el mérito y el esfuerzo. Se opone también a las condiciones de pobreza extrema que hacen nugatorias las libertades y las oportunidades.

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para la producción y la creación de empleo; eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos; y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos; no para desatender sus responsabilidades sociales sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para que dejen de serlo.

Modernizar al Estado es indispensable. Pero lo fundamental es modernizar a México. Esta es una tarea para todos. Comienza con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos y en la vitalidad de nuestra solidaridad reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación. La modernización del Estado logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad, con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas no hay contribución, pequeña ni esfuerzo redundante.

Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Juntos podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte del bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar al país entre la vanguardia de las naciones.

Para hacer de la modernización el camino adecuado hacia estos objetivos, el Plan precisa los términos de los tres acuerdos que propone a la Nación cuando protesté al cargo de Presidente de la República: el Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Se han dado ya pasos firmes en la realización de estos Acuerdos.

Desde los primeros días de gobierno invité al diálogo a los partidos políticos y giré instrucciones para facilitar una amplia consulta y discutir las reformas a las instituciones

y a las prácticas electorales. Hemos sido testigos de una amplia, libre y respetuosa participación de partidos, grupos y ciudadanos interesados en perfeccionar los mecanismos para recoger la voluntad popular.

Se ha procurado la consulta y la participación a través de Consejos que orienten las decisiones de gobierno en todos los ámbitos de su competencia. Se han creado las instancias administrativas para dar mayor protección a los derechos humanos. En ejercicio de las facultades del Ejecutivo Federal, he indultado a todos aquéllos cuyas motivaciones sociales y políticas en la comisión de delitos justificaban su inmediata liberación. Así, también, invité a los gobernadores de los estados a sumarse a esta acción de concordia nacional.

El derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes se ha respetado escrupulosamente. Se han dado garantías a la seguridad personal de todos aquéllos que disienten y quieren elevar su voz a la opinión pública. Los medios de difusión han dado pasos en la apertura que doten de eficacia al debate nacional y a la expresión de nuestra diferenciada sociedad. En todo momento, se ha mantenido el ejercicio de la autoridad con base en la ley, respetando la división de poderes y la autonomía de los gobiernos, buscando acrecentar el entendimiento y la colaboración. No he dudado en aplicar la ley, se trate de quien se trate, ni en perseguir el delito e impedir que la sociedad sufra la amenaza o el chantaje de cualquier grupo. Los mexicanos han probado, hasta el sacrificio, su repudio a toda forma de tiranía y sojuzgamiento. Pero igualmente han exigido un Estado que los defienda y les garantice seguridad en sus personas y en sus bienes; que con el interés general en mente promueva un entorno para que todos puedan realizar sus planes familiares y vivir en comunidad.

En lo económico, el enorme esfuerzo que ha hecho el pueblo de México para controlar la inflación cobró un nuevo impulso mediante el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Sus resultados están a la vista. Nos hemos acercado al momento de reiniciar la recuperación económica. La disciplina y la solidaridad hasta hoy mostradas serán el instrumento que asegure un firme, aunque gradual, crecimiento de la economía. Como lo comprometí al inicio de mi gestión, se iniciaron de inmediato las negociaciones de la deuda externa mexicana. Los gobiernos y los organismos multilaterales acreedores han reconocido la estrategia de modernización de México y, hoy, aceptan los términos para reducir la deuda y su servicio y abatir la transferencia de recursos al exterior que necesitamos los mexicanos para volver a crecer.

Al mismo tiempo, hemos llevado adelante una cuidadosa apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la eficiencia de sus empresas, a la lucha por los mercados exteriores. Una economía cerrada, protegida e ineficiente es incapaz de satisfacer las necesidades de la población; además, nutre desigualdades y subsidia ganancias indebidas en demérito del interés general. Por ello, hemos puesto en marcha un extenso programa de desregulación, la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, un esfuerzo interno y externo para promover las exportaciones y un nuevo reglamento para la inversión extranjera. Todo ello culminará en una nueva era económica para beneficio de los mexicanos. Aprovecharemos las ventajas de la interrelación económica sin cejar, en ningún momento, en la defensa de nuestra soberanía.

No hay modernización deseable sin una cultura vigorosa, sin creación y recreación artística, sin el ejemplo de la excelencia. Este fin ha inspirado la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. La respuesta de la comunidad de intelectuales y artistas, reconocidos y nuevos, ha sido muy estimulante. Por su parte, el Consejo Nacional del Deporte busca conjuntar los esfuerzos de sociedad y gobierno, de escuelas y comunidades, para hacer del deporte una práctica cotidiana y un reflejo más fiel de lo que somos capaces. Los niños y los jóvenes encuentran ya oportunidades de práctica sistemática del deporte.

En ningún momento hemos perdido de vista el destino final de nuestras acciones y esfuerzos: la calidad de vida de nuestros compatriotas y, especialmente, de aquéllos entre nosotros que viven el intolerable estado de la miseria. Por eso, hemos llevado a cabo programas

inmediatos para resolver, con pequeñas obras, grandes angustias en muchas comunidades del país, particularmente las indígenas. Obras de agua potable, caminos, talleres, pozos, escuelas y acceso a servicios de abasto popular, son compromisos cumplidos con quienes viven las carencias concretas de algunas comunidades. Son la única manera de acortar la distancia entre lo que decimos y lo que hacemos. Así lo afirmé en la Sierras de Oaxaca, Puebla, Chihuahua y Querétaro. El Programa Nacional de Solidaridad ya se inició. Sabemos por donde continuar y tener éxito.

Con los trabajadores del campo se han dado grandes pasos para renovar la concertación con organizaciones tradicionales y grupos nuevos. Estamos atentos al abasto de alimentos para toda la Nación. Estamos comprometidos, seguros, de nuestra alianza histórica con los trabajadores de México para proteger el empleo, cuidar los términos del Pacto e iniciar, con ellos y con los empresarios, la modernización de la planta industrial y la nueva legislación laboral de México para el siglo XXI.

Hoy podemos precisar con perspectiva al futuro las orientaciones y las acciones que concretan los tres Acuerdos para la modernización de México. Las experiencias de los primeros seis meses de gobierno y la consulta pública nos abren un sentido más claro del esfuerzo adicional que vamos a realizar y una base realista y sólida a la esperanza colectiva de triunfar. Podemos hoy proponer los medios para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos, de sus organizaciones y del Estado, hacia metas concretas de modernización de nuestra vida política, económica y social y en la acción de México en el exterior.

Sobre la base de los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención en los asuntos internos de los Estados; solución pacífica de las controversias; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza; lucha por la paz y la seguridad internacionales, México modernizará su política exterior. Busca preservar soberanía, integridad territorial, control sobre los recursos naturales y autonomía del país y, a la vez, apoyar el desarrollo económico, político y social en México. Busca, asimismo, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, promover la cooperación internacional como instrumento para alcanzar estadios superiores de entendimiento y desarrollo, reafirmar la identidad y ampliar la presencia cultural del país en el mundo. Actuaremos con firmeza, anticipación y eficacia para lograr mejores condiciones para México.

México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios, no es condonar la violación de los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones que exigimos para nosotros no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares. Intentar desfigurar la política exterior de México en este respecto, es defender hoy a quien ayer se criticaba. Esta es una incongruencia que no admite nuestra política internacional: por eso actuamos conforme a principios y no en defensa de intereses o visiones de pequeños grupos, sino del interés nacional.

En materia económica internacional, el Plan propugna que otros países apliquen al nuestro regulaciones de comercio similares a las que aquí se han puesto en práctica; ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico.

Para proteger los intereses de los mexicanos en el exterior, el Plan propone mejorar la efectividad de las representaciones consulares, coordinar las acciones de diversas entidades del Gobierno Federal que participan en las fronteras, defender los derechos de los trabajadores

mexicanos aquí y en los países vecinos y auspiciar la codificación, a nivel mundial, de los derechos de los trabajadores migratorios. Vamos a realizar una campaña para promover nuestra cultura a nivel mundial, fomentar los intercambios y establecer estrechos contactos con las comunidades de mexicanos residentes en el exterior.

En cuanto a la paz y armonía globales y hemisféricas, vamos a contribuir activamente a los esfuerzos en favor del desarme, apoyar los mecanismos de la ONU para la verificación de los acuerdos de paz, seguir pugnando por la distensión este-oeste e impulsar la concertación entre países desarrollados y en desarrollo.

El Plan reitera el reconocimiento de la Nación al inquebrantable compromiso de la Fuerzas Armadas con los ideales y anhelos más profundos de la Patria, con sus trascendentes tareas de defender la seguridad nacional y la integridad territorial. Su modernización las fortalecerá. Daremos impulso a la superación profesional, moral y económica de sus miembros y de sus familias. Seguirán participando con eficacia en las importantes labores de apoyo a la sociedad y en los programas especiales del Gobierno de la República, como es el caso del combate al narcotráfico.

El Plan precisa las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Se busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales, y las prácticas que de ellas se desprenden, al nuevo México político. Se busca preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho; perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política; modernizar el ejercicio de la autoridad entre poderes, entre ámbitos de gobierno y en el desempeño de cada uno de los funcionarios públicos; y, dar nuevo impulso a la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.

El Plan precisa la colaboración que el Ejecutivo dará a los Poderes Judicial y Legislativo para que sus trascendentes labores alcancen su más eficaz dimensión. El equilibrio que buscamos es el de poderes fortalecidos en sus funciones, capaces de colaborar porque se saben respetados y apoyados. Debilitar a un poder para fortalecer a otros es debilitar a la Nación. Vigorizar la capacidad de los gobiernos de los estados y de las autoridades municipales no sólo revierte los obstáculos de la centralización, sino que habilita a la Nación para contender con los retos que se dan en todo el país. Que la acción de toda autoridad sea legal, sea justa, sea transparente, sea razonada, es hacer al Estado responsable frente a los ciudadanos, es hacer al Estado democrático.

México persigue contar con una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo del enorme potencial de los mexicanos. La estrategia económica del Plan tiene dos metas prioritarias: alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales.

Las tres líneas básicas para crecer son: la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, y la modernización económica. Constituyen, cada una de ellas, procesos cotidianos. La primera se refiere a la estabilidad de precios no como un destino que, una vez alcanzado, se sostiene por sí mismo, sino como un objetivo que requiere de esfuerzos permanentes. En cuanto a la necesidad de recursos, buscamos, más que una cifra fija, la ampliación continua de su disponibilidad para asegurar el crecimiento económico sostenido. La modernización es un proceso que no admite interrupción. Impone adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y a las tendencias de la economía mundial.

En los próximos meses deberemos mantener como prioridad la consolidación de la estabilidad de precios. Hemos alcanzado ya logros notables en materia de control y abatimiento

de la inflación. En abril, la inflación acumulada en los últimos 12 meses se ubicó por abajo del 20 por ciento, la tasa anual más baja en una década. Esta evolución favorable de los precios se da en un contexto en donde no priva escasez o desabasto. Refleja por lo tanto una situación económica favorable, en donde la restricción fiscal, el control monetario y la apertura comercial apoyan un esfuerzo ejemplar de concertación entre sectores.

Sin embargo, mientras no bajen significativamente las tasas reales de interés, al disiparse la incertidumbre que todavía se asocia con la renegociación de la deuda, no existirán en la economía los recursos necesarios para elevar gradualmente, en términos reales, los márgenes de rentabilidad, los niveles salariales o los precios de garantía. En estos ámbitos debemos actuar con prudencia, en un marco de disciplina general y de flexibilidad concertada. Veamos con sentido de alerta la experiencia de otros países, no semejante pero sí ilustrativa, que intentaron salir en forma brusca y prematura de un período de precios y salarios administrados y se precipitaron a una inflación desbocada.

La segunda línea de estrategia económica es la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. El crecimiento sostenido dependerá del fortalecimiento del ahorro interno, pero en el corto y mediano plazos es preciso disminuir la transferencia de recursos al exterior, para generar el impulso necesario y revertir las condiciones adversas que han prevalecido en los últimos años. En el Plan se proyecta disminuir la transferencia de recursos al exterior, de alrededor del 7 por ciento del producto en los últimos años, a menos del dos por ciento en promedio durante la presente administración.

Hemos avanzado ya mucho en el proceso de renegociación de la deuda externa. Nuestra posición ha sido firme, siempre a la búsqueda de soluciones de fondo. Internacionalmente se ha reconocido el esfuerzo interno realizado y la pertinencia de nuestro proyecto. El programa económico de México se convirtió en el convenio con el FMI, y no a la inversa. El Banco Mundial ha comprometido recursos para los proyectos y sectores prioritarios. Está por culminar la reestructuración de los créditos oficiales bilaterales. Estamos ya en plena negociación con la banca comercial. Los principios planteados por México han sido aceptados. Los mecanismos están ahora en discusión, por su novedad y su complejidad contable, reglamentaria y fiscal. Estamos trabajando para alcanzar pronto un arreglo favorable. Por eso, y porque el bienestar de los mexicanos no se negocia, el Plan lo toma como premisa.

Con un importante alivio en las transferencias de recursos al exterior, el país alcanzará gradualmente una etapa de expansión sostenida y autosuficiente, en que un mayor crecimiento significará una mayor tasa de ahorro, que estimule un nuevo crecimiento. Nada de esto será posible sin la perseverancia en cumplir y corregir los problemas que tienden a reaparecer. Aligerar el peso de la deuda, por sí mismo, no resuelve los problemas de desarrollo ni autoriza derroche o relajamiento alguno en la disciplina de las finanzas públicas. El esfuerzo interno por producir más y mejor es insustituible.

La tercera línea de la estrategia es la modernización económica. Modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos, libre de inseguridades, firme en el cumplimiento de sus responsabilidades. La modernización económica también es innovación y adaptación tecnológica, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción; en suma, más productividad y más competitividad, más dedicación en las áreas en donde somos relativamente más eficientes. En particular, el Plan promoverá abiertamente la adopción de las tecnologías más convenientes para el país.

Una preocupación profunda que contempla el Plan es la modernización del campo. La agricultura debe ser un modo de vida atractivo y digno. A la vez, debe apoyar la competitividad de la economía mexicana. Necesita, para ello, la vitalidad de las organizaciones de los productores, certeza jurídica en la tenencia y aprovechar más y mejor el potencial agrícola de la tierra.

Con criterios de eficiencia, de estímulo a la iniciativa de los particulares y a la realización de las energías sociales, se atenderá a la modernización de la pesca, del turismo, de la industria, y del comercio exterior del país. De fundamental importancia serán las acciones para eliminar, mediante la desregulación, las trabas a las potencialidades del país en estos sectores.

El petróleo es una de nuestras principales riquezas. Es, y seguirá siendo, propiedad de todos los mexicanos. Por ser un recurso limitado y por su importancia estratégica, promoveremos su ahorro y utilización más racional. Igualmente, vamos a ampliar la capacidad de generación de electricidad, base de la actividad económica. Para ello, será preciso incrementar los recursos públicos, privados y provenientes del exterior en los términos que la ley establece. A mediano plazo se buscará la autosuficiencia financiera, mediante mayor eficiencia operativa y precios adecuados a los costos.

Recuperaremos así el crecimiento económico de manera gradual. Una recuperación súbita se enfrentaría rápidamente a cuellos de botella en el aparato productivo: la falta de recursos en el pasado limitó la capacidad de inversión e impide hoy un crecimiento económico mayor. Se aumentarán, por ello, gradualmente los recursos públicos destinados a la modernización de la infraestructura, pero especialmente se promoverá la participación de los particulares en estas áreas. Por su significación, se atenderá prioritariamente a la modernización del transporte y las comunicaciones, en especial de las telecomunicaciones.

La política de industria y comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo. Simplificar al interior y negociar en el exterior nuestros productos junto con los exportadores será una línea de conducta gubernamental. Se concertarán con los exportadores medidas de promoción y aliento, mediante reuniones frecuentes con ellos, para analizar y proponer acciones, evaluar resultados y denunciar desviaciones, buscando dar solución inmediata a los asuntos planteados. Se promoverá la inversión extranjera que ayude a alcanzar los objetivos del país, mediante financiamiento de la actividad económica, acceso a mercados, tecnología y empleos.

La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad.

La política económica cuenta, en la concertación, con su aliado más poderoso. En el acuerdo, las metas y razones predominan, no los hombres ni los grupos. En la concertación hay una base de respeto inconfundible que es el reconocimiento del otro, de los intereses en juego, de la aportación que cada quien significa para la tarea común. Por eso también, la concertación reconoce que las tareas o son compartidas o se desvirtúan y desvanecen. Propósito y compromiso es la fuerza que transforma el diálogo en realidades, la crisis en estabilidad, la estabilidad en recuperación.

El crecimiento y la estabilidad tendrían poco significado para el desarrollo si no se reflejaran en el bienestar colectivo. Por ello, la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. La solución perdurable para abrir las opciones de los individuos y los grupos es la creación del empleo y el aumento de la capacidad de compra de los salarios.

El Plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquéllas que afectan directamente el bienestar de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento. Capítulo especial merece la erradicación de la pobreza extrema.

El Plan propone consolidar una política tributaria que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar a las finanzas públicas; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente que fortalezca efectivamente el poder adquisitivo de los grupos más necesitados y sea intolerante con la más mínima desviación de estos beneficios. Por eso el Plan asigna al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales de egresos de la Federación. Sensibles a la intensidad de las demandas y a las necesidades, enfrentaremos el reto del agua potable y de los servicios sociales en el campo y la ciudad.

Las líneas de acción obligan a dar claridad y eficacia a las normas jurídicas y a la persecución del delito en todas sus formas. Especial mención reclaman las acciones del Estado para combatir el problema del narcotráfico. Es un problema de seguridad nacional, salud y solidaridad internacional de primer orden, frente al que seguiremos actuando con toda energía.

El reto de la educación es de congruencia con el desarrollo nacional. Se debe, por ello, elevar la calidad de los contenidos que transmite y los métodos que utiliza; vincular sus partes entre sí y con el aparato productivo; equipar y ampliar la infraestructura educativa e incorporar a los padres de familia, a las comunidades, y a los sectores, en su desarrollo. Necesitamos ampliar el aprecio por una cultura científica y tecnológica entre los mexicanos, en las escuelas y universidades, en las empresas, en los centros de investigación. Los talentos los tenemos; démosles oportunidad de florecer. Contar con mexicanos educados, nacionalistas, aptos, sensibles a la cultura y solidarios es la gran tarea de la Nación. Un magisterio nacional renovado, mejor capacitado, con mejores condiciones de vida será, fiel a su tradición, su mejor plataforma al futuro.

En materia de salud el Plan define las líneas de acción que nos permitan elevar la calidad de la atención primaria y la prevención, pero sobre todo, responder a la demanda generalizada por mejor atención y mayor calidez en el trato, particularmente cuando se trata de quienes carecen de recursos. Los servicios van a descentralizarse.

Perseveraremos en las políticas de población con respeto a las libertades y las decisiones libres de las parejas. Las perspectivas de una población para el año 2,000 entre 104 y 108 millones de habitantes imponen una extraordinaria presión sobre la producción de alimentos en el campo. La política alimentaria del Plan busca asegurar el abasto en condiciones adecuadas de calidad y precios, sobre todo a los grupos de más bajo nivel de ingresos. Depende, sin duda, del nuevo modo de producir, organizarse y vivir del campo mexicano. Depende también de un esfuerzo sin paralelo en los sistemas de comercialización internos que simplifiquen e innoven en las cadenas que vinculan al productor y al consumidor.

El Plan favorece la búsqueda de una transformación en el ordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, impulsando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo. Atiende, igualmente, la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda y servicios de infraestructura urbana. Para construir las viviendas que necesitamos cada año, la política del país se encauzará a consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, y todas aquellas acciones que faciliten el acceso al crédito para que las familias puedan, por sí mismas, contar con el importante patrimonio de una vivienda digna.

El Plan Nacional de Desarrollo asume entre sus más altas prioridades la protección y restauración del medio ambiente. La calidad de vida, el desarrollo, el nivel de bienestar, el uso efectivo de las libertades adquieren su significado pleno en el respeto al equilibrio natural. Es una forma de respeto a nosotros mismos y a nuestras familias. Es respeto por el futuro de México.

El objetivo fundamental es armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Ordenar las zonas y regiones del país con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener y revertir la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías: estas son las líneas de acción del Plan que cumplen con una obligación histórica y moral con las generaciones futuras.

La degradación del ambiente no es exclusiva de las ciudades sino que afecta a toda la gama de los recursos naturales. La ley, las prácticas, los proyectos productivos, la agricultura y la ganadería, el comercio y el turismo, la urbanización, el consumo mismo van a reflejar y, que no quepa duda, adoptar criterios ecológicos. No existirá tibieza en la aplicación de la ley, ni se escatimará esfuerzo de concertación para crear una nueva actitud ante la vida colectiva. Pondremos a la Ciudad de México a salvo de la amenaza que pesa sobre su medio ambiente. A ello me comprometo y convoco a una cruzada nacional e internacional para revertir el deterioro en la calidad de su aire y restaurar la limpieza que antaño hizo de ésta la región más transparente. Este país es nuestro, de todos. Cuidarlo, proteger sus recursos es parte del sentido de llamarlo Patria.

La manera más idónea de fortalecer a la Nación es con un Plan que alienta la participación y fortalece el diálogo permanente, abierto entre el Gobierno y la sociedad. Guía en nuestra planeación y en nuestra acción es el compromiso indisoluble de propiciar la creación de la riqueza socialmente producida, y vigilar que su distribución mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes. Es por ello, que la dimensión social se extiende a toda la estrategia de este Plan y constituye la justificación más plena que da sentido y propósito a la estrategia de modernización.

El Plan propone darle una nueva dimensión a nuestro nacionalismo reforzando sus bases: hacer de la concertación un procedimiento habitual con las organizaciones; apoyar decididamente los procesos de democratización de las organizaciones representativas de la sociedad civil; y, asegurar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos.

El Plan Nacional de Desarrollo es nuestro principal instrumento y la participación del pueblo el motor que nos impulsará. Las condiciones están dadas; contamos con la voluntad y el apoyo de la mayoría de los mexicanos para emprender el camino de la modernización nacional. El Plan es de todos. Es la expresión de la nueva unidad que amalgama la participación voluntaria y razonada porque escucha, tiene respuestas y espera de cada uno la parte que le corresponde.

Ni la sociedad permitiría ni el Estado claudicará en su empeño común por hacer realidad una nueva idea de progreso para todos. Es la concepción de una sociedad más justa, más solidaria y coparticipativa frente a los retos que plantea el desarrollo del país y los desafíos del mundo en que habitamos. Es la modernización la que fortalecerá la soberanía y elevará el bienestar del pueblo. Por eso, es la modernización nuestra bandera.

Aquí está escrito el rostro de México que queremos ver en 1994. He comprometido mi palabra, mi trabajo y todo mi entusiasmo para tener entonces una Nación más moderna, rica de nuevas realizaciones y poblada de nuevas esperanzas. Una Nación que a las puertas del siglo **XXI** sea soberana, justa, que pueda decir de sí misma que vive en paz y con seguridad, que se sabe unida por una comunidad no sólo de raíces sino también de metas, enriquecida por la calidad de sus hombres y mujeres, libres, mejor educados y alimentados, productivos, generosos con su Patria y con sus semejantes.

No nos espera un México sin retos pero sí pleno en posibilidades para resolverlos. Un México que se rehace cotidianamente con sus propias fuerzas, porque su vigor reside en el orgullo de pertenecer y compartir el destino de la Nación. México está construyendo un lugar entre las naciones donde desplegar la creatividad y los valores de los mexicanos.

Tenemos las ideas claras y los caminos trazados. Tenemos la grandeza de nuestros antepasados por herencia y el futuro de nuestros hijos por esperanza. Este es el momento de tejer la historia, de unir sus hilos uno a uno para que la trama de hoy, se convierta en la vida cotidiana soñada por quienes nos dieron patria. Este es nuestro momento. Estamos probando que sí podemos. Vamos a demostrar que merecemos llamarnos mexicanos.

México, D.F., a 31 de mayo de 1989

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Salinas de Gortari', written over a horizontal line.

Carlos Salinas de Gortari

1. Balance General: Los Retos y las Oportunidades

El Plan Nacional de Desarrollo, al tiempo que precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Nuestra sociedad presenta una realidad compleja. Las estrategias de la planeación deben partir de este reconocimiento. El análisis de la situación nacional debe considerar los diversos factores de naturaleza política, económica y social. Ello precisa delimitar lo que como país hemos avanzado y lo que nos falta por avanzar, evaluar errores y aciertos, y determinar las prioridades a partir de la magnitud relativa de las carencias, del peso social de las demandas y de los recursos disponibles.

1.1 Avance en la Vida Política

Las instituciones conformadoras del México contemporáneo y su estructura política fundamental han sido obra de los esfuerzos de generaciones de mexicanos por encontrar los ámbitos y las formas dentro de las cuales dirimir diferencias entre sí, integrar a los órganos representativos del Estado y proteger a la Nación de las amenazas del exterior. Ellas son producto de la historia y de la voluntad de los mexicanos. Ninguna habría permanecido si no respondiera en buena medida a estos propósitos y si no despertara en los comportamientos cotidianos una lealtad básica de la mayoría de la población. Las instituciones del país se fortalecen en la práctica democrática, y de ella depende, en buena parte, su estabilidad.

El México de hoy, con instituciones y prácticas políticas estables, tiene una joven historia de poco más de cincuenta años. El

siglo XIX se inició con la Revolución de Independencia y con los primeros intentos por dotar al naciente país de las instituciones y la organización política que requería su vida independiente. Las guerras intestinas, las invasiones, los golpes y las asonadas dan cuenta de la inestabilidad que vivió México en sus primeros años. El proyecto republicano surgido de la Reforma fue truncado por una férrea dictadura de más de treinta años en la que imperó el divorcio entre la sociedad y el quehacer político, hasta que el anhelo democrático de la Revolución le puso fin en la segunda década del presente siglo.

La Revolución Mexicana cambió radicalmente el panorama político del país. Nacida al amparo de la bandera de la democracia, pronto la Revolución incorporó a su ideario político reivindicaciones agrarias y laborales y proyectó los anhelos de una sociedad emergente por contar con una economía próspera y justa, oportunidades abiertas a todos, ejercicio efectivo de los derechos políticos, estabilidad y paz social fundados en la libertad y en la eficacia de las instituciones. La Constitución promulgada en Querétaro recogió eso y más. Hizo suyas las banderas del movimiento de Independencia, los principios e instituciones republicanas de la Reforma y plasmó la dimensión económica, social y cultural, a que el país aspiraba, como complemento inseparable de la democracia política. La Constitución armó un proyecto de transformación nacional recogiendo y perfeccionando lo mejor de nuestra historia.

El sufragio universal y las elecciones directas, la no reelección del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores, la formación de partidos políticos estables, la transmisión pacífica del poder, el predominio de la resolución de las disputas privadas a través de los órganos judiciales, el desmoronamiento

de los fueros estamentales, la emergencia y consolidación de sectores sociales como interlocutores políticos, y con ellos, la ampliación de las bases sociales del Estado, y la negociación social a todos los niveles fueron realizaciones de los años treinta y cuarenta, que se han seguido perfeccionando.

Los años cincuenta y sesenta mostraron dos desarrollos de la mayor importancia. La ampliación de la base electoral con el reconocimiento del voto a la mujer y la incorporación de los jóvenes mayores de 18 años, por una parte, y la estructuración del primer sistema electoral mixto de nuestra historia - la aparición de los diputados de partido-, por la otra. La primera dio cuenta de la nueva movilidad social y la segunda reconoció la importancia del pluralismo político en una sociedad en franca industrialización y urbanización. Ambos desarrollos configuraron pasos decisivos para una acelerada transformación de las instituciones y las prácticas políticas que registran los últimos veinte años.

En dos décadas el proceso político y sus instituciones cambiaron significativamente. Así también lo hizo la sociedad. Se desarrolló un aparato electoral nacional dotado de instancias de resolución de controversias, los partidos políticos alcanzaron reconocimiento constitucional y se incorporaron a los órganos electorales, se estableció un bien definido sistema de derechos y prerrogativas para las agrupaciones políticas, se abrieron de manera gratuita los medios masivos de comunicación a la acción partidista, y como prerrogativa de ley se dio financiamiento público a los partidos, se establecieron mecanismos de depuración del padrón electoral con participación de los partidos políticos, se dio nueva vida política a los municipios y a los estados con la introducción del sistema mixto para dar representación a partidos minoritarios.

Estas son sólo algunas de las transformaciones más importantes que han dado lugar a una nueva experiencia política para millones de mexicanos en la última década. La Cámara de Diputados, que contaba entre sus miembros a una veintena de diputados de partidos minoritarios, está hoy compuesta

en un 49 por ciento con representantes de 5 partidos minoritarios. El número de representantes federales de minorías en los últimos 10 años es más del doble del existente en los 30 años anteriores.

Prácticamente todas las Legislaturas Es-tatales con presencia de partidos minoritarios cuentan con representación proporcional. La experiencia política basada en los cambios institucionales y en los nuevos comportamientos de ciudadanos y de grupos atestiguan una transformación política sustantiva que sin embargo, no ha sido espontánea sino producto de un desarrollo económico y social acelerado, flexibilidad en las instituciones y capacidad de innovación en sus estructuras y una mayor exigencia ciudadana frente a los problemas nacionales.

La manifestación irrestricta de las ideas, los medios de comunicación abiertos y el surgimiento de una gran variedad de grupo políticos y fórmulas de agrupación, junto con nuevas instituciones de representación participativa, han creado un clima político activo, competitivo y plural, cuya expresión más significativa fue experimentada en los pasados comicios electorales, pero que, claramente, no surgió ahí. Avanzamos hacia un nuevo equilibrio en la vida política nacional y regional que es congruente con nuestra historia y experiencia en el cambio político pero que debe estar a la altura de la rápida dinámica social y política de México para el siglo XXI.

Los mismos cambios institucionales y las prácticas políticas transformadoras han traído consigo, asimismo, nuevas inquietudes y demandas de adecuación al nuevo México político que ya somos. Sin duda, garantizar la transparencia y claridad en los procedimientos electorales, elevar el profesionalismo que fomenta la aceptación mutua del proceso, asegure la eficacia de los órganos electorales y lograr una mayor calidad del debate político son una clara demanda de la sociedad y un reto para los partidos políticos en su esfuerzo por encontrar los consensos que permitan avanzar hacia la consecución de estas metas.

La nueva dimensión democrática de la República ha de ser resultado de una acción

social concertada. Ello implica una visión clara de los pasos sucesivos que las fuerzas políticas tienen que dar para lograr la armonía de la pluralidad civilizada. Los cambios que la modernización exige tienen que llegar hasta la raíz de los comportamientos sociopolíticos, para generar no sólo nuevas estructuras formales, sino también y principalmente pautas que proporcionen los elementos de una nueva cultura política nacional.

Está en proceso una gran transformación política y social que se manifiesta en una mayor pluralidad. El reto es adecuar las instituciones a esta nueva realidad, y aprovechar las oportunidades que la misma representa para el fortalecimiento nacional en todos los órdenes, mediante el perfeccionamiento de las formas de participación colectiva responsable. La adecuación de las instituciones del país ha de obedecer a una idea compartida del Proyecto Nacional contenido en la Constitución y ha de conducirse dentro de la legalidad y por la vía del diálogo, la concordia y la concertación, principios que orientarán los programas de la administración pública.

1.2 Contexto Internacional

El panorama internacional de hoy se caracteriza por una situación de cambios constantes y profundos. Las nuevas circunstancias internacionales apuntan hacia el surgimiento de un nuevo orden que difiere notablemente del gestado después de 1945. La dinámica de los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales dificulta a las naciones anticipar con certeza el desenvolvimiento de los sucesos internacionales en el futuro cercano.

A partir de la década de los setenta se empieza a modificar el orden internacional que había surgido de la posguerra. Este fenómeno se explica en gran medida por la aparición de nuevas potencias que configuran un orden multipolar, así como por la creación y consolidación de nuevas organizaciones y alianzas entre países que, al margen del multilateralismo, buscan promover intereses comunes en áreas diversas. El marco

institucional producto de los acuerdos de Bretton Woods y de San Francisco, dentro del cual se habían desarrollado las principales relaciones políticas, comerciales y financieras vigentes hasta entonces, comienza a mostrar señales de insuficiencia. A partir de esos años las relaciones internacionales adquieren una mayor fluidez y se acelera el proceso interdependiente.

A pesar de la incertidumbre general proveniente del dinamismo con que se adapta y cambia en la actualidad el marco de las relaciones, se puede afirmar que en el futuro el desarrollo de los acontecimientos internacionales estará determinado por una creciente interdependencia a nivel regional y global. La interdependencia lleva consigo la noción de seguridad colectiva. Ello se hace cada vez más evidente en diversas cuestiones como la del desarme, procesos de pacificación regionales, comercio y finanzas, narcotráfico, medio ambiente, explotación y conservación de recursos y la noción misma de patrimonio común de la humanidad, que se ha convertido en un elemento fundamental de derecho internacional.

México está atento a estos avances en la integración, para adecuar sus acciones a las nuevas realidades, a partir del fortalecimiento de su soberanía. En respuesta a sus propios intereses, lleva a cabo importantes medidas de modernización que le permiten estar más preparado para competir internacionalmente y para interactuar con mayor eficacia en un mundo cada vez más global, y para configurar una plataforma de acción conjunta con otros países y subregiones.

El panorama internacional de hoy delinea el que se desarrollará en el futuro cercano. El proyecto internacional de México no puede abstraerse de los nuevos retos políticos y económicos que configuran ya el ámbito internacional. Un instrumento clave para que nuestro país enfrente con éxito esa situación es el refuerzo de los principios rectores de la política exterior, en un momento en que el cumplimiento de las normas básicas del derecho internacional podría estar amenazado por las aceleradas transformaciones políticas,

económicas y sociales que se experimentan a nivel mundial.

En la actualidad, un gran número de naciones ha adoptado procesos profundos de modernización económica. Estos procesos se apoyan, en buena medida, en la supresión o modificación de regulaciones excesivas o mal diseñadas que gravitan sobre el potencial de sus economías, en una mayor competitividad económica interna y externa, en la prioridad de las acciones encaminadas a fortalecer y modernizar sus estructuras e infraestructuras productivas, en la adopción de técnicas basadas en los importantes progresos tecnológicos que caracterizan al mundo de hoy, y en la corrección de desequilibrios generados por una actividad estatal que, en su tiempo, se basó en el supuesto de que el gasto público deficitario era un medio capaz de fomentar un dinamismo sostenido de la capacidad productiva.

Estas transformaciones y cambios de actitud fueron propiciados por los decepcionantes resultados de las estrategias del pasado. Los déficit públicos que acompañaron a estas estrategias condujeron a desequilibrios acumulados que deterioraron las perspectivas económicas. Dichos desequilibrios promovieron en parte las agudas crisis que aún afectan en la actualidad a diversas economías. Existe el convencimiento, proveniente de costosas experiencias, de que la actividad económica y los empleos ineficientes que resultan de la promoción artificial de actividades no producen los rendimientos suficientes para su autofinanciamiento, por lo que disminuyen la disponibilidad de recursos para la actividad y el empleo productivos en otras opciones; y de que sólo los proyectos socialmente rentables producen lo necesario para su reproducción y crecimiento autosostenido.

Ante situaciones cambiantes que exigen una gran flexibilidad, en diversos países se rompen tabús que en el pasado se habían arraigado. Se reconoce que lo fundamental es avanzar para satisfacer necesidades y realizar aspiraciones; que en diversas instancias las estrategias no son fines, sino medios para alcanzar los objetivos trazados. México tiene la obligación ineludible de responder a los

nuevos retos, para no quedarse rezagado, dirigir el cambio para aprovechar las oportunidades que se presentan, siempre a partir del fortalecimiento de la soberanía nacional.

1.3 Evolución y Situación Económica y Social

A partir del final de la etapa armada de Revolución, el país experimentó profundos transformaciones y avances en su economía. Entre 1930 y 1988, el producto interno bruto *per cápita* se multiplicó por cuatro. Durante varias décadas mantuvimos un crecimiento anual promedio mayor al seis por ciento. La estructura económica y social cambió significativamente. Dejamos de ser un país fundamentalmente agrícola y rural, para convertirnos en una sociedad predominantemente urbana. Tanto la contribución relativa de agricultura al producto, como la participación de la población rural dentro de la total disminuyeron en forma sustancial.

Las transformaciones económicas abarcaron diversos aspectos. En especial, el crecimiento de la infraestructura económica, y el correspondiente aumento de la capacidad productiva del país, tuvo un gran dinamismo que se reflejó en un intenso proceso de industrialización traducido en un marcado cambio en la estructura de la producción. Entre 1930 y 1988, la multiplicación del volumen de la producción manufacturera implicó que su participación dentro del producto total más que se duplicara, al pasar del 13 al 25 por ciento. Asimismo, la urbanización del país propició que la importancia del sector servicios aumentara significativamente.

Las décadas transcurridas desde el fin de la etapa armada de la Revolución no sólo han sido testigos de profundas transformaciones económicas, sino también de avances sustanciales, aunque aún incompletos, en las condiciones sociales de vida de los mexicanos. Algunos indicadores, como la reducción del porcentaje de analfabetismo de la población de diez y más años de edad, de 61.5 a 5.6 por

ciento, y la sensible disminución de la tasa de mortalidad acreditan este avance.

Mientras que al inicio de la década de los treinta el sistema educativo atendía a ocho de cada cien habitantes, este porcentaje era de 31 en 1988. Entre 1965 y 1988, el número de unidades médicas de las instituciones de salud y seguridad social aumentó de 870 a cerca de 10 mil. Avances de importancia similar se observan en diversos indicadores, como el número de viviendas con agua entubada y electricidad y en la reducción de la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias.

Las profundas transformaciones que significaron un gran crecimiento de la capacidad productiva del país tuvieron también efectos negativos, al causar la aparición de diversos desequilibrios. En la actualidad tenemos una economía altamente concentrada en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios. El equilibrio ecológico se ha roto en muchos espacios y regiones y, en general, el medio ambiente se ha deteriorado. En diversos aspectos, el desarrollo ha sido muy disparado por regiones y por sectores, así como por estratos de ingreso de la población.

No obstante los avances, los rezagos continuaron siendo importantes. Un buen número de mexicanos quedaron al margen de los beneficios del progreso. En la mitad de la presente década, alrededor del 20 por ciento de las familias percibía ingresos menores al salario mínimo, y para más del 15 por ciento de la población el consumo básico era inferior a la mitad del que se estima necesario para satisfacer las necesidades fundamentales. En el campo, existen zonas en que la pobreza alcanza niveles extremos, como lo reflejan los indicadores relativos a la alimentación y la mortalidad infantil en el sector.

Las dificultades económicas de los últimos años han obstaculizado la atención adecuada y deseable para lograr la superación de los rezagos sociales. El estancamiento de la actividad económica y la escasez de recursos han propiciado un deterioro de los niveles de vida de la mayor parte de la población. No obstante, mediante esfuerzos y selectividad en las acciones se alcanzaron avances importan-

tes en rubros prioritarios del desarrollo social, en especial en los servicios de educación y salud. En la educación primaria se atiende básicamente a la totalidad de la demanda y la cobertura institucional del servicio de salud alcanza a un alto porcentaje de la población, aunque es todavía numerosa la población que en ciertas zonas, especialmente rurales, no tiene acceso a este último servicio.

La política económica

Desde mediados de la década de los sesenta, algunos indicadores señalaban el inminente agotamiento de la etapa de crecimiento elevado sobre la base de la sustitución forzada de importaciones. Para hacer frente a esta situación, era necesario adaptar la estrategia económica al cambio de las condiciones, con el fin de aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado externo para compensar la pérdida de dinamismo del mercado interno, resultado de haberse alcanzado los límites de escala del mismo y de sustitución relativamente fácil de las importaciones.

Sin embargo, el mismo éxito alcanzado en las décadas anteriores con la estrategia de industrialización hasta entonces seguida hacía difícil el abandonarla. En vez de efectuar cambios estructurales a fondo, se intentó compensar el debilitamiento de la producción con medidas para aumentar la demanda, que comprendieron la adquisición por parte del Estado de empresas privadas en difícil situación financiera y la creación de nuevas empresas públicas en campos de actividad antes limitados a la acción de los sectores social y privado. Al mismo tiempo se aumentaron los subsidios al resto de las empresas, con el propósito de evitar el deterioro de su nivel de producción y de mantenerlas financieramente a flote. Los subsidios de todo tipo se generalizaron sistemáticamente, para compensar parcialmente el impacto sobre el bienestar nacional del debilitamiento estructural de la economía.

La respuesta que dio la política económica a los crecientes problemas pro-

piació la acumulación continua de desequilibrios económicos y financieros hasta que éstos llegaban a un punto en el que era preciso realizar ajustes económicos severos, como la contracción de la demanda y las devaluaciones cambiarias, sólo para empezar de nuevo a acumular desequilibrios. Los esfuerzos que se hicieron al principio por adaptar las estructuras económicas del país a las nuevas realidades fueron insuficientes, pues ante la misma magnitud del cambio en las condiciones no se percibieron por completo sus implicaciones.

Las dificultades se multiplicaron como consecuencia del aumento cada vez más rápido de la población, resultado de un descenso rápido de la tasa de mortalidad entre 1930 y 1970, al tiempo que la natalidad permaneció casi inalterada. La tasa de crecimiento demográfico aumentó muy significativamente, de 2.2 a 3.5 por ciento, de 1940 a 1965, alcanzando uno de los porcentajes más altos del mundo. Fue así necesario utilizar cada vez más recursos públicos para atender las demandas sociales de una población que se multiplicaba en muy corto tiempo.

La atención a las necesidades de una población creciente se reflejó en una mayor insuficiencia de las erogaciones públicas para crear la infraestructura económica necesaria que permitiera mantener una tasa de crecimiento económico elevada, congruente con las demandas de empleo resultantes del propio aumento demográfico. Al tiempo que la población crecía, la capacidad de la economía para satisfacer sus necesidades se debilitaba, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta. Durante los setenta, el endeudamiento externo desempeñó un papel compensatorio importante que ayudó a frenar el deterioro económico, pero a costa de empeorar las condiciones futuras de la economía.

El país comenzó a registrar períodos intermitentes de crecimiento más y más breves, seguidos de otros cada vez más prolongados de recesión de la actividad económica. Al mismo tiempo, los repentinos ajustes fuertes y súbitos del tipo de cambio y de los precios públicos cuando los desequilibrios alcanzaban

niveles inmanejables fueron minando los mecanismos de estabilización de la economía, hasta que la respuesta crecientemente extendida y rápida a cualquier movimiento de precios propició la aparición de inflaciones de tres dígitos en la presente década.

Cabe señalar que unos años antes, hacia fines de la década de los setenta, el petróleo pareció ser la solución que podría evitar la necesidad de efectuar grandes esfuerzos para reducir los problemas económicos del país. Puesto que el agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida se manifestaba en la escasa generación de recursos para la expansión de la actividad económica, los ingresos provenientes del petróleo, que entonces aumentaron muy significativamente, motivaron que se aplazara la adaptación de la economía.

La urgencia por corregir los desequilibrios estructurales cedió paso a la urgencia por atender directamente los rezagos con la inyección de los recursos abundantes provenientes del petróleo y del endeudamiento externo, cuyo servicio se proyectaba financiar con los ingresos futuros del país, con base en estimaciones que, a la postre, resultaron optimistas respecto de la evolución del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales. El sector público realizó grandes y costosos proyectos de inversión, cuya viabilidad económica dependía de las perspectivas de un crecimiento muy elevado de la demanda interna, basadas también en las entonces favorables expectativas del precio del petróleo, las que al no realizarse implicaron, en buena medida, el desperdicio de los recursos invertidos.

Cabe resaltar que las expectativas del precio del petróleo que sirvieron de base para la adopción de las acciones emprendidas fueron ampliamente compartidas por los acreedores del país, quienes pusieron a su disposición grandes cantidades de crédito.

Al no materializarse las perspectivas del petróleo y revertirse, como sucedió, el flujo de recursos externos el país dejó de ser un receptor de recursos reales para convertirse en fuente de los mismos para el resto del mundo, la economía mexicana se encontró en una situación sumamente difícil

y apremiante a partir de la segunda mitad de 1982, caracterizada por una deuda externa excesiva, déficit fiscales y de balanza de pagos sumamente elevados, y desequilibrios estructurales que lejos de disminuir se habían agravado.

Hacia el segundo tercio de los años ochenta, el gobierno de la República inició un proceso de cambio encaminado a transformar la planta productiva, a elevar el nivel general de eficiencia de la economía y a desarrollar un sector exportador capaz de generar los recursos necesarios para el desarrollo. El esfuerzo también comprendió el saneamiento de las finanzas públicas, incluyendo la reestructuración del sector paraestatal. El cambio entrañaba el rompimiento de inercias y el desmantelamiento de toda una estructura de intereses que se había desarrollado al amparo de la sustitución de importaciones y el crecimiento indiscriminado del sector público. Las necesidades del país, el estancamiento económico y las demandas sociales hacían imperativo el cambio estructural. No era posible ignorar los problemas que el país enfrentaba, lo cual hubiese llevado a la inestabilidad social.

El país enfrentaba un reto de enormes magnitudes que debía ser superado para sentar las bases del desarrollo futuro. Se trataba de un cambio profundo de estrategia, mismo que habría de confrontar fuertes obstáculos, pero que el gobierno, en su responsabilidad constitucional, tenía que llevar a cabo. El gobierno de la República optó por romper con las inercias e iniciar un proceso de cambio gradual pero constante, en un contexto internacional marcadamente distinto al que había caracterizado a la economía en décadas previas.

Los avances realizados por el país durante los últimos años en la corrección de agudos desequilibrios estructurales que le afectaban, en el marco de las peores condiciones externas de su historia reciente y de situaciones internas desfavorables, constituyen un valioso punto de apoyo para la superación de los problemas y son la base para la construcción de un futuro más promisorio. Asimismo, se realizaron acciones

que mitigaron el peso social de lo que fue la peor crisis de los tiempos modernos y, mediante un gran esfuerzo de selectividad y eficiencia para hacer más con menos, se avanzó en la provisión de satisfactores sociales básicos como educación, salud y vivienda. Cabe resaltar a ú el eficaz esfuerzo para reponer, mejorado, las pérdidas de vivienda e infraestructura social ocasionadas por los sismos de 1985. Hoy tenemos una economía más competitiva, finanzas públicas sanas y un sector público más eficiente, en tamaño y productividad, para atender a las demandas de la sociedad y del crecimiento, de la estabilidad de precios y del mejoramiento gradual pero firme en las condiciones de vida de los mexicanos.

Los problemas actuales

No obstante los esfuerzos de los últimos años, con los que se obtuvieron resultados importantes, el país continúa enfrentando serios problemas económicos y sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores: problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo. En los últimos siete años el producto se ha estancado, con una tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula. Sin duda, entre los aspectos derivados de esta situación el más preocupante es la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados para una población en edad de trabajar en constante aumento, a lo que se suma la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Desde una perspectiva histórica, la crisis que afectó al país no pudo presentarse en peor momento. Debido a las altas tasas de fecundidad que prevalecieron hasta 1975, y al crecimiento de la población que resultó del desfase entre la reducción de la mortalidad y la reducción de la fecundidad, nunca en la historia demográfica del país el grupo de

población en edad de trabajar creció tan rápidamente como en la década de los ochenta. Cuando era necesario crear más empleos para atender un mayor aumento de la fuerza de trabajo, las condiciones económicas del país se deterioraron significativamente.

La tasa de crecimiento de la población económicamente activa, aunque en descenso, seguirá siendo muy elevada en el período 1989-1994, como resultado de la incorporación a la fuerza de trabajo de las generaciones nacidas en años anteriores. Se estima que la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar será, en el promedio de los seis años, superior al tres por ciento. Sólo para evitar que aumente el número de desempleados, el incremento de las fuentes de trabajo deberá ser de alrededor de un millón de empleos por año.

El país necesita volver a crecer, y crecer con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender a la satisfacción de las necesidades sociales de la población; para superar con pasos graduales pero firmes los rezagos en empleo, educación, vivienda, salud y, en general, en bienestar social; y para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres en el campo y en las ciudades.

A fin de evitar que la tasa de desempleo aumente, la tasa de crecimiento anual del producto deberá alcanzar, tomando en cuenta los aumentos de la productividad, un nivel superior al cuatro por ciento. Pero ello no es suficiente. Para responder a las necesidades adicionales de empleos y atender, gradual pero firmemente, a la corrección de los rezagos y a la satisfacción de las demandas de la sociedad, el producto deberá crecer, hacia finales del sexenio, a una tasa anual cercana al seis por ciento. Para esto, es necesario aumentar significativamente los recursos destinados a la inversión productiva.

Los recursos reales disponibles en la economía han disminuido considerablemente, como consecuencia de la transferencia de

recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio del país -encarecimiento de nuestras importaciones- y abaratamiento de nuestras exportaciones-. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior por alrededor del dos por ciento del PIB promedio-durante los setenta, entre 1986-1988 transfirió al extranjero casi cinco por ciento del PIB; por concepto del deterioro los términos de intercambio el país dejó percibir otro tanto en los últimos tres años, comparación con la década pasada.

Ha existido insuficiencia del ahorro interno, aunque en los últimos años el correspondiente al sector público ha aumentado, pasar de 3.6 por ciento en promedio anual durante 1970-1979, a 5.0 por ciento en los últimos tres años. Por su parte, el ahorro privado se deterioró al pasar de 17.1 a 1.1 por ciento del producto entre esos mismos dos períodos. La disminución de la inversión refleja que el aumento del ahorro público fue suficiente para compensar el deterioro de la situación externa del país y la debilidad del ahorro privado.

En 1987, la inflación alcanzó su va. más alto en la historia del país. En gr medida, esta evolución fue propiciada p la transferencia de recursos al exterior y deterioro de los términos de intercambio, q afectaron los ingresos de la balanza de pag y, a través de ella, el tipo de cambio, una situación en que la economía se hat vuelto muy susceptible a cualquier ajuste de precios. Desde 1986, se produjo una espi inflación que a punto estuvo de condu al país a una situación de hiperinflación abierta hacia finales del año siguiente. M diante diversos ajustes fiscales, monetarios crediticios, unidos a la concertación social de precios en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, en 1988 se logró reducir m significativamente la inflación.

Con el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, sociedad y gobiern continúan realizando esfuerzos por errar car este pernicioso fenómeno. A pesar c los indudables avances en el combate a inflación, aún no se consolida la estabilidad de precios y en el comportamiento de ur

parte del público están presentes todavía algunas reacciones propias del período de inflación más alta que haya experimentado el país. Es preciso perseverar en el esfuerzo antinflacionario.

Para avanzar hacia la satisfacción de los objetivos nacionales en materia económica y social, la estrategia debe atender a la corrección de diversos problemas estructurales que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales se han acentuado con la crisis. Entre estos problemas, uno de los más graves es el de la concentración del ingreso, que en buena medida fue resultado de la estrategia de industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor.

No obstante los avances en la creación de infraestructura, su amplitud no corresponde a los requerimientos de la modernización del país. Durante los últimos cincuenta años, la extensión de las vías del ferrocarril ha permanecido prácticamente estancada. La red carretera troncal sufre un deterioro acelerado. La estructura portuaria y la flota son inadecuadas para una mayor competitividad en el exterior, a pesar de ser el transporte marítimo el más barato y en el que se mueve la mayor parte del comercio internacional.

Diversos sectores productivos han mostrado deficiencias en su dinamismo o, incluso, se han estancado o contraído. En la agricultura existen muchas dotaciones de menos de cinco hectáreas, las más de las veces de tierras de mala calidad. Esta situación dificulta la adopción de técnicas modernas y eficientes. Por su parte, el dinamismo de la industria tendió a desacelerarse cuando se agotaron las posibilidades de sustitución fácil de importaciones. A pesar de que las exportaciones no petroleras han registrado un crecimiento importante durante los últimos años, la industria en general carece todavía de los niveles de competitividad, productividad y dinamismo adecuados.

La creciente urbanización del país ha producido una gran concentración de la actividad, que ha propiciado profundos des-

equilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Uno de los problemas del proceso de urbanización seguido es la concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad y costos en la prestación de servicios han alcanzado niveles muy elevados y preocupantes. Al mismo tiempo, existen en el territorio poblaciones dispersas de tamaño demasiado pequeño que dificultan la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación y abasto. La carencia de viviendas en todo el país es elevada.

Los medios y las oportunidades

Al inicio de la presente administración, el panorama económico de estancamiento y salarios reales deprimidos es desfavorable. Pero junto con los problemas, existen condiciones y avances recientes que habrán de contribuir a hacerles frente, sumándoseles una estrategia económica adecuada, a la vez ambiciosa y realista. Entre estos avances recientes cabe señalar la reducción de la inflación, el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización de la política de comercio exterior del país, el fortalecimiento de las exportaciones no petroleras y la capitalización de las empresas del país que se refleja en sus menores coeficientes de endeudamiento. Dichos avances, obtenidos mediante acciones decididas y firmes por parte de sociedad y gobierno en los últimos años, constituirán un apoyo importante para la nueva estrategia económica y social.

El país cuenta con cuantiosos recursos humanos y materiales, creados y aumentados a lo largo de muchas décadas, y que serán una base importante para su progreso, una vez corregidos los desequilibrios y superados los problemas inmediatos que enfrentamos. Tenemos una fuerza de trabajo con mayor escolaridad, así como una infraestructura educativa que servirá de apoyo para aumentar la calidad de la educación. Disponemos de

una infraestructura económica rezagada, pero no empezamos de cero. Lo construido en el pasado y que en diversos aspectos nos pone a la vanguardia de los países en desarrollo nos ayudará a realizar nuestros propósitos. Disponemos de vastos recursos naturales, como el petróleo, que sin alcanzar la contribución de hace unos años será, no obstante, una palanca importante de apoyo.

México se encuentra situado favorablemente para la expansión de su comercio externo, y sus bellezas naturales y tradiciones culturales le proveen de un gran potencial para el turismo. Contamos con los medios, pero sobre todo con la voluntad de un pueblo dispuesto a poner lo mejor de su esfuerzo para mejorar las condiciones de su patria en un clima de paz social.

1.4 Aspectos Centrales

Del balance anterior resulta evidente la necesidad ineludible de avanzar simultáneamente en los campos de la democratización del país, de la economía y del mejoramiento social; en el ejercicio pleno de la soberanía nacional. El avance en sólo alguno de estos campos sería, además de incompleto, poco viable.

En la actualidad, modernización económica y modernización social van de la mano de la modernización política. Para hacer frente a los problemas, es necesario contar con el consentimiento, el convencimiento, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad. Se requiere la modernización de todos, para hacer frente y aprovechar los retos y las oportunidades del mundo moderno. Esto sólo puede y debe lograrse democráticamente. El verdadero desarrollo social se alcanza simultáneamente con el desarrollo democrático. Este último es una exigencia redoblada de la sociedad que se ha manifestado con especial claridad y fuerza en los últimos años.

En lo económico es imprescindible recuperar de manera sostenida y justa el crecimiento de la producción. El deterioro de la situación económica, con la consecuente

falta de recursos suficientes para atender decididamente a la satisfacción de las demandas sociales, se originó en desequilibrio de naturaleza interna cuyos efectos fueron gravemente magnificados por fenómenos diversos de origen externo. Es necesario superar la escasez de recursos para la inversión y el crecimiento, que impone el servicio de la deuda externa aunado al deterioro de los términos de intercambio del país. Pero también es necesario atender a la solución de los demás problemas, que si bien en muchas instancias empeoraron con la crisis, ya existían antes de ella.

Aún después de corregido el problema de la aguda escasez de recursos por el servicio de la deuda, los problemas estructurales añejos seguirían minando nuestra capacidad de desarrollo, si no realizamos un esfuerzo social intenso por corregirlos. Junto con ampliación de recursos para incrementar inversión y la actividad productiva, deben perseverar y redoblar el esfuerzo de modernización, ya iniciado en algunos aspectos y llevarla a todos los campos de nuestra actividad; a todos y cada uno de los sectores productivos, a todos y cada uno de los sectores sociales. El reto es doble: superación de restricción aguda de recursos y modernización en todos los aspectos.

Los principales retos del país en actualidad tienen, entonces, una dimensión política, una dimensión económica y una dimensión social entrelazadas y complementarias, y que con la solidaridad de los mexicanos serán atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales: para la Aplicación de Nuestra Vida Democrática, para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida; así como mediante políticas que aseguren la participación eficiente de México en el mundo, en defensa de la soberanía -puesto que para mejorar debemos afirmar nuestra existencia como Nación libre independiente-, y que respondan en beneficio del país a los retos y las oportunidades de la creciente integración que, en diversos aspectos, caracteriza a las relaciones internacionales.

Capítulo 2

**OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS
DEL PLAN NACIONAL
DE DESARROLLO**

2. Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 da cumplimiento al mandato constitucional que impone al gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo nacional. Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Fundamental cristaliza.

En la historia, la construcción de la Nación Mexicana ha sido resultado de una lucha tenaz y heroica por afirmarse independiente y soberana, con principios e instituciones propias, con miras ambiciosas que la proyecten al futuro en libertad, justicia y prosperidad. En cada uno de sus momentos, ha recurrido a la voluntad y a la imaginación de los mexicanos para dar contenido específico a la visión de México y, hasta el sacrificio, dar los pasos que se requieran para forjar el interés nacional y traducirlo en principios, instituciones y prácticas colectivas. Los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución han sido los más ilustres y fructíferos de estos momentos y la Constitución de 1917 su más acabada realización.

2.1 Los Objetivos

El Estado Mexicano asume hoy sus responsabilidades en un momento de nuestra historia de grandes transformaciones en el mundo y en la sociedad nacional. El contexto al que debe enfrentarse reclama claridad en los objetivos y en la manera más apropiada para llevarlos a cabo. Obliga a emprender, con respeto a lo que nos identifica, sin titubeos pero con prudencia, los cambios que se requieran para garantizar nuestra mejor defensa frente al mundo y el mayor logro de nuestras aspiraciones como sociedad.

Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

Reconociendo las realizaciones históricas y la amplitud y madurez que ha alcanzado la sociedad mexicana en todas las regiones del país, el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales: garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos. Ello exige incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y, reconocerse como un actor que no colma todo el espacio social. El Estado moderno es cabal expresión democrática del interés nacional y, por tanto, asume la pluralidad y el juego de partidos como elementos sustantivos que precisen las tareas nacionales y fortalecen la unidad para realizarlas. El Estado Mexicano se moderniza democratizándose.

Exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del que hacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores con-

currentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La soberanía nacional es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a ultranza que desemboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y supe la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del Estado, con estricto apego al artículo 25 de nuestra Constitución, hace de la actuación pública un promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica, con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

La modernización del Estado, finalmente, no ignora sus responsabilidades sociales, sino que cambia para cumplir las fielmente. Renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos. El Estado se moderniza al contacto y cercanía con la población, sin paternalismos, pero con apego a sus compromisos tutelares, para hacer de cada quien, especialmente los más desaventajados, hombres y mujeres autónomos y dignos del respeto de la sociedad.

Para modernizar a México debemos modernizar al Estado. Esta es una tarea que podemos hacer todos, comenzando con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de nuestra solidaridad, reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación. La modernización del Estado logrará sus

propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su desarrollo. En estas tareas no ha contribución pequeña ni esfuerzo redundante. Existe un nuevo clima para construir grandeza de México, y es este Plan Nacional de Desarrollo el que propone los términos en los cuales, juntos, podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía ensanchar el horizonte del bienestar de todos, y, con ello, fortalecer la soberanía y colocarla a México entre la vanguardia de las naciones. Por eso, los objetivos nacionales son:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

2.2 La Estrategia: Modernizar a México

Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a disposición; esto es, aplicando una estrategia para alcanzarlos. Esta estrategia es la modernización nacional.

La modernización de la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que la alimentan es una tarea en la que está inmersa la gran mayoría de las naciones del mundo. No es, por tanto, una estrategia exclusiva de las naciones en vías de desarrollo ni es producto de una ideología política particular. Naciones con desarrollos diversos e ideologías encontradas llevan a cabo en su propio contexto histórico y frente a las demás naciones, una amplia adaptación de sus estructuras económicas a las modalidades de integración y competencias internacionales. A la vez, están empeñadas en renovar las instituciones democráticas y transformar los aspectos de la cultura política que reproducen jerarquías y nutren rigideces discordantes con la movilidad de

México parte de la comunidad de naciones y de las sociedades mismas. Por ello, la comunidad de naciones y el sistema de relaciones internacionales se están transformando, dando lugar a nuevos polos financieros, nuevos centros generadores de tecnología y nuevos espacios de integración regional.

La estrategia de la modernización en México parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación mundial y, a la vez, de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones. La modernización es no sólo compatible con nuestros afanes y valores históricos sino que es motivada por su defensa. El nacionalismo, que impone buscar entre nosotros el modo para acercarnos a la mejor realización de nuestros ideales y de acuerdo a nuestros principios, requiere la adaptación de las instituciones y la innovación en prácticas y actitudes. Por eso, no es extraño que la estrategia se alimente, con modalidades propias, de los momentos cruciales de nuestra lucha como Nación independiente.

México, en su historia, se ha transformado para asegurar que sus condiciones de identidad se preserven y aseguren la satisfacción de las metas nacionales: la integridad territorial, la primacía de la legalidad, el sistema republicano con separación de poderes, federal y democrático, limitado por las garantías y libertades individuales y comprometido con el aseguramiento de las condiciones que hagan efectivos los derechos sociales. Este ha sido el ritmo de nuestra historia. Hoy, su defensa reclama tomar la iniciativa, conducir el ritmo de la transformación y aportar elementos novedosos de cambio al cambio mismo: ésta es la estrategia de la modernización.

La estrategia de modernización es la iniciativa de nuestra generación para defender y proyectar nuestra identidad al futuro y alcanzar nuestras metas nacionales. Acordes con nuestra historia, las transformaciones que persigue la modernización serán por ello nacionalistas; serán populares, con el claro destino de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos; y se llevarán a cabo a través de la acción concertada, la

participación responsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores y, por tanto, democráticamente.

La modernización es, al exterior, una política activa. Esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como Nación. Iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación, tanto en el ámbito bilateral como multilateral; en el arreglo de conflictos y diferencias entre los involucrados, configurando, de esta manera, un entorno más favorable para México. Asimismo, iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados internacionales. Finalmente, iniciativas culturales que estrechen el conocimiento y el aprecio de otras formas de ser nacionales que enriquezcan nuestra propia diversidad y la proyecten al mundo. Estas iniciativas definen lo que constituye una defensa moderna de la soberanía, que rebasa con mucho la vigilancia estricta de la integridad territorial. Se trata de asegurar a través de una acción internacional eficiente, la efectiva y permanente existencia del Estado nacional y los principios que lo constituyen.

Estas iniciativas se enmarcan en una política exterior que por moderna no sacrifica, en su diseño y en su práctica, los principios que identifican el quehacer diplomático mexicano. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos han sido y seguirán siendo norma diaria en la acción exterior de México, como también habrán de serlo la cooperación internacional para el desarrollo, la resolución pacífica de los conflictos, la búsqueda de la paz, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los estados.

Estos principios son la guía de una política exterior que es activa, responsable y congruente, y que tiene como propósito total promover siempre el interés de los mexicanos en un entorno internacional cada vez más complejo, de cambios y transformaciones, de innovaciones tecnológicas y con nuevas

formas de pretensiones hegemónicas frente a las cuales vamos a actuar.

La política exterior que el Plan propone, busca influir deliberadamente en los acontecimientos externos, abriremos sin temores a todas las vertientes de una vida internacional más compleja, rica y diversificada. La acción internacional de México no se define por las opciones estériles de la oposición y el conflicto; se empeña en fomentar la cooperación económica, el diálogo multilateral y la actividad bilateral.

El éxito de esta acción se garantiza si se apoya en el esfuerzo interno por consolidar una economía sana y en crecimiento, por adecuar instituciones y prácticas políticas que recojan, en el respeto a las libertades, la corresponsabilidad de todos en la realización del interés nacional; si reafirmamos solidaridades y redefinimos participaciones que enfrenten las desigualdades y los rezagos, particularmente de los que menos tienen en nuestra sociedad. La modernización teje los cambios de la vida nacional para dar un paso trascendente, en nuestro momento, en las luchas históricas por la independencia, la prosperidad, la democracia y la justicia. Ellas tienen un referente concreto cerca del inicio del nuevo siglo.

El crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente, de los más necesitados. Por ello, la estrategia de la modernización persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios. Lo haremos a partir de un renovado impulso a la inversión privada, la expansión de las exportaciones no petroleras, la inversión pública en infraestructura, y el fortalecimiento gradual del mercado interno. Lo haremos, también, reduciendo el peso que hoy representa la deuda externa y su servicio, principal obstáculo para la recuperación sostenida.

La estrategia de la modernización, cuya meta es lograr la recuperación económica, se encamina a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual pero firme de los salarios reales. Busca, ante todo, la estabilización permanente de la economía, la ampliación de

los recursos disponibles para la inversión, toda vez que ha sido su insuficiencia lo que más ha frenado el dinamismo económico; y vigilar que el mismo proceso de crecimiento no propicie el resurgimiento de crisis recurrentes.

Enfrentar el reto de la modernización es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus oportunidades, sin refugiarse en estrategias del pasado que ya no responden a la nueva realidad. A este reto la mayoría de los países responde con avances estructurales que les permitan participar provechosamente en el cada vez más competitivo y cambiante mundo de hoy. Con las medidas ya adoptadas y con la estrategia de modernización de este Plan, México busca incorporarse plenamente a este movimiento.

El esfuerzo de modernización se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Modernizar es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos; es abandonar el orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financieramente, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo e el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los particulares.

Es verdad que el problema del endeudamiento externo constituye el principal freno a la recuperación, pero la superación de este problema no constituye, en sí mismo, la solución definitiva a las carencias y problema de nuestra economía. Estos problemas serán atendidos en forma gradual a partir de un esfuerzo concertado de todos los mexicanos que nos permita sentar las bases materiales para resolverlos definitivamente y permanentemente. Distinguimos, consecuentemente, de fases en la recuperación: la transición de estancamiento al crecimiento gradual, y el fortalecimiento paulatino pero firme del dinamismo económico.

Emprender el crecimiento reclama establecer nuevas relaciones del Estado con la sociedad. Un Estado eficaz ejerce su autoridad dentro de la ley, promueve la más amplia acción de los particulares para producir y crear empleo, atiende la productividad de las entidades estratégicas y prioritarias y utiliza la concertación como método para sumar esfuerzos al servicio de la Nación. Reconoce en la política económica un instrumento para cumplir cabalmente con su compromiso de contribuir al desarrollo social, promoviendo prioritariamente el bienestar de las mayorías.

La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede ni debe ser el único actor. El crecimiento y su traducción en bienestar exigen una ampliación de las responsabilidades de los distintos actores sociales y una más rica vida democrática. Sólo así contaremos con la unidad de esfuerzos para su cabal realización.

Ampliar la vida democrática es, por eso, tarea y compromiso de la estrategia de modernización global del país. La madurez e independencia de una Nación se fortalecen, en buena medida, en el avance y la profundidad de su régimen democrático. Sólo en la democracia puede erigirse la concertación entre todos los sectores y grupos representativos de la sociedad, como genuino método de trabajo colectivo en la consecución de las metas nacionales. Profundizar la democracia se convierte, así, en objetivo prioritario de la estrategia de modernización. Se busca en el concierto de voluntades el sustento político de la acción gubernamental, que ratifica así el sentido y la dirección de sus aspiraciones nacionalistas.

La presencia misma del debate civilizado es signo de madurez política y de una nueva cultura en este ámbito. Nada más acorde con el afán de modernizar la democracia que el camino del diálogo, el respeto y la buena fe. Un elemento fundamental lo constituye la transformación en las prácticas y en las instituciones electorales. El ciudadano cuenta por sí mismo; el respeto a su voluntad, expresada en el voto, es justicia elemental en la vida política del país. El reto es, pues, abrir más y mejores canales de participación de la

ciudadanía en la acción colectiva, mayor transparencia en todas las etapas del proceso electoral, y una imparcialidad garantizada por el profesionalismo. La modernización anuncia, también, la renovación de las organizaciones y el surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes, ámbitos de expresión y defensa de intereses legítimos de muchos individuos. En ellos, en su fortaleza, los esfuerzos conjuntos aumentan su eficacia.

Es así como se fortalece a la Nación: convenciendo al pueblo con programas y organizaciones que permitan encaminar la acción del gobierno a la satisfacción de demandas mayoritarias. Aceptamos, no solo sin renuencias sino con beneplácito, que la modernización de la sociedad trae consigo mayor competencia, mayor debate, mayor empeño por generar adhesiones que proyectarán al México que ya somos. En consecuencia, modernizamos fortaleciendo el régimen de partidos cuya convivencia pacífica, en el respeto a la ley y a las instituciones, es signo de vocación democrática y de renovación de nuestra vida política.

Avanzar hacia la modernización democrática también implica fortalecer la división y la colaboración entre poderes, revitalizar el régimen federal y hacer efectiva la descentralización de decisiones y recursos, siempre dentro del marco que establece la Constitución y las leyes, único fundamento público para el cambio perdurable y civilizado. Estos cambios apuntan al movimiento de estas instituciones básicas al ritmo de la madurez regional, la liberalización del potencial creativo de las entidades federativas y a una vida institucional entre poderes que promueva, desde sus responsabilidades, un cabal respeto al derecho y un adecuado gobierno para el pueblo.

La modernización de la democracia en México es alentar la nueva cultura política de un profundo respeto a los demás, a sus ideas, sus proyectos y sus convicciones. Deben, sin embargo, enfatizarse los acuerdos para evitar la dispersión y duplicación inútil de los esfuerzos. El rumbo se ha fijado. Las metas son la defensa de la soberanía, una economía sana y en franco crecimiento, la generación de

oportunidades y bienestar para la población y la profundización de la democracia.

La estrategia de la modernización, sin embargo, quedaría sin propósito y se vería truncada, si no logra que estas metas se traduzcan en un futuro de oportunidades al mérito y al esfuerzo y en efectiva elevación de la calidad de vida de la población. La modernización no ignora, sino asume este objetivo por la razón histórica que, desde su nacimiento, México ha sido una Nación con sentido y atán de justicia.

La modernización busca reactivar nuestra economía para elevar el bienestar productivo de cada familia mexicana. El crecimiento no serviría si no responde a las demandas de empleo, ingreso, alimentación, salud, vivienda, servicios y desde luego, educación de calidad. Estos reclamos tienen, además, una prioridad irrestricta en el caso de la pobreza extrema, donde los rezagos son fuente de indignación por ser incompatibles con las ideas que profesamos. Disolver estos contrastes, dar cauce a nuestra vocación de libertades y oportunidades a todos por igual, es el verdadero fin del crecimiento y de todas las reformas y transformaciones que se enmarcan en la política de modernizar a México.

La propia Constitución de la República incorpora un compromiso insoslayable: que la distribución de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos, a las clases populares, a los campesinos y trabajadores, a las mujeres y a los jóvenes. Este compromiso no es producto de ideologías, ni está sujeto a cambio o negociación. Tampoco depende de modas políticas o coyunturas económicas. Representa, ni más ni menos, la medida de las políticas de los gobiernos revolucionarios para cumplir la misión que el pueblo les ha encomendado. El compromiso social del Estado es, por tanto, elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías.

Calidad de vida es calidad en la educación; acceso a una digna y adecuada atención a la salud; oportunidades cada vez mayores para obtener una vivienda digna; reestructuración de la red de servicios básicos;

protección prioritaria del medio ambiente; mejoramiento de la vida urbana y el fortalecimiento de la seguridad pública para los ciudadanos.

La protección del ambiente es una de las más altas prioridades del desarrollo. Constituye, además, un requisito impostergradable para dar viabilidad al propio proceso nacional de modernización y desarrollo. Es por ello que el Estado redoblará sus esfuerzos para restablecer un medio ambiente limpio que es nuestro compromiso legar a las generaciones futuras. No es concebible el bienestar social ni tampoco un crecimiento sostenido y equitativo si nuestra base de recursos naturales se continúa sometiendo a un proceso de degradación.

Por su dimensión y complejidad, la protección del medio ambiente no puede ni debe recaer en la responsabilidad exclusiva de Estado, como tampoco puede circunscribirse a la solución ecológica y la salvaguarda de ecosistemas vitales al ámbito estrictamente nacional. El gobierno de la República, además de perseguir este propósito con sus acciones, impulsará la participación de grupos, sectores y organismos sociales en tareas y responsabilidades que se traduzcan en compromisos concretos para el cuidado y reestablecimiento de la calidad del medio ambiente.

Estos satisfactores deberán nutrir las crecientes demandas de la población, de hombres y mujeres, en la ciudad y en el campo. Para lograrlo, el gobierno propone como estrategia la modernización de México convencido de que es ésta el medio más idóneo para disminuir la distancia entre la norma legal en que se plasma la justicia social y la realidad en que vivimos hoy los mexicanos.

En esencia, la modernización de la vida nacional es el método que nos permite dirimir las diferencias de una nueva, compleja y diferenciada sociedad, sumar la parte de cada quien en la persecución de metas concretas del desarrollo y hacer frente a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas adentro y afuera de nuestras fronteras: todo ello, de una manera congruente con nuestro

historia, respetuosa de los diferentes planes de vida, comprometida con las prioridades

sociales que caracterizan a la República que emergió de la Revolución Mexicana.

Estructura General de la Estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

A. Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior

B. Ampliación de Nuestra Vida Democrática

- Preservación del Estado de Derecho
- Perfeccionamiento de los Procesos Políticos
- Modernización del Ejercicio de la Autoridad
- Participación y Concertación Social

C. Recuperación Económica con Estabilidad de Precios

- Estabilización Continua de la Economía
- Ampliación de la Inversión
- Modernización Económica

D. Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida

- Creación de Empleos Productivos y Bien Remunerados
 - Atención de las Demandas Sociales Prioritarias
 - Protección del Medio Ambiente
 - Erradicación de la Pobreza Extrema
-

Capítulo 1

**BALANCE GENERAL:
LOS RETOS
Y LAS OPORTUNIDADES**

6.2.3 Salud, asistencia y seguridad social

Entendida en un sentido amplio, la salud no es sólo la ausencia de enfermedad sino un estado de completo bienestar físico y mental, en un contexto ecológico y social propicio para su sustento y desarrollo. La salud descansa en la esfera de prácticamente todas las interacciones económicas, sociales y culturales, y es, con ellas, un componente sinérgico del bienestar social. Así, la salud es un elemento imprescindible del desarrollo y, en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad sociales, es un derecho esencial de todos.

La salud no resulta meramente del solo progreso económico y social; requiere de acciones específicas para prevenir, preservar o restituir la integridad y vitalidad física y mental de los individuos en todas las esferas donde pueden estar expuestos a distintos riesgos: el hogar, el trabajo, las actividades de la vida cotidiana y el medio ambiente, principalmente.

La asistencia y la seguridad social complementan a la salud haciendo más integral el propósito de atender el bienestar social

en esta materia. La asistencia social persigue incorporar a los individuos que lo requieren a una vida digna y equilibrada en lo económico y social, principalmente menores en estado de abandono y en general desamparados y minusválidos. La seguridad social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación; protege el poder adquisitivo de su salario y otorga apoyos financieros; y garantiza la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

En los últimos años, no obstante las severas restricciones de recursos que ha enfrentado el país, se han conseguido avances en materia de salud; los principales indicadores muestran un mejoramiento de las condiciones generales de bienestar del país. La mayoría de los mexicanos tiene acceso a establecimientos permanentes de servicios de salud, y se ha logrado una fase de crecimiento regulado de la población. Sin embargo, en las zonas marginadas urbanas y rurales aún no se alcanza la cobertura total de los servicios de salud ni la calidad deseable, y subsisten en general limitaciones en el suministro de medicamentos, materiales de curación, equipos e instrumental médico, así como escasez de medios para su mantenimiento.

A pesar del acelerado proceso de urbanización del país, persiste una marcada dispersión de asentamientos de población en el área rural, lo cual torna muy difícil la atención de salud y asistencia a cada uno de ellos.

El objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios.

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descen-

tralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud.

Elevación de la calidad en los servicios de salud

La calidad en la prestación de los servicios médicos será motivo de atención permanente en todas las etapas del proceso, que va desde la búsqueda de asistencia médica hasta la solución del problema motivo de la consulta.

La ampliación de la cobertura y del acceso a las instalaciones médicas será impulsada a través de mayores inversiones y de la eficaz operación de sistemas expeditos de referencia y contrarreferencia. La prontitud y buen trato en la prestación de los servicios será acompañada por acciones que aumenten la productividad mediante la ampliación de turnos y actitudes apropiadas en el personal. La efectividad y eficiencia de las acciones médicas serán mejoradas a través de educación médica continua, el establecimiento de comités para la promoción de la calidad asistencial, y la permanente evaluación de la operación del sistema de atención al público usuario.

Atender las desigualdades sociales

Se concederá prioridad especial a la atención de las zonas marginadas urbanas y rurales, con énfasis en la atención primaria a la salud. La ampliación de la cobertura de servicios en estas áreas se hará fundamentalmente mediante personal técnico o auxiliar capacitado para este propósito. De fundamental importancia será vincular los esfuerzos de salud y asistencia a los medios más desprotegidos con las acciones integrales en materia de alimentación, vivienda, disponibilidad de agua potable, educación y saneamiento ambiental —entre otras— que impulsará el Programa Nacional de Solidaridad en la lucha contra la pobreza extrema.

Modernizar el sistema de salud

Promover activamente la salud como uno de los bienes más preciados del individuo y la comunidad es uno de los propósitos fundamentales del sector. Se impulsará vigorosamente en la sociedad una cultura de la prevención y el autocuidado de la salud individual, familiar y colectiva; esto se hará a través de la educación para la salud y del desarrollo de acciones de fomento y protección, donde colaboren las empresas y los organismos empleadores, los centros de educación, los distintos niveles de gobierno, y las asociaciones sociales, profesionales y cívicas que comparten responsabilidades o interés en la protección de la salud.

En la prevención y protección se dará especial énfasis a la prevención de enfermedades, consolidando los avances obtenidos en los programas existentes (principalmente de vacunación), el fortalecimiento de las acciones de prevención y control de enfermedades infecciosas y parasitarias, así como de las crónicas degenerativas. Serán objeto de atención prioritaria las acciones dirigidas a incrementar la sobrevivencia infantil y a proteger la salud reproductiva. Por otra parte, se impulsará la prevención de lesiones por accidentes. La salud en el trabajo y la salud mental serán objeto de programas prioritarios. Asimismo se fortalecerán las acciones para la protección del medio ambiente y el saneamiento básico, con el fin de disminuir la incidencia de enfermedades infecciosas. Se promoverán prácticas higiénicas para el manejo de desechos y para evitar la contaminación del ambiente y de los alimentos. Se reforzarán las campañas contra las adicciones y la farmacodependencia.

En la modernización de la salud, junto con la prevención y la protección, se hace necesario el mejoramiento de la efectividad de las acciones curativas. La capacidad de servicio a nivel nacional, pública y privada, es más que considerable. Se buscará impulsar la más alta eficiencia en la prestación de servicios médicos, principalmente en las unidades ambulatorias, clínicas y hospitalarias, buscando el más alto aprovechamiento de los recursos

disponibles, tanto de infraestructura como de personal y administrativos. Se dará prioridad a la rehabilitación y al aprovechamiento cabal de la capacidad instalada más que a la construcción de nuevas unidades.

Para mejorar la atención de los problemas de salud, es necesario conocerlos mejor. Se fortalecerán los sistemas de vigilancia epidemiológica y nutricional así como el acopio y análisis de material estadístico a nivel nacional, estatal y local. Un Sistema Nacional de Información en Salud permitirá conocer mejor las distintas necesidades de la población en este campo y evaluar la eficacia de las acciones sanitarias y de intervención médica. De gran importancia será impulsar la investigación biomédica y el desarrollo tecnológico para aprovechar sus logros en beneficio de la salud.

En la presente administración se espera interrumpir la transmisión autóctona de la poliomielitis, la lepra y la oncocercosis. El sector salud ha desempeñado una función primordial en asegurar la disponibilidad de insumos y de personal, y ha coadyuvado a la educación necesaria en materia de planificación familiar. Se impulsará decididamente esta función del sector, buscando que en el medio rural esta política se vea acompañada de otros componentes de la provisión de servicios básicos asistenciales y de la información y educación que sobre el tema se lleven a esa área.

Descentralizar y mejorar la coordinación de los servicios de salud

Para cumplir con las políticas nacionales de salud y asegurar el desarrollo de los programas de mediano plazo, se reforzará la coordinación funcional del Sistema Nacional de Salud. Se adecuará el marco jurídico de la salud a las condiciones actuales, y se establecerán mecanismos de planeación y coordinación con el fin de evitar duplicidades y desperdicio de recursos. Se consolidará El Sistema Nacional de Información sobre Infraestructura, Progra-

mas. Productividad. Control e Impacto de los Servicios de Salud.

Se continuará con la política de descentralización de los servicios de salud consolidando lo logrado. Se fortalecerán los sistemas locales de salud, buscando aumentar su capacidad de gestión y de toma de decisiones. Se establecerán convenios y mecanismos para superar los problemas relacionados con la capacitación y el desarrollo del personal, con el suministro de insumos básicos, la conservación y mantenimiento de las instalaciones y el apoyo logístico, a fin de lograr la utilización óptima de los recursos que se destinan a la protección de la salud.

La modernización sanitaria y la simplificación administrativa serán orientaciones esenciales de todos los programas de salud, en especial los de regulación sanitaria, para asegurar su eficacia y su valor preventivo y asegurar la calidad sanitaria de los productos y servicios que se brindan a la sociedad. Se fortalecerán los mecanismos para la coordinación intersectorial que aseguren la corresponsabilidad de los sectores involucrados en el cuidado de la salud.

ACUERDO PRESIDENCIAL

ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL CELEBRARA CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION CON LOS EJECUTIVOS ESTATALES, A FIN DE COORDINAR LAS ACCIONES DE AMBOS ORDENES DE GOBIERNO EN MATERIAS QUE COMPETEN AL EJECUTIVO FEDERAL Y A LOS EJECUTIVOS ESTATALES DE MANERA CONCURRENTE, ASI COMO EN AQUELLAS DE INTERES COMUN

Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1976

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.— Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el Artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de la República, y

CONSIDERANDO

Que es propósito fundamental del Ejecutivo a mi cargo lograr la mayor coordinación posible en las tareas de gobierno con los Ejecutivos de los Estados, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales tienen el propósito común de prestar una mayor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso a las actividades productivas en los estados, a fin de lograr un desarrollo económico equilibrado;

Que es necesario contar con la participación democrática de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la resolución de sus problemas, para lo cual se debe propiciar a todos los niveles el acercamiento entre gobernantes y gobernados y la debida coordinación entre los distintos órdenes de gobierno;

Que los estados constituyen las entidades históricamente idóneas para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades, por el conocimiento directo que tienen de las necesidades y las aspiraciones de los miembros que las forman y el contacto estrecho que guardan con ellas;

Que, en la actual etapa de crecimiento del país, se afirma la conveniencia de avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, mediante la debida concurrencia de los estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planifica-

ción del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno;

Que el Ejecutivo Federal debe adoptar las medidas conducentes en el ámbito federal, a fin de definir los procedimientos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales; he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

ARTICULO 1o.—El Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y las demás dependencias federales deberán normar su actuación de conformidad a los términos concertados en dichos convenios.

ARTICULO 2o.—La Secretaría de la Presidencia considerará las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gasto del Gobierno Federal, que deberá someter a la consideración del Presidente de la República.

ARTICULO 3o.—Los Secretarios de Estado que corresponda, deberán recabar y evaluar, durante el curso de los primeros veinte días del mes de diciembre de cada año, los programas específicos de desarrollo que hayan presentado los Gobiernos de los Estados, con el fin de que en dicho plazo y oyendo los puntos de vista de los gobernadores, rindan un dictamen a la Secretaría de la Presidencia sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de las prioridades nacionales, así como sobre los requerimientos de fondos correspondientes con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

ARTICULO 4o.—Los Secretarios de Estado que corresponda, deberán dar oportunamente su opinión al Presidente de la República sobre la coordinación que se encomienda a los gobernadores de los estados, de los programas específicos de desarrollo cuya ejecución es responsabilidad del Gobierno Federal.

ARTICULO 5o.—Por lo que se refiere a los programas que a continuación se señalan, el Gobierno Federal podrá transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados, en los términos de los Convenios respecto de:

—Agua potable y alcantarillado rurales.

- Obras en cabeceras municipales.
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
- Construcción y rehabilitación de vivienda popular.
- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Carceles y Penitenciarias.
- Caminos de mano de obra.
- Caminos vecinales.
- Carreteras estatales.
- Carreteras Urbanas.
- Aeropistas.
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.
- Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.
- Los demás que se convengan con los gobiernos de los estados.

ARTICULO 6o. — Por lo que respecta a los programas a que se refiere el Artículo anterior los Secretarios de Estado que corresponda, deberán presentar oportunamente a la aprobación del Presidente de la República un plan de transferencia de las funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas, con el fin de que la construcción de las obras y la prestación de los servicios públicos queden totalmente a cargo de los Gobiernos de los Estados.

ARTICULO 7o. — La Secretaría de la Presidencia deberá establecer, de común acuerdo con la Secretaría de Estado que corresponda, el mecanismo presupuestal de transferencia de fondos a los Gobiernos de los Estados, de conformidad con el calendario de traspaso de los programas anteriores, que apruebe el Presidente de la República.

ARTICULO 8o. — Las entidades del Sector Público Federal deberán prestar la asistencia técnica que soliciten los Gobiernos de los Estados, p 13

efecto de asumir las responsabilidades de coordinación o ejecución de los programas específicos de desarrollo, que concierten el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en los Convenios Unicos de Coordinación.

ARTICULO 9o. — La Secretaría de Salud y Asistencia recabará de los Gobiernos de los Estados, los planes de coordinación que éstos elaboren para la prestación de los servicios de salud en los hospitales y clínicas dependientes de organismos descentralizados federales, con objeto de dar su opinión al Presidente de la República sobre la forma que puede adoptar la coordinación de la Federación y los Estados en esta materia.

ARTICULO DECIMO. — La Secretaría del Patrimonio Nacional deberá presentar al Presidente de la República una proposición sobre los organismos públicos descentralizados, la participación federal en empresas estatales y los patronatos creados por actos administrativos, cuyas funciones puedan ser transferidas a los Gobiernos de los Estados por tener un interés fundamentalmente local y estar directamente vinculados a los programas de desarrollo económico y social de los estados y operar en ámbitos de acción que se limitan a una entidad federativa.

ARTICULO UNDECIMO. — La Secretaría de la Presidencia pondrá a disposición de los Gobiernos de los Estados los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal, y prestará la asistencia técnica que al efecto requieran las Entidades Federativas, con el fin de coadyuvar al propósito expresado por los Ejecutivos Estatales de mejorar la organización y eficiencia de las funciones públicas sobre las siguientes materias:

- a) Administración de justicia civil, penal y administrativa;
- b) Sistema de prevención social, de persecución de los delitos, y ejercicio de la acción penal, y reclusión y readaptación social;
- c) Administración local;
- d) Administración municipal; y
- e) Sistema fiscal y presupuestario.

ARTICULO DUODECIMO. — La Secretaría de Hacienda y Crédito Público colaborará para que se realicen estudios sobre los esfuerzos fiscales de las entidades federativas, conteniendo los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales que corresponden a los estados.

Dichos estudios los pondrá a disposición de los Ejecutivos Estatales para que se aprovechen sus conclusiones y puedan fijarse las bases sobre las cuales

los Gobiernos de los Estados logren obtener niveles óptimos de recaudación fiscal.

ARTICULO DECIMOTERCERO.—La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de los Ejecutivos Estatales prestará asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre las entidades y sus municipios, con vista a su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de las responsabilidades que les corresponden.

ARTICULO DECIMOCUARTO.—La Secretaría de la Presidencia presentará a la consideración del Presidente de la República un proyecto de coordinación con las entidades federativas en materia de procedimientos agrarios y laborales.

ARTICULO DECIMOQUINTO.—La Secretaría de la Presidencia deberá recabar de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, informes trimestrales de evaluación de los Convenios Unicos de Coordinación que se celebren con las entidades federativas y rendir un informe periódico al Presidente de la República sobre sus resultados.

ARTICULO DECIMOSEXTO.—Las Secretarías de Estado y demás entidades del sector público federal, tomarán todas las medidas necesarias en el ámbito de su competencia, a fin de cumplir con las obligaciones que se derivan para el Ejecutivo Federal de los Convenios Unicos de Coordinación que se celebren con los Ejecutivos Estatales.

TRANSITORIOS

PRIMERO.— Los convenios específicos que las diversas dependencias del Gobierno Federal, tanto del sector centralizado como del sector descentralizado tienen celebrados actualmente con los Estados, continuarán vigentes en lo que no se opongan a los Convenios Unicos de Coordinación, y para dicho efecto se entenderán formando parte de los mismos.

Al tiempo que se tomen las diversas medidas administrativas a que se refiere el presente Acuerdo, los textos de los diversos convenios específicos se irán incorporando al texto de los Convenios Unicos.

SEGUNDO.— La Secretaría de la Presidencia propondrá las reformas que sean necesarias a la estructura y funcionamiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, a fin de que sirvan como órganos de consulta del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales, coadyuven más eficientemente en la planificación y programación a nivel local y faciliten la participación de los diversos sectores de la comunidad en estas tareas.

TERCERO.— Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis.— *José López Portillo*.— Rúbrica.— El Secretario de Gobernación, *Jesús Reyes Heróles*.— Rúbrica.— El Secretario de Marina, *Ricardo Cházaro Lara*.— Rúbrica.— El Secretario de Agricultura y Ganadería, *Francisco Merino Rábago*.— Rúbrica.— El Secretario de Obras Públicas, *Pedro Ramírez Vázquez*.— Rúbrica.— El Secretario de Comunicaciones y Transportes, *Emilio Mújica Montoya*.— Rúbrica.— El Secretario de Educación Pública, *Porfirio Muñoz Ledo*.— Rúbrica.— El Secretario de Industria y Comercio, *Fernando Solana Morales*.— Rúbrica.— El Secretario de Salubridad y Asistencia, *Emilio Martínez Manautou*.— Rúbrica.— El Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Julio Rodolfo Moctezuma Cid*.— Rúbrica.— El Secretario del Patrimonio Nacional, *José Andrés de Oteyza Fernández*.— Rúbrica.— El Secretario de la Presidencia, *Carlos Tello Macías*.— Rúbrica.— El Secretario de la Reforma Agraria, *Jorge Rojo Lugo*.— Rúbrica.— El Secretario de Turismo, *Guillermo Rossell de la Lama*.— Rúbrica.— El Secretario del Trabajo y Previsión Social, *Pedro Ojeda Paullada*.— Rúbrica.— El Secretario de Recursos Hidráulicos, encargado del despacho, *Luis Robles Linares*.— Rúbrica.— El Secretario de la Defensa Nacional, *Félix Galván López*.— Rúbrica.

7

.....

TEXTO DEL CONVENIO

UNICO DE COORDINACION



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONVENIO UNICO DE COORDINACION QUE, CON LAS MODI-
FICACIONES Y ADICIONES ACORDADAS, RATIFICAN EL -
EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE -

Guadalajara, Jal., 5 de febrero de 1932.



PRESENCIA DE LA REPUBLICA

CONVENIO UNICO DE COORDINACION QUE, CON LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES ACORDADAS, RATIFICAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE

A N T E C E D E N T E S

1. La estructura política del Estado Mexicano, establecida en su Constitución, es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación.
2. El verdadero desarrollo nacional consiste en el desenvolvimiento armónico de todos los miembros de la comunidad, en la distribución equitativa de los beneficios entre los diversos sectores de la economía y en el crecimiento equilibrado de las distintas regiones del país, por lo que es conveniente consolidar la participación de los distintos grupos sociales, tanto en el planteamiento y análisis, como en la resolución de los problemas locales, que a ellos afectan en forma



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

más directa, para lo cual se debe propiciar un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados en los ámbitos federal, estatal y municipal.

3. Los Estados y los Municipios constituyen las entidades históricamente idóneas para dirigir los esfuerzos de sus comunidades, en la consecución del mejoramiento de las condiciones de vida, así como para condyuvar con la Federación en la planeación y organización del desarrollo armónico y equilibrado del país.
4. En el marco de la Reforma Administrativa, los Ejecutivos Federal y Estatales realizan esfuerzos para impulsar la coordinación y congruencia de la acción de sus dependencias y entidades, lo que ha venido a afirmar la conveniencia de avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, haciéndose necesario ampliar la participación de Estados y Municipios en la definición de las prioridades regionales, en la planeación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de programas de gobierno, conforme al espíritu del Pacto Federal.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

5. Para el mejor cumplimiento de las responsabilidades que corresponden a los Gobiernos Federal y Estatal, es imprescindible elevar la eficiencia y la eficacia en la realización de las obras, en la prestación de los servicios públicos y, en general, en el desempeño de las acciones de gobierno que constituyen la base del mejoramiento de las condiciones de vida de la colectividad, por lo que es conveniente desarrollar una mayor coordinación de las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación e información que a los Ejecutivos Federal y Estatal competen, en sus respectivos ámbitos.

6. Los Ejecutivos Federal y Estatal han formulado planes y programas de desarrollo económico y social, los cuales es necesario integrar y ampliar, con objeto de que los beneficios alcancen a la totalidad de la población y se incrementen las actividades productivas, cubriendo áreas que requieren de atención complementaria para elevar los niveles generales de bienestar.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

7. La magnitud y complejidad de las acciones que exige el desarrollo alcanzado por la Nación, requieren de una actitud decidida y de cambios profundos en los esquemas de trabajo de la sociedad, principalmente del gobierno, y plantean la urgencia de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, a efecto de que los instrumentos de racionalidad de las actividades del sector público respondan con eficiencia y eficacia, en forma congruente con los principios de la filosofía política y las prioridades de la estrategia global de desarrollo del país.

8. Mediante Decreto publicado el 17 de abril de 1980, el Ejecutivo Federal aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el que se establecen como objetivos nacionales del desarrollo económico y social: fortalecer la independencia del país; mantener un crecimiento alto, sostenido y eficiente, con una mayor generación de empleo; proveer de los mínimos de bienestar a todos los mexicanos, y mejorar la distribución del ingreso entre individuos, grupos y regiones; asimismo, en él se define el marco global de la economía en que



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

han de procurarse dichos objetivos, y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante los cuales se busca su cumplimiento en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

Además, dispuso que conforme al Plan, la Federación ha de regular y coordinar sus acciones de desarrollo económico y social, convenirlas con los Gobiernos de los Estados y concertarlas e inducir las con los sectores social y privado.

9. Conforme al Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República está facultado para convenir con los Gobernadores de los Estados la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

10. Mediante Acuerdo publicado el 6 de diciembre de 1976, el Ejecutivo Federal dispuso la celebración de convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a efecto de que por un sólo canal se coordinen las acciones de ambos órdenes de gobierno, en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las dependencias y entidades federales deberán normar su actuación conforme a los términos establecidos en estos convenios.
11. Con fecha 5 de febrero de 1980, los Ejecutivos Federal y Estatal acordaron la vigencia permanente del Convenio Unico de Coordinación, el cual puede ser revisado, adicionado y modificado.
12. El 5 de febrero de 1981, con objeto de coadyuvar a la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, los Ejecutivos Federal y Estatal convinieron en coordinar sus acciones para establecer el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo y acordaron las bases generales para su organización y funcionamiento.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

El Ejecutivo Federal, mediante Decreto publicado el 13 de febrero de 1981, ordenó la abrogación de las disposiciones que crearon y modificaron a los comités promotores del desarrollo socioeconómico de las diferentes entidades federativas y dispuso que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participen, a través de sus órganos regionales, en los comités estatales de planeación para el desarrollo.

Mediante Decreto publicado el _____ en el Periódico Oficial de la Entidad, se estableció el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de _____, como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el propósito de compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, en las distintas etapas del proceso integral de planeación, propiciando la participación de los diversos sectores de la comunidad.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRE SIDENCIA DE LA REPUBLICA

13. En el marco del Plan Global de Desarrollo, el Ejecutivo Federal dispuso la creación del Sistema Alimentario Mexicano, como esquema estratégico e instrumento de planeación integral en materia alimentaria, -- que orienta metas y acciones de política agropecuaria y pesquera, industrial, comercial y de consumo -- de alimentos básicos, a través del cual se realiza -- un gran esfuerzo nacional, compartiendo riesgo con -- los productores, para lograr la autosuficiencia del país en cada uno de los subsistemas claves del proceso alimentario.

14. Por Acuerdo publicado el 7 de febrero de 1980, el -- Ejecutivo Federal creó la Coordinación General de -- Programas para Productos Básicos, con el objeto de -- promover y coordinar las acciones de los sectores -- público, social y privado, dirigidas a la producción, distribución, comercialización, financiamiento y consumo de dichos bienes, a fin de asegurar su abastecimiento suficiente y oportuno a nivel nacional.

15. Mediante Decreto publicado el 21 de septiembre de -- 1981, se estableció el Sistema Nacional para el Abas



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

to, y se fijaron las bases para organizar la distribución y el abasto de artículos alimenticios de consumo generalizado y demás mercancías y servicios que se encuentren comprendidos en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.

Por Acuerdo publicado el 21 de septiembre de 1981, se aprobó el programa denominado Servicios Integrados de Abasto, concebido como un programa multisectorial que, para su desarrollo, requiere de la participación de los sectores público, social y privado, y cuyo objetivo fundamental es asegurar un suministro eficiente, suficiente y oportuno de alimentos e insumos para su producción, a precios y en condiciones adecuados para procurar el bienestar de la población del país.

16. Mediante Acuerdo publicado el 12 de enero de 1981, se creó la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad, que cuenta, entre sus funciones, con la de proponer un Programa Nacional de Empleo y un Programa Nacional de Productividad.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

17. Mediante Acuerdo publicado el 21 de enero de 1977, el Ejecutivo Federal creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, con el objeto de estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la coordinación de sus acciones, y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país.
18. Por Acuerdo publicado el 25 de agosto de 1981, el Ejecutivo Federal dispuso la creación de la Coordinación de los Servicios de Salud Pública, con el propósito fundamental de promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Salud.
19. Mediante Decreto publicado el 13 de enero de 1977, se creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyos objetivos se enmarcan en la promoción y fomento del bienestar social en el país, del desarrollo de la comunidad, de la enseñan-



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

za preescolar y extraescolar, de la investigación de la problemática familiar, del apoyo de la nutrición y acciones de medicina preventiva dirigida a la infancia y a las madres gestantes, y asistencia jurídica, para lograr igualdad de expectativas, oportunidades y seguridades para toda la población en sus ámbitos familiar y comunitario.

Mediante Acuerdo publicado el 31 de enero de 1977, se creó el Fondo Nacional para Actividades Sociales, con el objetivo de realizar o participar en actividades productivas y redituables, para destinar los recursos que obtenga a organismos públicos de servicio social y también promover, y en su caso, financiar o sostener otras actividades tendientes a fomentar el bienestar social y cultural del mexicano.

Mediante Decreto publicado el 20 de septiembre de 1977, se creó el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, al que se han encomendado tareas de promoción, de organización de trabajos, de cooperación, de estudios y de coordinación, las que resulta prove-



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

choso impulsar para propiciar la atención de servicios socialmente útiles y necesarios, así como para incrementar la participación de los particulares en labores que redunden en beneficio de la colectividad.

20. Con fecha 30 de marzo de 1981, se publicó el Reglamento para la prestación del Servicio Social de los Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior en la República Mexicana, que establece las bases y fija los lineamientos de dicho servicio social, así como para la integración del Sistema Nacional de Servicio Social y la organización y funcionamiento de la Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior.

Con la misma fecha, se publicó el Acuerdo por el que se autorizó la constitución del Fideicomiso Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior, para administrar los recursos destinados a apoyar la realización de los programas del servicio social obligatorio.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

21. Los resultados de las acciones desarrolladas en virtud del Convenio Unico de Coordinación se reflejan en el incremento de la capacidad administrativa, financiera y técnica del Estado, por lo que es preciso ampliarlas, dando plena operatividad a sus postulados, a fin de alcanzar el objetivo de consolidarlo como convenio para el desarrollo.

Con fundamento en los antecedentes citados, y con las modificaciones y adiciones acordadas, las partes ratifican el presente Convenio en los términos de las siguientes

C L A U S U L A S

CAPITULO I

DEL OBJETO DEL CONVENIO

PRIMERA.- El presente Convenio tiene por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

de interés común, para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, consistentes en la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras, o la consecución de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo integral de la Entidad, para fortalecer conjuntamente el sistema federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las partes aceptan las bases y los procedimientos generales de las acciones que se derivan del presente Convenio, y que señalan la forma y términos de llevarlas a cabo.

SEGUNDA.- Los programas de desarrollo socioeconómico materia de este Convenio, se encuadran en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal. Así, se podrán concertar acciones para la realización de programas en los sectores administrativos coordinados por las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores



PRESIDENCIA DE LA R. PÚBLICA

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- Secretaría de Comercio
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Pesca

Se incluyen además, acciones correspondientes a las atribuciones de entidades de la Administración Pública Federal - Paraestatal no agrupadas sectorialmente, de la Procuraduría General de la República y de algunas de las unidades dependientes de la Presidencia de la República.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

CAPITULO II

DEL PROCESO INTEGRAL DE PLANEACION A NIVEL REGIONAL

TERCERA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en -
coordinar sus acciones con el propósito de consolidar al -
Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) -
como la instancia idónea para compatibilizar, a nivel lo- -
cal, los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en las -
etapas del proceso integral de planeación, así como para -
promover la realización de acciones bajo las modalidades a -
que se refiere la cláusula Quinta del presente Convenio, -
propiciando en estas tareas la participación de los secto -
res social y privado.

1.- Para tal efecto, el Ejecutivo Federal se compromete a:

a).- Dictar las medidas necesarias para que las dependen -
cias y entidades federales fortalezcan su participación
en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo -
y revisen y adecúen, en lo conducente, sus políticas y
bases jurídico-administrativas a fin de que sus órganos
regionales actúen como canales eficaces y eficientes de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

- b).-Promover ante el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la adopción de medidas jurídico-administrativas que permitan avanzar, con uniformidad y armonía, en la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.
- c).-Participar, a través de los órganos regionales de sus dependencias y entidades, y a petición del Ejecutivo del Estado, en el establecimiento y operación de subcomités sectoriales, regionales y especiales, y grupos de trabajo, del COPLADE.
- d).-Acreditar ante el Ejecutivo Estatal a los representantes de sus dependencias y entidades que participen en el COPLADE, y comunicarle los lineamientos que normen dicha participación.



CONVENIO ÚNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- e).- Mantener informado al COPLADE sobre los lineamientos nacionales 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.

- f).- Proporcionar al COPLADE, a través de los órganos regionales de sus dependencias y entidades, información y asesoría técnica para coadyuvar en la formulación y permanente actualización del Plan de Desarrollo Estatal, buscando su congruencia con los planes global y sectoriales.

- g).- Proponer, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lineamientos y procedimientos para orientar la formulación, en el seno del COPLADE, del Programa de Acción Estatal que permita instrumentar, con criterios uniformes, las políticas y estrategias definidas en el Plan de Desarrollo Estatal, a fin de posibilitar su articulación con las acciones del Sector Público Federal.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- h).- Establecer, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las normas y lineamientos para la integración, en el seno del COPLADE, de la propuesta anual de inversión, gasto y financiamiento federales, que permitan compatibilizar los criterios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los planteamientos formulados por las comunidades locales, en congruencia con las políticas nacionales de gasto público, consignadas en el Plan Global de Desarrollo.
- i).- Comunicar oportunamente al COPLADE, a través de los órganos regionales de sus dependencias y entidades, los programas y proyectos a realizarse en la Entidad, autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de dar respuesta a los planteamientos de las comunidades locales, contenidos en la propuesta anual de inversión, gasto y financiamiento federales.
- j).- Coadyuvar, a través de los órganos regionales de sus dependencias y entidades, en la evaluación de los programas y proyectos prioritarios del Gobierno Estatal.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

k).- Proponer, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lineamientos metodológicos que permitan orientar, en el seno del COPLADE, la coordinación de las acciones para la evaluación del Plan de Desarrollo Estatal.

2. Por su parte, el Ejecutivo Estatal se compromete a:

a).- Dictar las medidas conducentes para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, participen en las actividades del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

b).- Impulsar y propiciar la participación de los Municipios y de los sectores social y privado en las actividades que realiza el COPLADE.

c).- Promover las medidas jurídico-administrativas que permitan avanzar, con uniformidad y armonía, en la consolidación de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- d).- Actualizar el Plan de Desarrollo Estatal, tomando en consideración los planes global y sectoriales, así como los programas especiales definidos por el Gobierno Federal, a fin de que, en el seno del COPLADE, se logre plena congruencia y compatibilidad entre ellos.

- e).- Formular, en el seno del COPLADE, el Programa de Acción Estatal que permita la instrumentación de las estrategias y metas contenidas en el Plan de Desarrollo Estatal, buscando su armonización con las acciones que realiza la Federación.

- f).- Establecer los procedimientos y coordinar las actividades para que, en el seno del COPLADE, se elaboren propuestas de inversión, gasto y financiamiento estatales, en congruencia con los objetivos de política regional consignados en el Plan Global de Desarrollo.

- g).- Presentar anualmente al Ejecutivo Federal, la propuesta de inversión, gasto y financiamiento federales formulada por el COPLADE, con base en los lineamientos contenidos en el Manual para la Operación a nivel re-



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

gional del Proceso de Programación-Presupuestación, -- que emite la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal.

h).- Coordinar, en el seno del COPLADE, las acciones para el control y evaluación del Plan de Desarrollo Estatal.

i).- Facilitar a la Federación, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, información relativa a la situación socioeconómica, administrativa y financiera del Estado, para coadyuvar a la mejor identificación de las prioridades locales.

CUARTA.- Las partes convienen en seguir apoyando técnica y financieramente la operación del COPLADE, para lo cual proporcionarán asesoría y le transferirán recursos financieros en las condiciones que establezcan de común acuerdo.

CAPITULO III

DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO

QUINTA.- Los programas de desarrollo socioeconómico materia de este Convenio, se clasifican bajo las siguientes modalidades:

1. Programas Estatales de Inversión (PEI).- Son los pro _



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

gramas federales de inversión descentralizados a los Ejecutivos Estatales, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de los dos órdenes de gobierno, previéndose la participación de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado.

Estos programas se formularán anualmente. El detalle de las acciones convenidas bajo esta modalidad se incorpora como Anexo Técnico al presente.

2. **Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).** - Son programas federales que se concertan para efectos de coordinación; integran acciones de los dos órdenes de gobierno, previéndose la participación de los Ayuntamientos y de los grupos social y privado; incluyen compromisos específicos derivados de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Federal, pudiendo comprender operaciones en uno o varios sectores, y se formalizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

3. Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).- Son programas que, con el objeto de impulsar productos, regiones y sectores de actividad que el Ejecutivo del Estado considere estratégicos para el desarrollo de la Entidad, integran acciones de ambos órdenes de gobierno, para la realización de proyectos prioritarios, previniéndose la participación de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado, y se conciertan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Las tres modalidades mencionadas se promoverán en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo y sus acciones se integrarán tomando en consideración su incidencia en el logro de los objetivos y metas del Plan Global de Desarrollo y del Plan Estatal de Desarrollo, dando preferencia a las acciones directamente productivas, a las que se destinen a crear en el corto plazo infraestructura de apoyo a la producción, a las que provean a la población de empleo permanente y mínimos de bienestar, así como a aquellas orientadas a resolver situaciones de emergencia.

Para la realización de estos programas se observarán las



PRESDENCIA DE LA REPUBLICA

normas y disposiciones establecidas por la legislación aplicable, así como las previstas en el presente Convenio y en los manuales de operación respectivos.

Para efectos presupuestales, las acciones materia de los programas a que se refiere este Convenio, cuya vigencia se dé en más de un ejercicio fiscal, deberán ser revisadas anualmente.

CAPITULO IV DE LA PROMOCION Y APOYO AL CONVENIO

SEXTA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, para la realización de los programas a que se refiere la cláusula anterior, se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanan del presente, promover y ejecutar las acciones que de él se deriven, celebrar los acuerdos de coordinación que se juzguen convenientes y, en su caso, impulsar las iniciativas de ley o decreto, expedir las disposiciones reglamentarias y adoptar las resoluciones administrativas que sean necesarias, para que las diversas dependencias y entidades de



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

los ámbitos federal y local ajusten su actuación, en lo conducente, a los términos de este Convenio.

SEPTIMA.- El Ejecutivo Federal dispondrá, de acuerdo con el Ejecutivo Estatal y conforme a las disposiciones legales vigentes, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal descentralicen al Gobierno Estatal programas responsabilidad del Gobierno Federal.

Con este propósito, la Secretaría de Programación y Presupuesto, considerando los puntos de vista de las dependencias y entidades federales, y los del Ejecutivo Estatal, -- presentará a la consideración del Presidente de la República, en cada caso, un dictamen sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de los objetivos de política regional, establecidos en el Plan Global de Desarrollo, así como los correspondientes requerimientos de fondos federales.

OCTAVA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, a fin de satisfacer la fundamental prioridad de autosuficiencia alimentaria del país, convienen en coordinar sus acciones -



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

conforme al esquema estratégico de objetivos, metas concretas e instrumentos de acción planteado por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Asimismo, con el propósito de asegurar el consumo de productos básicos, conviene en coordinar las acciones de sus dependencias y entidades, y promover aquellas de los sectores social y privado en la Entidad, dirigidas a la producción, distribución, comercialización y financiamiento de dichos artículos, conforme a la estrategia del Programa Nacional de Productos Básicos.

Con estos propósitos, otorgarán recursos financieros, materiales y humanos para apoyar la operación del Subcomité del Sistema Alimentario Mexicano-Productos Básicos del COPLADE, como la instancia de promoción y coordinación de las acciones correspondientes a nivel regional.

NOVENA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, con el propósito de promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, coordinarán sus acciones conforme a las normas y lineamientos establecidos en el Programa Inte-



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESENCIA DE LA REPUBLICA

gral para el Desarrollo Rural (PIDER), y continuarán el proceso de su descentralización, en los términos del Acuerdo de Coordinación para el Desarrollo Rural Integral, de fecha 5 de febrero de 1981.

DECIMA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal propondrán y apoyarán de común acuerdo, en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, las acciones a realizar en la Entidad dentro de los programas integrados conforme al sistema de colaboración programática de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). En este orden de ideas, establecerán las bases para la descentralización, al régimen estatal, de acciones en materia de agua potable y caminos en el medio rural, a fin de incrementar la participación del Gobierno de la Entidad en la ejecución del Plan, para lo cual suscribirán un Acuerdo de Coordinación en donde se fijen -- las metas, recursos, procedimientos y compromisos de las -- partes.

DECIMA BIS.- Los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en apoyar la realización de las acciones de fomento económico y social conforme a los lineamientos del Programa Nacional-



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (PRONADEF), las cuales se promoverán de común acuerdo, en el seno del Subcomité del Programa, constituido en el COPLADE.

DECIMA PRIMERA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, acuerdan coordinar sus acciones para promover una mayor participación de los Municipios de la Entidad, en el proceso integral de planeación para el desarrollo, así como para vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera, a fin de que éstos puedan atender las necesidades de sus propias comunidades, en congruencia con los objetivos del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal.

Para tal efecto, el Ejecutivo Federal se compromete a identificar, ampliar y difundir las acciones que las diversas dependencias federales realizan en apoyo a los Municipios; a proporcionar asesoría y apoyo técnico a los Municipios en materia hacendaria, financiera, administrativa, jurídica, de desarrollo urbano, de obras y servicios públicos y de fomento económico, y a asignar recursos al Estado para la formulación de proyectos de alcance municipal.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Por su parte, el Ejecutivo Estatal se compromete a robustecer la coordinación Estado-Municipio, mediante la creación de un Subcomité de Fortalecimiento Municipal, en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, que propicie la participación ordenada y coherente de los Municipios en la formulación e instrumentación de los Planes Global, Estatal y Municipales, y a tomar las medidas necesarias a fin de asegurar su adecuado funcionamiento. Asimismo, se compromete a transferir a los Ayuntamientos que así lo acepten, conforme a la normatividad establecida para el efecto, los recursos que la Federación le asigne para estos fines, así como a realizar, en forma concertada con ellos, programas prioritarios para el desarrollo integral de los Municipios.

DECIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, con el propósito de coadyuvar a la integración de un Sistema Nacional de Salud, convienen en coordinar sus acciones a efecto de determinar los elementos normativos, administrativos, financieros y técnicos necesarios, para que las actividades y recursos relativos a la prestación de los servicios públicos de salud en la Entidad, se realicen y aprovechen en forma eficiente.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Para el logro del propósito señalado, las partes convienen en definir las estrategias y acciones necesarias, así como en fijar las bases para integrar los servicios públicos de salud al Sistema Nacional de Salud.

DECIMA TERCERA.- Con el objeto de proporcionar los servicios de información, consulta, distribución, y en su caso - comercialización, de las publicaciones oficiales federales y estatales a los sectores público, social y privado, el Ejecutivo Estatal se compromete a utilizar como canal preferente al Centro de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales en la Entidad, así como a coadyuvar en la realización de programas de difusión de dichos servicios.

DECIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal convienen en coordinar sus acciones para desarrollar el Sistema Nacional de Servicio Social, con base en el Plan General de Servicio Social, a fin de vincularlo con los planes y programas de desarrollo socioeconómico, federales y locales.

Con este propósito, establecerán el Subcomité de Servicio -



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Social del COPLADE, así como las bases para la coordinación con las instituciones de educación superior en la Entidad y los mecanismos para la programación-presupuestación anual de las acciones a desarrollar con los recursos que se prevén en el Acuerdo por el que se crea el Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior.

La Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Educación Superior, a petición del Ejecutivo Estatal, otorgará asesoría técnica para promover, en lo conducente, las reformas y adecuaciones que permitan unificar y reglamentar los ordenamientos jurídico-administrativos estatales relacionados con la materia.

DECIMA QUINTA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en apoyar:

1. Los programas y acciones en materia de medicina preventiva y nutrición, educación, promoción social, desarrollo de la comunidad, alimentación familiar y asistencia jurídica, que el Sistema Nacional para el Desarrollo



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

llo Integral de la Familia realice de manera concertada con el correspondiente Sistema Estatal e instituciones afines en la Entidad, con el propósito de que, en base a un esfuerzo conjunto, se logre la participación de la población en la consecución de mínimos de bienestar.

2. Las acciones que en materia de beneficio social y cultural realice el Fondo para Actividades Sociales del Estado, u otras instituciones afines en la Entidad, de manera concertada con el Fondo Nacional para Actividades Sociales, con el propósito de promover un mejor desarrollo cultural y social de la comunidad.
3. Las acciones de promoción social, organización, cooperación, estudio y coordinación que el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios realice de manera concertada con el Patronato Estatal, Patronatos Municipales y las Unidades de Promoción Voluntaria, así como con las instituciones afines en la Entidad, con objeto de propiciar la atención de servicios socialmente útiles y necesarios y la cooperación de los particulares en trabajos que redunden en beneficio social.



CONVENIO ÚNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Asimismo, y con el fin de asegurar su permanente congruencia, las partes convienen en promover estas acciones en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, en el que participan representantes de las instituciones a que se refiere esta cláusula.

DECIMA SEXTA.- Con el propósito de contribuir con el Gobierno del Estado a reducir eventuales insuficiencias en la cobertura de su gasto corriente y el de sus Municipios, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, les transferirá recursos financieros, los cuales se determinarán en base al análisis que se efectúe de la situación que guarden sus finanzas.

DECIMA SEPTIMA.- Para la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del Gobierno del Estado, las partes podrán convenir que éste aproveche, o bien se transfieran al régimen estatal, los recursos humanos de las dependencias y entidades federales destinados a estos fines, respetando los derechos de los trabajadores, con apego a las leyes aplicables.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONFERENCIA ÚNICA DE COORDINACIÓN 1982

DECIMA OCTAVA.- Con objeto de contribuir al fortalecimiento de la capacidad estatal para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, el Ejecutivo Federal, a propuesta del Ejecutivo Estatal, dispondrá la elaboración de un plan de incorporación de recursos materiales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, susceptibles de aprovechamiento por parte del Gobierno Estatal. Las propuestas deberán ser presentadas a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual, previa consulta con las partes y salvaguardando los derechos de terceros, procederá a realizar las gestiones conducentes.

DECIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal dispondrá o promoverá, según el caso, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal presten su asesoría y apoyo material posible al Gobierno del Estado, cuando se justifique y así lo solicite el Ejecutivo Estatal.

VIGESIMA.- El Ejecutivo Federal dictará, en su caso, las medidas de índole administrativa que sean procedentes para que las dependencias y entidades federales ejerzan sus res-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

pectivas funciones de manera expedita, a fin de que, al mismo tiempo que se salvaguarda el interés público, no se entorpezca la realización de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del Gobierno del Estado.

CAPITULO V

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

VIGESIMA PRIMERA.- La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas a que se refiere este Convenio, podrán realizarse con fondos provenientes de los presupuestos de egresos de la Federación y del Estado, con los empréstitos que otorguen las instituciones nacionales de crédito, bancos mixtos y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado.

La estructura financiera de cada programa será fijada tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos.

VIGESIMA SEGUNDA.- El financiamiento de los programas mate-



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1992

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ria de este Convenio, que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, podrá instrumentarse bajo cualquiera de las formas que se indican a continuación:

1. Con las transferencias de fondos al Gobierno del Estado que acuerde el Ejecutivo Federal;
2. Por encargo del Gobierno Federal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, con el señalamiento expreso de las modalidades que, para su realización, se convengan con el Ejecutivo Estatal;
3. Mediante la aplicación directa de fondos que el Gobierno Federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.

VIGESIMA TERCERA.- Los programas cuyo financiamiento se - -



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

efectúe bajo cualquiera de las formas que se detallan en la cláusula anterior, están sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias federales vigentes.

VIGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de acuerdo con el procedimiento establecido, hará la transferencia de fondos que proceda al Gobierno del Estado para que ejecute los Programas Estatales de Inversión convenidos, de conformidad con el calendario de ministración de recursos que se apruebe.

Por lo que hace a los Programas Sectoriales Concertados y a los de Desarrollo Estatal, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de fondos que aseguren su adecuada ejecución.

VIGESIMA QUINTA.- El Ejecutivo Federal, conforme a la legislación vigente, podrá autorizar que las instituciones, organismos y fideicomisos mencionados en la cláusula Vigésima Primera, otorguen los créditos que solicite el Ejecutivo Estatal para la realización de algunos de los programas a que se refiere este Convenio.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CAPITULO VI

DE LA ADMINISTRACION, OPERACION, CONSERVACION Y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

VIGESIMA SEXTA.- El Ejecutivo Estatal llevará a cabo la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refiere el apartado 1 de la cláusula Quinta de este Convenio. En caso de que esta responsabilidad no corresponda al Estado, o sus posibilidades presupuestales no se lo permitan, las partes determinarán, de común acuerdo, la forma de cumplir con dicho compromiso.

Respecto de las obras y servicios públicos materia de los apartados 2 y 3 de la cláusula Quinta, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y designación de recursos que aseguren su administración, operación, conservación y mantenimiento adecuados.

VIGESIMA SEPTIMA.- El Ejecutivo Estatal promoverá la participación de los Municipios y de los diversos sectores de la comunidad, en la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refiere el presente Convenio, buscando el mejor aprovechamiento de los mismos.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CAPITULO VII

DEL AMBITO DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES CONCERTADOS

VIGESIMA OCTAVA.- Las partes acuerdan incorporar a este Convenio los compromisos específicos que actualmente tiene concertados el Gobierno del Estado con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Los compromisos que se celebren en lo futuro, se integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. La Secretaría de Programación y Presupuesto dictaminará sobre la procedencia de su incorporación.

VIGESIMA NOVENA.- La vigencia de los Acuerdos de Coordinación para la realización de los Programas Sectoriales Concertados a que se refiere el apartado 2 de la cláusula Quinta, podrá tener la duración que demande la naturaleza de cada programa.

Los Programas Sectoriales Concertados tendrán la cobertura que se derive de las cláusulas que se incluyen en este Capítulo.

TRIGESIMA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, --



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la realización conjunta de programas para vigilar el respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales; fomentar el desarrollo político y auxiliar en las funciones electorales, dictando las medidas que se juzguen convenientes; coordinar las acciones de sus respectivas dependencias y de los sectores privado y social, para la realización de labores de auxilio en casos de desastre; ampliar la red de distribución del Diario Oficial de la Federación y brindar asesoría a las publicaciones similares de carácter estatal.

Fortalecer el sistema de comunicación social, mediante la aplicación de las normas legales en materia de radio, televisión y cinematografía y la expansión del Sistema Televisión de la República Mexicana; establecer y operar un Sistema Nacional de Archivo, mediante la coordinación y asesoría del Archivo General de la Nación.

Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, así como el tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hayan incurrido en conductas antisociales.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESENCIA DE LA REPUBLICA

y de menores infractores; asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Información Penitenciaria.

Difundir y aplicar, a nivel regional, la política demográfica del Gobierno Federal, así como establecer y coadyuvar en la operación del Sistema Nacional del Registro de Población e Identificación Personal, en los términos de la legislación federal aplicable.

TRIGESIMA PRIMERA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, en el marco de las disposiciones correspondientes, convienen en coordinarse en materia de desconcentración administrativa de los servicios al público que presta la Secretaría de Relaciones Exteriores, tomando en cuenta las modalidades acordadas para tal efecto.

TRIGESIMA SEGUNDA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal continuarán regulando sus relaciones fiscales, en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, -- así como los previstos en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Colaboración Administrativa que tienen celebrados, incluyendo -



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

sus anexos o convenios adicionales a los mismos, con el objeto de coadyuvar a una mejor distribución de recursos fiscales entre la Federación, el Estado y sus Municipios; evitar, en los términos de las leyes federales y de los acuerdos de coordinación respectivos, la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales; desarrollar e intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal, mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y, sobre todo, fortalecer las haciendas públicas del Estado y sus Municipios.

El Ejecutivo Federal continuará realizando oportunamente y en forma mensual, el pago de las participaciones que correspondan al Estado, provenientes de recursos fiscales federales.

El Ejecutivo Estatal proporcionará al Ejecutivo Federal la información necesaria para la determinación y liquidación de las mencionadas participaciones, y se obliga a pagar oportunamente, cada mes, las que les correspondan a los Municipios, informando de ello al órgano de coordinación fiscal correspondiente.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, promoverán todas aquellas acciones que permitan integrar una política financiera y hacendaria que estimule el desarrollo de las actividades productivas dentro del Estado.

Igualmente, convienen en desarrollar, con un claro sentido de apoyo regional, los mecanismos de naturaleza fiscal, crediticia y de estímulos fiscales, así como orientar con el mismo fin la actividad crediticia, de asesoría y de asistencia técnica que realizan las instituciones nacionales de crédito, bancos mixtos y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal. En lo que se refiere a estímulos fiscales, los otorgará la Federación sólo con cargo a sus propios recursos.

Asimismo, coordinarán sus acciones con objeto de impulsar las tareas del subcomité sectorial correspondiente del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

TRIGESIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en realizar acciones conjuntas, a fin de impulsar y



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

apoyar los esfuerzos de planeación, programación, presupuestación y evaluación que se realicen en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo. Asimismo, impulsarán el diseño y operación de los sistemas de información estadística y geográfica necesarios para la adecuada toma de decisiones, en sus respectivos ámbitos de competencia, y promoverán el desarrollo de la ciencia y la tecnología en la Entidad:

Igualmente, realizarán acciones conjuntas para complementar los proyectos estratégicos del Gobierno Federal, así como para prevenir e compensar en su caso, las distorsiones que, sobre el desarrollo de determinadas localidades, se causen por los efectos de dichos proyectos.

TRIGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, y con objeto de dar plena operatividad a la planeación del desarrollo industrial, convienen en coordinar sus acciones para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, y para la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los planes y proyectos estatales de desarrollo industrial. Asimismo, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

los preceptos constitucionales sobre los bienes de propiedad originaria de la Nación, los de propiedad privada y el uso, explotación y conservación de los recursos naturales no renovables; proteger y fomentar la industria en todas las ramas de actividad, así como la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares; impulsar el desarrollo tecnológico de la industria nacional y vigilar el cumplimiento de las normas y especificaciones industriales.

TRIGESIMA QUINTA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones en materia comercial, con objeto de organizar una estructura para el abasto popular, lograr que las actividades comerciales estimulen la producción básica y la capacidad productiva nacional, orientar los patrones de consumo necesarios y contribuir al mejor uso de las divisas disponibles, estimulando la autosuficiencia alimentaria, la diversificación de exportaciones, la importación socialmente necesaria y la generación de empleos.

Con estos propósitos determinarán, de común acuerdo, las acciones que ambos órdenes de gobierno realizarán en la --



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Entidad, conforme a los objetivos y políticas señalados en el Programa de Servicios Integrados de Abasto, así como para promover las de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado, a fin de establecer los servicios e instalaciones previstos en el Decreto que establece el Sistema Nacional para el Abasto. Para tal efecto, conviene en definir las bases para la integración y funcionamiento del Subcomité Especial de Abasto, en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

TRICESIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a la Ley de Fomento Agropecuario y demás disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones para la planeación del desarrollo agropecuario y forestal de la Entidad. Asimismo, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para fomentar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, en todos sus aspectos; promover la aplicación de las normas y procedimientos que permitan aumentar los rendimientos de dichas actividades; impulsar las labores de investigación y capacitación en estos campos y, en general, para llevar a cabo



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

todas aquellas acciones que permitan la adecuada evolución de la producción agropecuaria y forestal en la Entidad.

TRIGESIMA SEPTIMA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones a fin de que exista congruencia entre los planes nacionales y estatal que se formulen en materia de comunicaciones y transportes. Asimismo, el Ejecutivo -- Estatal coadyuvará con el Ejecutivo Federal en la vigilancia de la conservación de las líneas e instalaciones telefónicas incorporadas a la red nacional en la Entidad, y para establecer el enlace de la red nacional de telecomunicaciones con los servicios similares en el Estado.

TRIGESIMA OCTAVA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes y con el objeto de dar plena operatividad a la planeación del -- desarrollo urbano, convienen en coordinar sus acciones para la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de sus programas operativos y del Programa Nacional de Vivienda; para la formulación, ejecución, evaluación y actua



CONVENIO ÚNICO DE COORDINACIÓN 1982

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

lización de los planes y programas estatales de desarrollo urbano y del programa estatal de vivienda, así como para promover y apoyar la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los planes de desarrollo urbano municipales y de centros de población.

Asimismo establecerán, de común acuerdo, los términos en que se apoyará la adecuada operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado transferidos al Gobierno del Estado, así como para la realización de las acciones que queden a cargo de éste, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo publicado el 5 de noviembre de 1980, en el Diario Oficial de la Federación.

TRIGESIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, con base en las disposiciones legales relativas, convienen en realizar de manera conjunta los programas establecidos para abatir el rezago y promover las oportunidades de educación, impulsar la capacitación en y para el trabajo, elevar el nivel cultural, fomentar el deporte, ofrecer oportunidades de recreación y, en general, llevar a cabo acciones en materias afines que tiendan a mejorar el bienestar de la población.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Las partes, tomando en cuenta las circunstancias que median, convienen en establecer las bases y lineamientos que habrán de cumplirse para garantizar a toda la población en edad escolar, su ingreso a la educación primaria y su permanencia en ella hasta concluirla.

CUADRAGESIMA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a los términos establecidos en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones y recursos para la realización de programas destinados a promover la salud, educar a la población en materia de salud, prevenir y controlar enfermedades, atender a los enfermos, extender la planificación familiar, formar personal para la salud, investigar los problemas de salud pública, ejercer el control sanitario, mejorar el saneamiento, mantener el equilibrio ecológico, planear la ordenación territorial y los asentamientos humanos en la Entidad y efectuar programas de mejoramiento ambiental.

Para llevar a cabo lo anterior, la Federación y el Estado



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SECRETARÍA DE COORDINACIÓN 1982

establecerán de común acuerdo un sistema de servicios de salud escalonado en tres niveles de atención, regido y realizado con referencia a rangos poblacionales, congruente con la problemática de salud y estructurado por unidades y formas de organización de programas y servicios con características uniformes.

CUADRAGESIMA PRIMERA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización de un programa en materia de administración del trabajo, tendiente a promover las oportunidades de empleo, organizar el funcionamiento de los mercados de trabajo y promover la organización social para el trabajo; elevar la productividad; impulsar y vigilar la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; promover la seguridad e higiene en el trabajo; mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familiares; promover la justicia en las relaciones laborales y desarrollar y fortalecer las autoridades e instituciones de la administración integral del trabajo.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CUADRAGESIMA SEGUNDA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias; promover la conservación de tierras y aguas en ejidos y comunidades; promover la organización y capacitación de los integrantes de los núcleos ejidales y comunales; fomentar el desarrollo de la industria rural ejidal; regularizar zonas urbanas ejidales y comunales que necesitan de la acción conjunta Federación-Estado Municipio y, en general, aquellas acciones que tiendan a elevar el nivel de vida de los habitantes de los ejidos y de las comunidades rurales.

CUADRAGESIMA TERCERA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones para promover el incremento y diversificación de los mercados turísticos; auspiciar el desarrollo del turismo social, y proteger los consumos turísticos populares. Para tal fin establecerán, en el Acuerdo de Coordinación que se suscriba al efecto, las ba-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ses para la descentralización de acciones del sector coordinado por la Secretaría de Turismo al Gobierno del Estado, así como para la integración del subcomité sectorial correspondiente, del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, que será la instancia para la promoción y coordinación de las acciones mencionadas.

CUADRAGESIMA CUARTA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal formularán y ejecutarán, conjuntamente, programas en materia de captura, acuacultura, industrialización y comercialización pesquera; desarrollo de comunidades pesqueras; investigación científica y tecnológica; organización del trabajo; capacitación de pescadores y, en general, todas aquellas acciones de fomento pesquero que tiendan a incrementar la producción y el abasto de alimentos, generar empleos, mejorar el nivel de vida de los pescadores, obtener divisas e impulsar el desarrollo regional y el de otras actividades relacionadas con la pesquera; así como vigilar la correcta aplicación de las disposiciones legales establecidas en la materia.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

CUADRAGESIMA QUINTA.- Conforme a las disposiciones legales vigentes, los Ejecutivos Federal y Estatal llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para coadyuvar a que la administración de justicia sea más pronta y expedita, así como para el establecimiento de una mayor coordinación de sus acciones en las labores relativas a la persecución de los delitos de los órdenes federal y estatal.

CAPITULO VIII

DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

CUADRAGESIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos, pondrá a disposición del Ejecutivo Estatal los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal y prestará la asesoría que al efecto solicite el Estado.

Asimismo, a petición del Ejecutivo Estatal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, proporcionará los apoyos necesarios para la realización de programas de capacitación del personal de la administración estatal.



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CUADRAGESIMA SEPTIMA.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a petición del Ejecutivo Estatal, tomando en cuenta la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente y de la Coordinación General de Estudios Administrativos, estudiará y resolverá sobre la transferencia al régimen estatal de determinadas funciones que están a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social del Gobierno del Estado y su ámbito de acción e influencia se limite a la Entidad.

Las partes, tomando en cuenta las circunstancias que median, establecerán de común acuerdo la forma y procedimientos que habrán de seguirse para realizar las transferencias a que se refiere el párrafo anterior, cumpliendo con las disposiciones legales que para cada caso concreto deban aplicarse.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán prestar, a solicitud del Ejecutivo del Estado, la asesoría técnica que éste requiera para asumir las funciones transferidas.



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CAPITULO IX

DE LA REVISION Y EVALUACION DEL CONVENIO

CUADRAGESIMA OCTAVA.- El presente Convenio tendrá vigencia permanente y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes.

CUADRAGESIMA NOVENA.- El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente Convenio, precisando los objetivos y metas logrados y, en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos no se hayan realizado, y conviene en establecer los mecanismos de control y seguimiento físico y financiero de los fondos y aportaciones, así como de los programas prioritarios, dentro del proceso de autoevaluación en la Entidad, a fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

Para tales efectos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, se compromete a entregar al Ejecutivo Estatal los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas prioritarios. Asimismo, por conducto de la Secretaría de Progra



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

mación y Presupuesto, se compromete a otorgar asesoría y apoyo técnico para el diseño e instrumentación de un sistema estatal de control y seguimiento, compatible con el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF), establecido por el Gobierno Federal.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, en ejercicio de su atribución de evaluar los programas y acciones a que se refiere el presente Convenio, rendirá informes cu trimestrales, acompañados de su opinión, al Ejecutivo del Estado y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, el Presidente de la República y el Gobernador del Estado podrán obtener, de los órganos que juzguen pertinente, los informes generales y específicos que requieran.

CAPITULO X DISPOSICIONES FINALES

QUINCAGESIMA.- Ambas partes acuerdan que si una de ellas -



CONVENIO UNICO DE COORDINACION 1982

RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

no cumple con alguna de las obligaciones específicas que le impone el presente Convenio, la otra queda liberada del cumplimiento de la obligación que le sea correlativa.

QUINCUAGESIMA PRIMERA.- El presente Convenio ratifica, con las modificaciones y adiciones que el mismo contiene, el suscrito por las partes el cinco de febrero de mil novecientos ochenta y uno. Surte sus efectos a partir del día primero de enero de mil novecientos ochenta y dos, y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en el órgano informativo oficial del Estado.

QUINCUAGESIMA SEGUNDA.- Este Convenio se suscribe por el Titular del Ejecutivo Federal, por el Titular del Ejecutivo Estatal y por los funcionarios federales y estatales que a continuación se señalan.

Guzdalajara, Jal. 5 de febrero de 1982.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Decreto por el cual se abrogan los que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de la República, y se dispone que las dependencias y entidades federales participen en los comités estatales de planeación para el desarrollo que establezcan los Gobiernos de los Estados.



JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados -
Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción
I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos -
Mexicanos, con fundamento en las fracciones I, II y XVII del artícu
lo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que a partir de 1971 se fueron creando en los Estados de la Repúbli
ca, mediante Decretos Presidenciales, Comités Promotores del Desa
rrollo Socioeconómico, con la finalidad de impulsar el desarrollo de
las entidades federativas con la participación de los sectores que -
actúan a nivel local;

Que mediante Decreto del 27 de enero de 1975 se dotó a los Comités
establecidos en cada uno de los Estados, de personalidad jurídica y -
de patrimonio propio, sentándose las bases para su integración y fun
cionamiento uniformes a nivel nacional;

Que las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

económico fueron ampliadas posteriormente, para que cumplieran con la finalidad de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad;

Que la actual Administración se esfuerza por instituir a la planeación como técnica de gobierno, para avanzar con mayor celeridad hacia los objetivos derivados de nuestro Proyecto Nacional, que están señalados en el Plan Global de Desarrollo;

Que mediante la expedición del Plan Global de Desarrollo, se ha avanzado en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, que busca hacer posible el permanente análisis de la congruencia, la eficiencia y la eficacia de la acción de los sectores público, social y privado, en torno a objetivos y metas nacionales;

Que para la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, se requiere del establecimiento en el nivel estatal, por actos jurídicos propios de los Gobiernos de los Estados, de mecanismos de planeación en los que participen los diversos sectores



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

de la sociedad, a efecto de que coadyuven, tanto en la formulación y actualización de los planes estatales de desarrollo, como en la ejecución, control y evaluación de las acciones que de ellos se derivan, en forma coordinada con la Administración Pública Federal:

Que la evolución del país exige avanzar en el proceso de Reforma Administrativa, promoviendo la creciente participación de los Estados y de los Municipios en el planteamiento y solución de sus problemas, en la ejecución correcta de programas de gobierno y, en general, en las tareas del desarrollo:

Que con el fin de armonizar los esfuerzos de los Gobiernos Federal y Estatales, en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, se ha institucionalizado el Convenio Único de Coordinación, que el Plan Global de Desarrollo define como instrumento de planeación y canal único de concertación de acciones entre ambos órdenes de gobierno:

Que en la actual etapa de evolución del país, la planeación resulta un factor fundamental para alcanzar estadios superiores de desarrollo



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

llo económico y social, y en tal virtud, para consolidar el Convenio Unico de Coordinación como convenio para el desarrollo se han incorporado a su contexto las acciones que en el campo de la planeación, llevan a cabo la Federación y los Estados:

Que con el fin de realizar estos propósitos, el Ejecutivo Federal a mi cargo, y los Gobiernos Estatales, han convenido en la conveniencia de transformar a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en comités estatales de planeación para el desarrollo, quedando a cargo de los Gobiernos de los Estados instrumentar la creación de estos nuevos organismos que sustituirán a los Comités promotores establecidos por la Federación, haciendo disolverse éstos; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTICULO 1º. - Se abrogan los Decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República, mismos que a continuación se indican:



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Decreto que creó el Comité Promotor de Desarrollo Económico del Estado de Yucatán, de fecha 22 de junio de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.
- Decreto por el que se constituyó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Oaxaca, de fecha 17 de marzo de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Chiapas, de fecha 9 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Durango, de fecha 14 de noviembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Sonora, de fecha 28 de noviembre de 1973, pu--



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

olucado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año.

- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Nuevo León, de fecha 31 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1974.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Guanajuato, de fecha 21 de enero de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Querétaro, de fecha 5 de abril de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tabasco, de fecha 9 de mayo de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año.



PRE SIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Jalisco, de fecha 24 de mayo de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Michoacán, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de San Luis Potosí, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Zacatecas, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Nayarit, de fecha 10 de julio de 1974, publicado.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1974.

- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Sinaloa, de fecha 5 de septiembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Aguascalientes, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1974.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Morelos, de fecha 25 de septiembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Campeche, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1974.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Chihuahua, de fecha 30 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1974.
- Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tlaxcala, de fecha 11 de enero de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 del mismo mes y año.
- Decreto que creó los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz; y reformó los Decretos de creación de los Comités de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, otorgándoles a los Comités de cada uno de los Estados de la República, personalidad jurídica y patrimonio propio, de fecha 27 de



RESIDENCIA DE LA REPUBLICA

enero de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.

- Decreto que amplió las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, de fecha 26 de junio de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.
- Decreto por el que se dispuso que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, fueran organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, de fecha 10 de marzo de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 del mismo mes y año.

ARTICULO 2º. - Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participarán a través de sus órganos regionales, en los comités estatales de planeación para el desarrollo que se esta -



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

blezcan en cada una de las entidades federativas. Para tal efecto, los titulares de dichas dependencias y entidades instrumentarán las políticas que permitan a sus órganos regionales actuar como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

ARTICULO TERCERO. - El Ejecutivo Federal acordará con los Ejecutivos Estatales, en el marco del Convenio Unico de Coordinación, el procedimiento para transferir, en su oportunidad, a los comités estatales de planeación para el desarrollo, conforme se vayan formalizando, los recursos y bienes que formen parte del patrimonio de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ARTICULO CUARTO. -En cada entidad federativa, el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico continuará en operación hasta que se formalice la creación del respectivo comité estatal de planeación para el desarrollo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ~~veinte~~ veintiuno días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y uno.

[Handwritten signature]

EL SECRETARIO DE GOBERNACION

[Handwritten signature]

ENRIQUE OLIVARES SANTANA

EL SECRETARIO DE MARINA

[Handwritten signature]

RICARDO CHAZARO LARA

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

[Handwritten signature]

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

[Handwritten signature]

JORGE CASTAÑEDA Y ALVAREZ

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

[Handwritten signature]

DAVID IBARRA MUÑOZ

EL SECRETARIO DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

[Handwritten signature]

JOSE ANDRES OTÍLYA FERNANDEZ



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

EL SECRETARIO DE COMERCIO

JORGE DE LA VEGA DOMINGUEZ

EL SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

EMILIO MUJICA MONTOYA

EL SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA

FERNANDO SOLÍS A. MORALES

EL SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

PEDRO OJEDA PAULLADA

LA SECRETARIA DE TURISMO

ROSA LUZ ALEGRIA ESCAMILLA

EL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

FRANCISCO BERNARDINO TABAGO

EL SECRETARIO DE ASENTAMIENTOS RURALES Y OBRAS PUBLICAS

EDUARDO RAMIREZ VAZQUEZ

EL SECRETARIO DE SALUD Y ASISTENCIA

MARIO CALLES LOPEZ NEGRETE

EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA

JAVIER GARCIA PANLAGUA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PESCA

FERNANDO RAINO ESCOBAR

PROYECTO DE
DECRETO ESTATAL 1/

**DECRETO POR EL QUE SE CREA EL COMITE DE PLANEACION PARA
EL DESARROLLO DEL ESTADO**

CONSIDERANDO

Que el Gobierno de la República tiene el propósito de impulsar el desarrollo armónico de las diversas regiones del país, a través del fortalecimiento del sistema federal consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que es responsabilidad del Gobierno Constitucional del Estado impulsar el desarrollo socioeconómico de la Entidad, buscando armonizar los esfuerzos que a nivel local realizan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales y propiciando la colaboración de los sectores de la comunidad;

Que el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado ha cumplido con sus tareas de asesorar y coadyuvar en materias de planeación y programación, con la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, resultando conveniente aprovechar las experiencias derivadas de su funcionamiento en el establecimiento y operación del comité estatal de planeación para el desarrollo;

Que los Ejecutivos Federal y Estatal han suscrito el Convenio Único de Coordinación, a efecto de armonizar sus acciones en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, señalando en su cláusula tercera, capítulo II, el compromiso de coadyuvar a la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, a través del establecimiento de un mecanismo estatal de planeación que permita compatibilizar los esfuerzos que en esta materia realizan la Federación, el Estado y los Municipios, y propicie la participación de los sectores que actúan a nivel local, en las etapas del proceso integral de planeación;

1/ Documento formulado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a petición de algunos Gobiernos de los Estados, para orientarlos en la integración de su documento definitivo.

X.- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.

XI.- Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones III a la X, con excepción de la VI, se designará un suplente.

Artículo 3º - El Comité tendrá las siguientes funciones.

I.- Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal.

II.- Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Sectoriales, Estatal y Municipales.

III.- Coordinar el control y evaluación del plan estatal de desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidir en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

IV.- Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.

Las propuestas que se hagan al Ejecutivo Federal, deberán presentarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a las normas que ésta establezca para ello, desglosadas a nivel de obras y servicios y claramente jerarquizadas.

V.- Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado.

VI.- Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio Unico de Coordinación, entre la Federación y el Estado, e informar periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

VII.- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la Entidad.

VIII.- Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.

IX.- Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de

X.- Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XI.- Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine.

Artículo 4º.- El patrimonio del Comité se integrará con las aportaciones de los Gobiernos Federal y Estatal, así como con los que deseen hacer otros sectores de la comunidad.

Artículo 5º.- Las remuneraciones de los integrantes del Comité quedarán a cargo de las dependencias, entidades y organismos que los hubieren designado.

Artículo 6º.- El Comité coordinará sus actividades con las de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Artículo Tercero.- El Comité expedirá su reglamento interior dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

F Z M X O S

PROPUESTA DE
REGLAMENTO INTERIOR

REGLAMENTO INTERIOR DEL COMITE
DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO
DEL ESTADO DE _____

Reunión Nacional de Funcionarios de los --
Gobiernos de los Estados y de la Secretaría
de Programación y Presupuesto.

Capítulo I

De la Integración y Atribuciones del Comité.

Capítulo II

De las Atribuciones del Presidente.

Capítulo III

De las Atribuciones del Coordinador General.

Capítulo IV

De las Atribuciones del Secretario Técnico.

Capítulo V

De la Integración, Atribuciones y Sesiones de la Asamblea Plenaria.

Capítulo VI

De la Integración, Atribuciones y Sesiones de la Comisión Permanente.

Capítulo VII

De la Integración, Atribuciones y Sesiones de los Subcomités Sectoriales, Regionales y --- Especiales.

Capítulo VIII

De las Atribuciones de los Coordinadores de los Subcomités.

Capítulo IX

De las Atribuciones de los Asesores Técnicos de los Subcomités.

Capítulo X

De la Integración y Atribuciones de los Grupos de Trabajo.

Transitorios.

Anexos: Gráficos de la Estructura del Comité.

CAPITULO I
DE LA INTEGRACION Y ATRIBUCIONES DEL COMITE

ARTICULO PRIMERO.- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de _____, tendrá la Integración y funciones que se señalan en el Acuerdo de Coordinación que para su establecimiento y operación han celebrado el Gobierno del Estado y, en representación del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se han formalizado en el *

ARTICULO SEGUNDO.- El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, contará con los siguientes órganos:

- I. - La Asamblea Plenaria
- II. - La Comisión Permanente
- III. - Los Subcomités
- IV. - Los Grupos de Trabajo

CAPITULO II
DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE

ARTICULO TERCERO.- El Presidente del Comité tendrá las siguientes atribuciones:

* Anotar el Decreto o Ley que el Gobierno del Estado haya emitido para la creación del comité estatal de planeación para el desarrollo.

- I. - Representar al Comité ante toda clase de autoridades y de instituciones públicas y privadas.
- II. - Presidir las reuniones de la Asamblea Plenaria y las de la Comisión Permanente.
- III. - Dirigir y moderar los debates durante las sesiones de la Asamblea Plenaria y de la Comisión Permanente.
- IV. - Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, las resoluciones de la Asamblea Plenaria que lo ameriten por su naturaleza e importancia.
- V. - Formalizar las invitaciones a los representantes de los diversos sectores de la sociedad para que participen en el Comité.

CAPITULO III DE LAS ATRIBUCIONES DEL COORDINADOR GENERAL

ARTICULO CUARTO. - El Coordinador General del Comité contará con las siguientes atribuciones:

- I. - Coordinar las actividades del Comité.
- II. - Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias tanto de la Asamblea Plenaria como de la Comisión Permanente.
- III. - Formular la orden del día para las reuniones de la Comisión Permanente y someterla a la consideración de ésta.

- Comité, que debe ser puesto a la consideración de la Asamblea Plenaria.
- V. - Coordinar la formulación del informe anual de actividades del Comité, que debe ser puesto a la consideración de la Asamblea Plenaria.
- VI. - Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las atribuciones del Comité determinen la Asamblea Plenaria y la Comisión Permanente.
- VII. - Pasar lista a los miembros de la Asamblea Plenaria y a los de la Comisión Permanente en las reuniones respectivas.
- VIII. - Levantar las actas de cada una de las sesiones de la Asamblea Plenaria y de la Comisión Permanente, y consignarlas bajo su firma, la del Presidente y la del Secretario Técnico, en el libro respectivo.
- IX. - Leer el acta de la sesión anterior en las reuniones de la Asamblea Plenaria y de la Comisión Permanente.
- X. - Cuidar que circulen con oportunidad entre los miembros de la Asamblea Plenaria y de la Comisión Permanente, las actas de las sesiones, las agendas y programas de trabajo, las ordenes

del día, y la documentación que se deba conocer en las sesiones correspondientes.

XI.- Realizar el seguimiento de los acuerdos de la Asamblea Plenaria, así como los de la Comisión Permanente.

XII.- Elaborar y poner a la consideración de la Comisión Permanente, los Informes de la integración original del Comité, así como de las modificaciones que al respecto se efectúen.

XIII.- Difundir las resoluciones y trabajos del Comité.

CAPITULO IV

DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO TECNICO

ARTICULO QUINTO.- El Secretario Técnico del Comité contará con las siguientes atribuciones:

- I.- Proporcionar la asesoría técnica que se requiera para el eficiente cumplimiento de las funciones del Comité.
- II.- Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Comité.
- III.- Cumplir con las comisiones y trabajos que le encomienden la Asamblea Plenaria y la Comisión Permanente.

CAPITULO V

DE LA INTEGRACION, ATRIBUCIONES Y SESIONES DE LA ASAMBLEA PLENARIA.

ARTICULO SEXTO.- La Asamblea Plenaria estará integrada por:

- I.- Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado.
- II.- Un Coordinador General, que será *
- III.- Un Secretario Técnico, que será el Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Gobierno Federal, en el Estado.
- IV.- Los titulares de las dependencias del Gobierno del Estado, que participen en el Comité.
- V.- Los titulares de los órganos regionales de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, que participen en el Comité.
- VI.- Los titulares de las comisiones en donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.
- VII.- Los CC. Presidentes Municipales del Estado, que forman parte del Comité.
- VIII.- Los Representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores, y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que formen parte del Comité.

* Anotar este dato conforme a lo que se haya estipulado en el Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento y Operación del comité estatal de planeación para el desarrollo.

X.- Los Representantes de Instituciones de educación superior y de centros de investigación que formen parte del Comité.

XI.- Los Senadores y Diputados Federales por el Estado, así como los Diputados Locales, que formen parte del Comité.

A cada miembro propietario de la Asamblea Plenaria, le corresponde intervenir en ésta en su calidad de representante de su respectiva dependencia, entidad u organización, para opinar, proponer medidas y colaborar en acciones para acelerar el desarrollo socioeconómico de la Entidad.

ARTICULO SEPTEIMO.- La Asamblea Plenaria tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Analizar y, en su caso, aprobar dentro de los dos últimos meses del año, el programa de trabajo del Comité para el año siguiente.
- II.- Analizar y, en su caso, aprobar dentro de los dos primeros meses del año, el informe de actividades del Comité, correspondiente al año anterior.
- III.- Analizar y, en su caso, aprobar los trabajos que elabore la Comisión Permanente en cumplimiento de las atribuciones del Comité.

- IV. - Establecer Subcomités Especiales, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité y tendrán carácter permanente.
- V. - Constituir grupos de trabajo para el análisis de asuntos específicos de interés para el desarrollo socioeconómico de la Entidad.
- VI. - Otorgar facultades a la Comisión Permanente, para el adecuado cumplimiento de los asuntos relativos a los objetivos del Comité.
- VII. - Proponer a las autoridades correspondientes las medidas que coadyuven al mejor funcionamiento del Comité.
- VIII. - Aprobar o reformar las agendas y programas de trabajo para las reuniones de la propia Asamblea, que sean puestos a su consideración por la Comisión Permanente.
- IX. - Aprobar los mecanismos y reglas de funcionamiento del Comité.

ARTICULO OCTAVO. - De las Sesiones de la Asamblea Plenaria.

- I. - La Asamblea Plenaria celebrará dos sesiones ordinarias al año, en el lugar y fecha que se indique en la convocatoria correspondiente. Asimismo, el Presidente del Comité podrá convocar a sesiones extraordinarias para tratar asuntos que por su importancia lo ameriten.

totalidad de representantes de las delegaciones y comités federales y estatales y los representantes de las comisiones donde participan las secciones pólitas, económicas, culturales y deportivas de parte del Comité.

- III.- En caso de ausencia del Presidente del Comité, las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Plenaria serán presididas por el Coordinador General del mismo.
- IV.- En caso de que un miembro propietario de la Asamblea Plenaria no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de ésta, deberá concurrir su suplente con facultades de propietario.
- V.- El Coordinador General, verificará el quórum de la Asamblea Plenaria y lo comunicará al Presidente de la misma.
- VI.- La agenda y el programa de trabajo que correspondan a cada sesión de la Asamblea Plenaria, deberán ser distribuidas a sus integrantes por lo menos con 48 horas de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador General del Comité.

sus sugerencias con respecto a la agenda y programa de trabajo para las sesiones de la misma, por escrito, a través del Coordinador General del Comité.

VIII.- El acta de las sesiones de la Asamblea Plenaria, deberá incluir la lista de asistentes, la agenda y programa de trabajo, las propuestas y, en su caso, enmiendas a éstas, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Presidente, el Coordinador General, y el Secretario Técnico.

IX.- El Coordinador General del Comité proveerá los recursos humanos, técnicos y materiales, para la adecuada celebración de las sesiones de la Asamblea Plenaria.

CAPITULO VI

DE LA INTEGRACION, ATRIBUCIONES Y SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE

ARTICULO NOVENO.- La Comisión Permanente estará integrada de la siguiente forma:

- I.- Por el C. Gobernador del Estado, quien la presidirá.
- II.- Por el C. Coordinador General de Comité.

IV.- Por los titulares de las Dependencias del Gobierno del Estado, que participen en el Comité.

V.- Por los titulares de los órganos regionales de las Dependencias coordinadoras de sector de la Administración Pública Federal, así como de las entidades no coordinadas sectorialmente, que participen en el Comité.

Cuando la Comisión considere necesaria la participación de los Presidentes Municipales, de representantes de otras entidades del sector público y/o de representantes de las organizaciones de los sectores social y privado que formen parte de la Asamblea Plenaria del Comité, el Presidente formulará las invitaciones correspondientes.

ARTICULO DECIMO.- La Comisión Permanente contará con las siguientes atribuciones:

- I.- Poner a la consideración de la Asamblea Plenaria, los trabajos que realice en cumplimiento de las atribuciones del Comité.
- II.- Formular y poner a la consideración de la Asamblea Plenaria el programa anual de trabajo y el informe de actividades del Comité.

- III.- Preparar y convocar por conducto del Coordinador General del Comité, a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Plenaria, así como elaborar la agenda y el programa de trabajo que serán puestos a la consideración de ésta.
- IV.- Poner a la consideración de la Asamblea Plenaria las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Comité.
- V.- Informar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la integración original del Comité, así como de las modificaciones que al respecto se efectúen.
- VI.- Constituir grupos de trabajo para la realización de tareas específicas, necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Comité.
- VII.- Coordinar la operación de los Subcomités y grupos de trabajo constituidos por la Asamblea Plenaria o por la propia Comisión.
- VIII.- Formular y poner a la consideración de la Asamblea Plenaria, las reglas de funcionamiento, tanto de dicha Asamblea como de la propia Comisión.

- I. - La Comisión Permanente celebrará sesiones ordinarias bimestralmente, en el lugar y fecha que se indiquen en la convocatoria correspondiente. Asimismo, podrá celebrar sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente el Presidente del Comité.
- II. - La Comisión Permanente sesionará con la asistencia del Presidente del Comité, el Coordinador General, el Secretario Técnico y la totalidad de los representantes de las dependencias y entidades federales y estatales que formen parte de ella.
- III. - El Coordinador General verificará el quórum en las sesiones de la Comisión Permanente, en los términos que se establecen en el punto anterior.
- IV. - En caso de ausencia del Presidente del Comité las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Comisión Permanente, serán presididas por el Coordinador General del mismo.
- V. - En caso de que un miembro propietario de la Comisión Permanente no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de ésta, deberá concurrir su suplente con funcio

nes de propietario.

- VI.- La orden del día que corresponda a cada sesión de la Comisión Permanente, deberá ser distribuida a sus integrantes, - por lo menos con 48 horas de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador General del Comité.
- VII.- Los integrantes de la Comisión Permanente, podrán presentar sus sugerencias con respecto a la orden del día para las sesiones de la misma, por escrito, a través del Coordinador General del Comité.
- VIII.- El acta de las sesiones de la Comisión Permanente contendrá la lista de asistentes, la orden del día, las propuestas y, en su caso, enmiendas a ésta, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Presidente, el Coordinador General y el Secretario Técnico.
- IX.- El Coordinador General del Comité, proveerá los recursos humanos, técnicos y materiales para la adecuada celebración de las sesiones de la Comisión Permanente.

CAPITULO VII

DE LA INTEGRACION, ATRIBUCIONES Y SESIONES DE LOS SUBCOMITES SECTORIALES, REGIONALES Y ESPECIALES.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Los subcomités actuarán como dependencias auxiliares del Comité y se clasificarán en: Sectoriales, Regionales y Especiales.

ARTICULO DECIMO TERCERO.- El Comité contará con los siguientes Subcomités Sectoriales.

- Subcomité Sectorial: Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Subcomité Sectorial: Reforma Agraria
- Subcomité Sectorial: Pesca
- Subcomité Sectorial: Educación Pública
- Subcomité Sectorial: Salubridad y Asistencia
- Subcomité Sectorial: Patrimonio y Fomento Industrial
- Subcomité Sectorial: Comunicaciones y Transportes
- Subcomité Sectorial: Comercio
- Subcomité Sectorial: Turismo
- Subcomité Sectorial: Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- Subcomité Sectorial: Trabajo y Previsión Social
- Subcomité Sectorial: Hacienda y Crédito Público

ARTICULO DECIMO CUARTO.- Los Subcomités Sectoriales estarán integrados de la siguiente forma:

- I.- Un Coordinador, que será un funcionario designado, por el

- C. Gobernador del Estado, cuyas actividades se relacionen directamente con las del Subcomité.
- II. - Un Asesor Técnico que será el titular del órgano regional de la Dependencia del Gobierno Federal, Coordinadora del Sector.
- III. - Un representante de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Gobierno Federal.
- IV. - Los titulares de los órganos regionales de las entidades -- del Gobierno Federal, cuyas acciones se ubiquen dentro -- del sector.
- V. - Representantes de las organizaciones de empresarios del Estado que participen en el Comité y cuyas acciones se ubiquen dentro del sector.

ARTICULO DECIMO QUINTO. - Los Subcomités Sectoriales contarán con las siguientes atribuciones:

- I. - Poner a la consideración de la Comisión Permanente los tra trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del Comité.
- II. - Realizar los trabajos que les encomienden, tanto la Asamblea Plenaria como la Comisión Permanente, para coadyuvar al cumplimiento de los propósitos del Comité.

- III.- Elaborar el programa anual de trabajo del Subcomité y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.
- IV.- Elaborar el Informe anual de actividades del Subcomité y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.
- V.- Poner a la consideración de la Comisión Permanente, las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Subcomité.

ARTICULO DECIMO SEXTO.- Conforme a la regionalización de la Entidad que defina el Gobierno del Estado, se deberán establecer los Subcomités Regionales correspondientes.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO.- Los Subcomités Regionales contarán con la siguiente integración:

- I.- Un Coordinador que será un funcionario del Gobierno del Estado, designado para el efecto por el Jefe del Ejecutivo Estatal.
- II.- Un Asesor Técnico que será un funcionario de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, designado para el efecto por el Delegado Regional de dicha Secretaría.

- III.- Los Presidentes de los Municipios ubicados dentro del área de acción del Subcomité, que participen en el Comité.
- IV.- Los funcionarios estatales y federales, titulares de organismos públicos cuyas acciones se circunscriban al ámbito territorial del Subcomité.
- V.- Los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado que participen en el Comité y cuyas acciones se circunscriban al ámbito territorial del Subcomité.

ARTICULO DECIMO OCTAVO.- Los Subcomités Regionales contarán con las siguientes atribuciones:

- I.- Poner a la consideración de la Comisión Permanente los trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del Comité.
- II.- Realizar los trabajos que les encomienden, tanto la Asamblea Plenaria como la Comisión Permanente, para coadyuvar al cumplimiento de los propósitos del Comité.
- III.- Elaborar el programa anual de trabajo del Subcomité, y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.
- IV.- Elaborar el informe anual de actividades del Subcomité, y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.

- V. - Poner a la consideración de la Comisión Permanente las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Subcomité.

ARTICULO DECIMO NOVENO. - Los Subcomités Especiales serán creados por la Asamblea Plenaria del Comité, quien definirá su ámbito de acción, atribuciones e integración, conforme a las exigencias específicas del proceso de desarrollo socioeconómico de la entidad.

ARTICULO VIGESIMO. - De las Sesiones de los Subcomités

- I. - Los Subcomités celebrarán sesiones ordinarias una vez al mes, en el lugar y fecha que se indique en la convocatoria correspondiente. Asimismo, podrán celebrar sesiones extraordinarias cuando la importancia de los asuntos a tratar lo amerite, en cuyo caso el Coordinador del Subcomité formulará las convocatorias correspondientes.
- II. - Las sesiones de los Subcomités serán presididas por los coordinadores de los mismos, y en ellas deberán participar los correspondientes asesores técnicos y la totalidad de los representantes de las dependencias y entidades federales y estatales que formen parte de ellos.

- III.- Los Coordinadores de los Subcomités verificarán el quórum en las sesiones de éstos, en los términos que se establecen en el punto anterior.
- IV.- En caso de ausencia del Coordinador del Subcomité, las sesiones del mismo, serán presididas por su suplente.
- V.- En caso de que un miembro propietario no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias del Subcomité, deberá concurrir su suplente con funciones de propietario.
- VI.- La orden del día que corresponda a cada sesión de los Subcomités, deberá ser distribuida a sus integrantes, por lo menos con 48 horas de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador del Subcomité respectivo.
- VII.- Los integrantes de los Subcomités, podrán presentar sus sugerencias con respecto a la orden del día para las sesiones de los mismos, por escrito a través de los respectivos Coordinadores de los Subcomités.
- VIII.- Las actas de las sesiones de los Subcomités contendrán la lista de los asistentes, la orden del día, las propuestas y en su caso enmiendas a ésta, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Coordinador del Subcomité, el Asesor Técnico

y los participantes en la sesión.

CAPITULO VIII

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS COORDINADORES DE LOS SUBCOMITES

ARTICULO VIGESIMO PRIMERO.- Los Coordinadores de los Subcomités contarán con las siguientes atribuciones:

- I.- Coordinar las actividades del Subcomité.
- II.- Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las atribuciones del Comité, determine la Asamblea Plenaria o la Comisión Permanente.
- III.- Presidir y convocar las sesiones ordinarias o extraordinarias del Subcomité.
- IV.- Formular la orden del día para las reuniones del Subcomité y someterla a la consideración de éste.
- V.- Coordinar la formulación del programa anual de trabajo del Subcomité y someterlo a la consideración de la Comisión Permanente.
- VI.- Coordinar la formulación del informe anual de actividades del Subcomité y someterlo a la consideración de la Comisión Permanente.

- VII. - Pasar lista a los miembros del Subcomité.
- VIII. - Levantar las actas de cada una de las sesiones del Subcomité y consignarlas bajo su firma, la del Asesor Técnico y -- las de los participantes en la sesión.
- IX. - Leer el acta de la sesión anterior del Subcomité.
- X. - Realizar el seguimiento de los acuerdos del Subcomité.
- XI. - Cuidar que circulen con oportunidad, entre los miembros del Subcomité las actas, agendas y programas de trabajo, así -- como la documentación que se deba conocer en las sesiones correspondientes.

CAPITULO IX

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ASESORES TECNICOS DE LOS SUBCOMITES

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO.- Los Asesores Técnicos de los Subcomités contarán con las siguientes atribuciones:

- I. - Proporcionar la asesoría técnica que se requiera para el -- eficiente cumplimiento de las funciones del Subcomité.
- II. - Cumplir con las comisiones y trabajos que le encomiende el Subcomité.

III.- Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Sub
comité.

CAPITULO X

DE LA INTEGRACION Y ATRIBUCIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

ARTICULO VIGESIMO TERCERO.- Los Grupos de Trabajo, serán cread
dos por la Asamblea Plenaria o por la Comisión Permanente, quienes -
definirán sus propósitos, objetivos y metas, así como su integración.

TRANSITORIOS

ARTICULO UNICO.- El presente reglamento entrará en vigor el día -
siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Estado.

A N E X O S

GRAFICOS DE LA ESTRUCTURA DEL COMITE
ESTATAL DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO.

**COMITE ESTATAL
DE PLANEACION
PARA EL
DESARROLLO**

ASAMBLEA PLENARIA

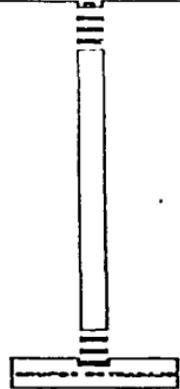
SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA SECRETARIA DE ECONOMIA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA SECRETARIA DE SALUD SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS

P R E S I D E N T E

COORDINADOR GENERAL SECRETARIO TECNICO

COMISION PERMANENTE

- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
- SECRETARIA DE ECONOMIA
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
- SECRETARIA DE SALUD
- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
- SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS
- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
- SECRETARIA DE ECONOMIA
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
- SECRETARIA DE SALUD
- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
- SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS
- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
- SECRETARIA DE ECONOMIA
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
- SECRETARIA DE SALUD
- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
- SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS
- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA
- SECRETARIA DE ECONOMIA
- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
- SECRETARIA DE SALUD
- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
- SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS

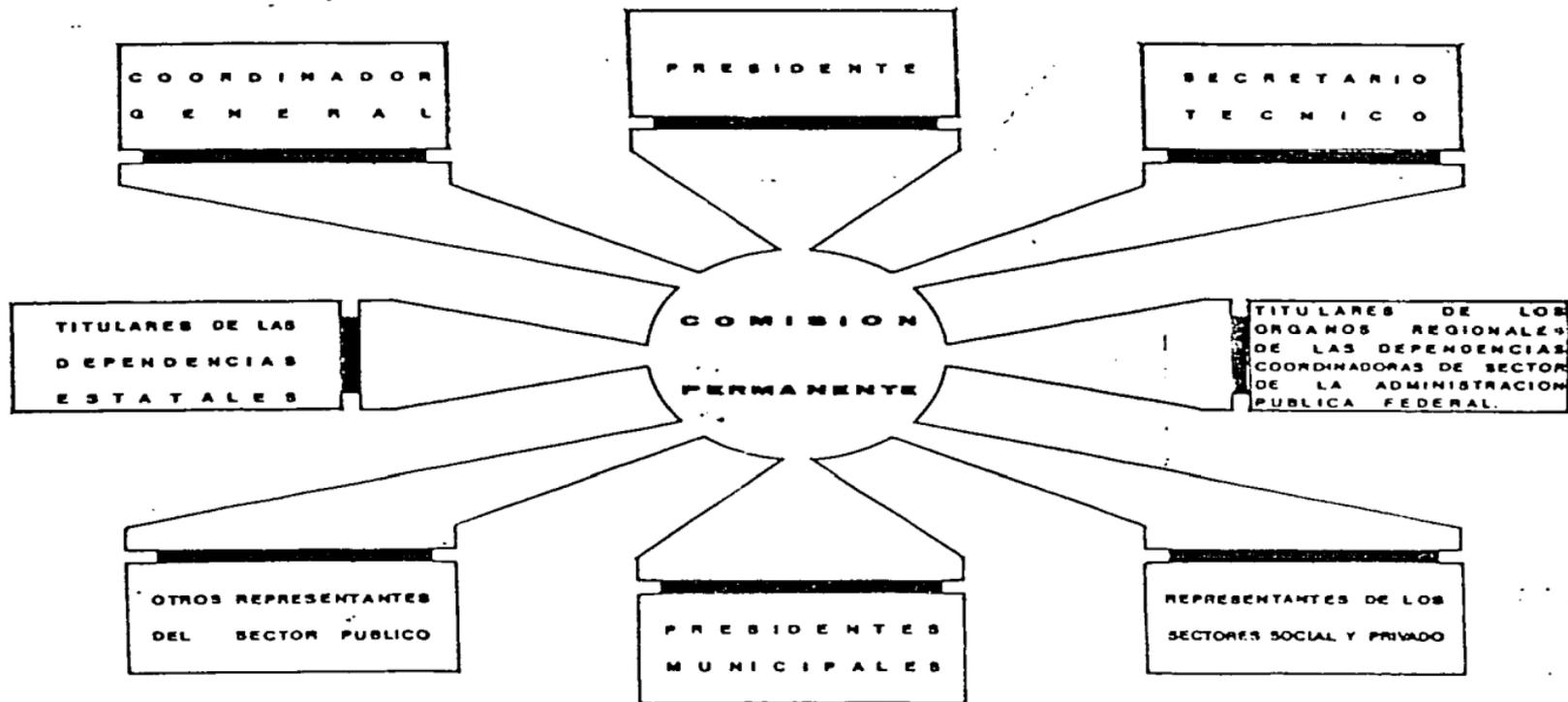


- SUBCOMITE REGIONAL

- SUBCOMITE ESPECIAL

COMISION DE PLANEACION

ESTRUCTURA DE LA COMISION PERMANENTE



ASESOR TECNICO
TITULAR DEL ORGANO
REGIONAL DE LA DEPENDENCIA FEDERAL COORDINADORA DE SECTOR

COORDINADOR

REPRESENTANTE DE LA
DELEGACION REGIONAL DE
LA S.P.P. DEL GOBIERNO
F E D E R A L

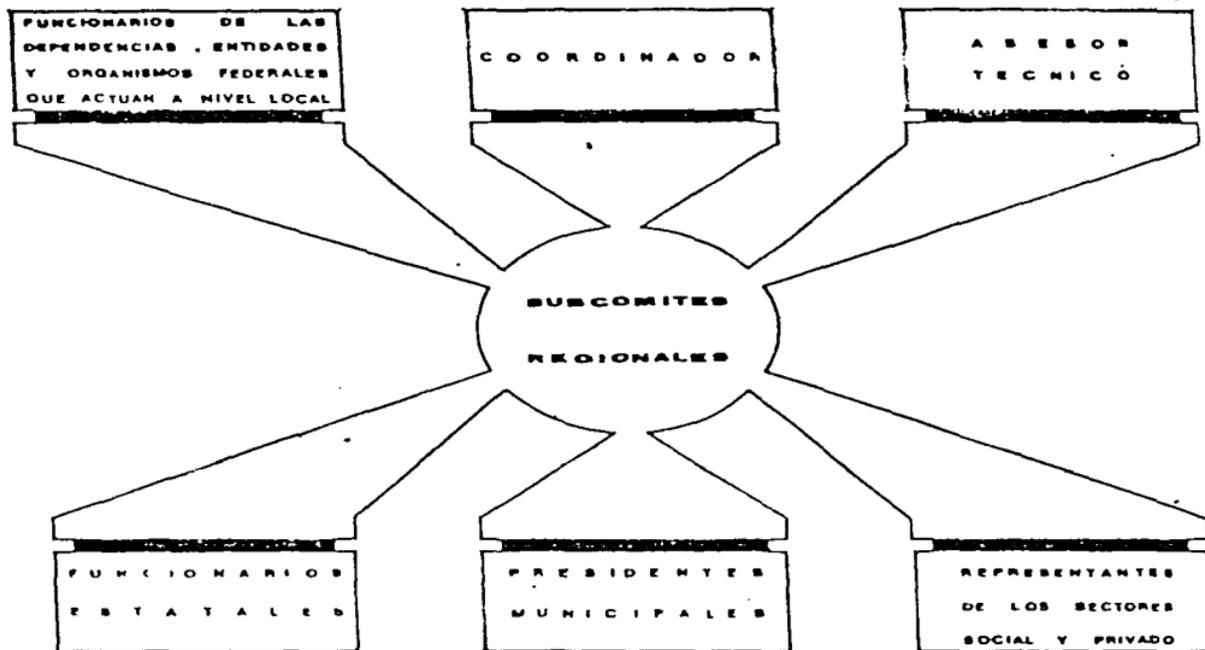
SUBCOMITE
SECTORIAL

TITULARES DE LOS
ORGANOS REGIONALES
DE LAS ENTIDADES DEL
GOBIERNO FEDERAL QUE
ACTUAN DENTRO DEL
S E C T O R

REPRESENTANTES DE LAS
ORGANIZACIONES DE
EMPRESARIOS QUE
ACTUAN DENTRO DEL
S E C T O R

ESTRUCTURA DEL
SUBCOMITE
SECTORIAL.

**ESTRUCTURA DE
LOS SUBCOMITES
REGIONALES**





SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

ACUERDO TIPO

ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Y POR LA OTRA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE
PARA EL ESTABLECIMIENTO Y
OPERACION DEL COMITE

D E C L A R A C I O N E S

- 1.- El Gobierno de la República tiene el propósito de impulsar el desarrollo armónico de las diversas regiones del país, a través del fortalecimiento del Sistema Federal consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- El desarrollo integral del país requiere de la participación de los diversos sectores de la sociedad, tanto en el esfuerzo por alcanzarlo como en los beneficios que de él se derivan, por lo que los Ejecutivo Federal y Estatal están empeñados en promoverla a nivel local, buscando congruencia en el planteo



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

miento de los problemas, así como eficacia y eficiencia en las soluciones, propiciando el acercamiento - entre gobernantes y gobernados, y la coordinación de los distintos órdenes de gobierno en torno a objetivos y metas nacionales.

- 3.- El Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado ha cumplido con sus tareas de asesorar y coadyuvar en materias de planeación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, resultando conveniente aprovechar las experiencias derivadas de su funcionamiento en el establecimiento y operación del comité estatal de planeación para el desarrollo.

- 4.- Los Ejecutivos Federal y Estatal han suscrito el - Convenio Unico de Coordinación, a efecto de armonizar sus acciones en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés - común, estableciendo en su cláusula tercera, capítulo II, el compromiso de coadyuvar a la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de - -



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

Planeación, a través del establecimiento de un mecanismo estatal de planeación que permita compatibilizar los esfuerzos que en esta materia realicen la Federación, el Estado y los Municipios, y propicie la participación de los sectores que actúan a nivel local, en las etapas del proceso integral de planeación. Con estas bases, las partes celebran el presente Acuerdo conforme a las siguientes

C L A U S U L A S

PRIMERA.- De conformidad con la cláusula tercera, capítulo II del Convenio Unico de Coordinación, suscrito el 5 de febrero de 1981 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, el Ejecutivo Estatal se compromete a decretar el establecimiento, dentro de los quince días posteriores a la firma del presente Acuerdo, del Comité como un organismo público dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación,



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

SEGUNDA.- Las partes convienen en que el Comité, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integre de la siguiente manera:

- I.- Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado.
- II.- Un Coordinador General, que será
- III.- Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado.
- IV.- Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité.
- V.- Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.
- VI.- El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, actuará como Secretario Técnico del Comité.



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

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

VII.- Los CC. Presidentes Municipales.

VIII.- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

IX.- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

X.- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.

XI.- Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones III a la X, con excepción de la VI, se designará un suplente.



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

TERCERA.- El Comité contará con las siguientes funciones:

- I.- Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal.
- II.- Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Sectoriales, Estatal y Municipales.
- III.- Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- IV.- Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento



SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTO

para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.

Las propuestas que se hagan al Ejecutivo Federal, deberán presentarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a las normas que ésta establezca para ello, desglosadas a nivel de obras y servicios y claramente jerarquizadas. El Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, de las entidades no coordinadas sectorialmente, comunicará oportunamente al Comité la respuesta a sus planteamientos.

- V.- Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado.
- VI.- Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio Unico de Coordinación, entre la Federación y el Estado, e informar periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal y, por



SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTO

conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

- VII.- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la Entidad.
- VIII.- Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.
- IX.- Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.
- X.- Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Go-



SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTO

bierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XI.- Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales. así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine.

CUARTA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, dictarán las medidas conducentes a efecto de que sus dependencias y entidades participen de manera eficaz y eficiente en el Comité.

QUINTA.- Las partes se comprometen a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del Comité, en el monto y conforme al calendario que anualmente acuerden.

Las remuneraciones de los integrantes del Comité quedarán a cargo de las dependencias, entidades y organismos que los hubieren designado.

SEXTA.- Los recursos financieros a que hace referencia la - -



SECRETARÍA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

cláusula anterior, se destinarán a la realización del programa de trabajo que anualmente defina el propio Comité, quedando su ejercicio y control sujeto a las disposiciones legales aplicables, conforme al origen de los fondos.

Los Ejecutivos Federal y Estatal, se coordinarán a efecto de evaluar sistemáticamente el aprovechamiento de los recursos que aporten para apoyar el funcionamiento del Comité.

SEPTIMA.- Las partes, acuerdan que el Comité se coordinará con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

OCTAVA.- El Ejecutivo Federal, a petición del Gobierno del Estado le otorgará, a través de sus dependencias competentes, el apoyo técnico necesario para el establecimiento y funcionamiento del Comité.

T R A N S I T O R I A S

PRIMERA.- El Comité expedirá su reglamento interior dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su formalización.



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

SEGUNDA.- El presente Acuerdo, es congruente con el Convenio Unico de Coordinación celebrado entre ambos órdenes de gobierno, en consecuencia, queda incorporado a él.

TERCERA.- Los Ejecutivos Federal y Estatal, dictarán las medidas jurídicas y administrativas conducentes para transferir en su oportunidad al Comité objeto de este Acuerdo, los recursos y bienes que integren el patrimonio del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado.

CUARTA.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su firma, y podrá revisarse, adicionarse y modificarse con la conformidad de las partes.

de febrero de 1981

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL
DEL ESTADO

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

EL SECRETARIO GENERAL DE
GOBIERNO



COPLADI

Fórmula para la planeación democrática

D.D.F.

PRESENTACION

El 27 de octubre de 1983 el Presidente De la Madrid, creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal como un órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación, control y evaluación de programas de desarrollo de la entidad, mediante la participación de los sectores sociales involucrados.

La creación del COPLADE-DF responde a un conjunto de antecedentes y premisas de carácter eminentemente político.

Históricamente ha quedado claro que el gobierno a pesar de los grandes esfuerzos que realiza, no puede resolver por sí mismo todos los problemas de la ciudad. Las soluciones, así adoptadas, en el mejor de los casos, serían parciales.

Asimismo, la definición unilateral de cauces de desarrollo reduce, cuando no elimina la acción participativa y el ejercicio de solidaridad social, indispensable en el momento de llevar a cabo las actividades consecuentes.

El marco constitucional requiere conservar y conciliar la unidad de mando con una real y concreta participación social, orgánica e institucional, basada en la confianza recíproca y en la capacidad permanente de aportación por parte de los gobernados, y de respuesta por parte de los gobernantes.

La conciencia clara de los problemas que se deben resolver, así como de las fórmulas y posibilidades para hacerlo, no es suficiente. De la suma de estas acciones aisladas no resulta la concepción integral del actuar gubernamental. Se requiere además tener claridad en el objetivo esencial a alcanzar la clase de ciudad que queremos y necesitamos en el marco general del país. Este objetivo, además, debe derivar en la concertación de los esfuerzos de todos los involucrados.

Es cierto que existen problemas que por su origen y características tienen soluciones sumamente complejas, pero está claro que con el concurso activo y vigoroso de la ciudadanía, su solución será cabal y con menores dificultades.

Los tiempos de crisis y sus riesgos deben enfrentarse con vigor y entereza, procurando asimilar y aprovechar las oportunidades que tienen aparejadas. En este contexto, los tiempos de crisis, en la familia, la sociedad y el Estado, presentan una visión profunda de las interrelaciones de sus miembros, de las posibilidades y disponibilidad que cada uno tiene para integrar un frente común a los problemas. Si tenemos que vivir la crisis enfrentando los riesgos, seamos capaces de sacar lo positivo que de ella se deriva, en la única fórmula para evitar su reincidencia y de la superación de problemas alcanzar mejores etapas de convivencia ciudadana.

En este entorno se funda la importancia de un instrumento como el COPLADE-DF, a través del cual nos proponemos involucrar a todas aquellas instancias y organismos del sector social, privado o público, que tengan posibilidad de aportar su esfuerzo al logro de los objetivos de la ciudad, de nuestra ciudad, espacio físico y temporal de nuestra acción.

Debemos señalar que los fines que se proponen, se lograrán en la medida en que cada uno de los participantes se corresponsabilice con el gobierno de la República y el Distrito Federal en la búsqueda, puesta en marcha y seguimiento de las acciones que, derivadas del objetivo esencial, se definan e instrumenten.

Finalmente, agradecemos de antemano, a todos los responsables de esta importante tarea, la participación que seguramente se tendrá en las jornadas de cada comisión y grupo de trabajo.

RAMON AGUIRRE VELAZQUEZ

ANTECEDENTES

Durante su campaña política el Lic. Miguel de la Madrid definió un conjunto de compromisos de gobierno con respecto a las demandas de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Estos compromisos se orientan esencialmente a la creación de cauces amplios de participación en la estructura gubernativa de la Ciudad de México, principalmente en el nivel delegacional y procurando que la acción de las autoridades sea producto del censo popular.

La idea propuesta requiere conservar y conciliar la unidad de mando con una mayor participación y representación popular, en la inteligencia de que el desarrollo es un proceso social, y no compleja operación técnica que se reduzca a la responsabilidad de unos pocos, ya que el desarrollo integral, sin la participación popular, no es desarrollo.

Se parte de la premisa de que nadie conoce mejor los problemas que quien los padece, que nadie imagina mejores soluciones que quien

puede de ellas beneficiarse. Por lo tanto, si el reto es hacer una ciudad más justa y humana, la solidaridad social es elemento indispensable para buscar soluciones y ponerlas en práctica.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 el Gobierno de la República busca enfatizar la vinculación de la sociedad y el Estado, con base en la capacidad de respuesta del gobierno a la demanda popular. En este esfuerzo, la participación de la ciudadanía es un elemento fundamental en el proceso de planeación para el desarrollo y la Ley de Planeación la define como uno de los mecanismos que permiten que los diversos sectores de la sociedad expresen sus opiniones, en un ejercicio democrático, para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes y programas de las diversas regiones del país.

La planeación del desarrollo urbano requiere de igual forma, mecanismos de vincula-

ción y coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, cuyas acciones determinan la forma y ritmo de crecimiento de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, con el fin de establecer el balance estructural en las relaciones que se dan entre el Distrito Federal y el resto del país, transformando a la Ciudad de México en una urbe equilibrada donde exista un ambiente propicio para el desarrollo de las actividades económicas y sociales que aquí se realizan.

Todas estas consideraciones definieron la necesidad de crear un órgano para la planeación, que propiciará la coordinación, colaboración y comunicación entre las entidades de la administración pública federal, al tiempo que motivará la participación ciudadana en la elaboración de los programas de desarrollo para la entidad. Así, el 27 de octubre de 1983, el Presidente De la Madrid emitió el decreto que da origen al Comité de Planeación para el Desarrollo

del Distrito Federal (COPLADE—DF), como respuesta a la necesidad de planificar el desarrollo de nuestra ciudad en un marco de participación democrática.

¿CUALES SON SUS OBJETIVOS?

El COPLADE tiene por objeto propiciar la participación activa de la población en las tareas de gobierno, mediante el fortalecimiento de la confianza recíproca y la energía y el espíritu de resolución de los problemas mutuos, a través de la formulación, actualización y evaluación de programas de desarrollo del Distrito Federal.

Asimismo, pretende coordinar los esfuerzos del gobierno de la ciudad con los del resto de la administración pública federal y los de los gobiernos de los estados circunvecinos para lograr un desarrollo regional más equilibrado.

Finalmente el COPLADE deberá promover la responsabilidad de todos los sectores involucrados en la solución de los problemas de la urbe. Tenemos una idea clara de cuáles son estos, y el gobierno de la ciudad está trabajando en su solución, pero es indudable que el éxito o fracaso en la tarea depende de la capacidad de involucrar a los beneficiarios de su realización.

No es suficiente saber qué problemas se enfrentan, no basta con conocer las fórmulas para resolverlos. Es esencial definir qué tipo de ciudad queremos que sea la nuestra, el COPLADE es en este sentido, el foro idóneo para que a partir del reconocimiento personal y colectivo de que la ciudad es una obra humana, nuestra obra, todos opinemos y propongamos qué ciudad queremos vivir, construir y heredar a nuestros hijos.

¿QUE FUNCIONES REALIZA?

El COPLADE tiene las siguientes funciones:

—Recoger las demandas, puntos de vista y opiniones de los sectores de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento de corto y mediano plazo para la Ciudad de México que el Jefe del Departamento del Distrito Federal deba proponer al Presidente de la República.

—Sugerir programas y acciones a realizar conjuntamente con los gobiernos de los Estados circunvecinos que ayuden a alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar de la comunidad.

—Propiciar y apoyar la participación de los sectores de la

sociedad en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo en la entidad.

—Asegurar la coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, el gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado para la instrumentación local de los programas de desarrollo.

—Promover la coordinación con otros comités de desarrollo de estados y municipios circunvecinos para coadyuvar a la definición, instrumentación y evaluación de programas para el desarrollo de la Zona Metropolitana.

—Promover la concertación de acciones entre el gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado que actúen a nivel local con el fin de dirigir sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos de desarrollo de la ciudad.

—Fungir como órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal y de otras dependencias de la administración pública federal, en materia de desarrollo de la ciudad.

¿COMO ESTA CONSTITUIDO?

El Comité de Planeación pa-

ra el Desarrollo del Distrito Federal está integrado por:

—Un presidente, que es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.

—Un Coordinador General, que es el Secretario General de Planeación y Evaluación del Departamento del Distrito Federal, Lic. Arturo González de Aragón.

—Un Secretario Técnico nombrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta, Director General de Programación y Presupuesto Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

—Quince comisiones donde participan:

- Los titulares de las unidades administrativas del Departamento del Distrito Federal, designados por el Jefe del Departamento.
- Los delegados del Departamento del Distrito Federal.
- Los representantes de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal cuando los asuntos sean de su competencia.
- Senadores y Diputados por el Distrito Federal.
- Miembros del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

• Representantes de organizaciones de trabajadores y campesinos así como de sociedades cooperativas que actúen en la localidad.

• Representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que tengan su sede en el Distrito Federal.

• Representantes de organizaciones de empresarios que actúen en la localidad.

• Los ciudadanos particulares, cuya actividad les permita aportar puntos de vista sobre la planeación para el desarrollo del Distrito Federal.

El decreto que crea el COPLADE—DF, prevé la formación de comisiones o grupos de trabajo que permitan cumplir las funciones y alcanzar los objetivos que persigue el comité.

Las comisiones tendrán a su cargo entre otras las siguientes actividades:

—Captar la información y hacer los estudios e investigaciones sobre problemas y soluciones en el área a ellas encomendadas.

—Captar los planteamientos y propuestas con respecto a determinados problemas y soluciones que hagan los repre-

sentantes y miembros de las propias comisiones y de otros ciudadanos particulares.

—Analizar y ordenar los planteamientos, propuestas y conclusiones que se deriven de las actividades anteriores y someterlas a la consideración del comité en su conjunto.

El COPLADE está formado por:

8 Comisiones Sectoriales.

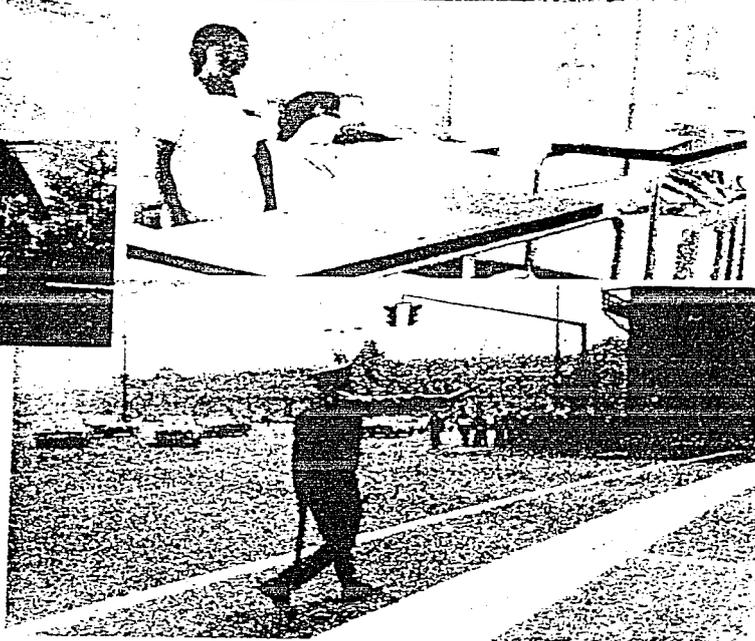
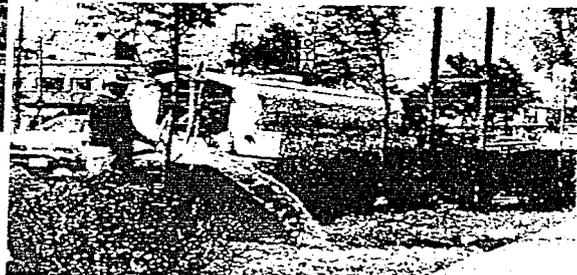
- Ambito Urbano y Ecología.
- Transporte y Vialidad.
- Seguridad.
- Justicia.
- Abasto y Comercialización.
- Desarrollo Social.
- Servicios Públicos y Equipamiento Urbano.
- Infraestructura y usos del agua.

2 Comisiones Regionales.

- Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- Delegaciones.
- Una por cada una de las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal.

5 Comisiones Especiales.

- Bosque de Chapultepec.
- Centro Histórico.
- Lago de Xochimilco.
- Cerro del Ajusco.
- Desierto de los Leones.



OBJETIVO DE LAS COMISIONES COMISIONES SECTORIALES

AMBITO URBANO Y ECOLOGIA

Controlar el crecimiento de la Ciudad de México al tiempo que se reordena la estructura urbana de la capital, concertando acciones con los sectores social y privado para procurar una distribución más racional de la población en el interior del Distrito Federal.

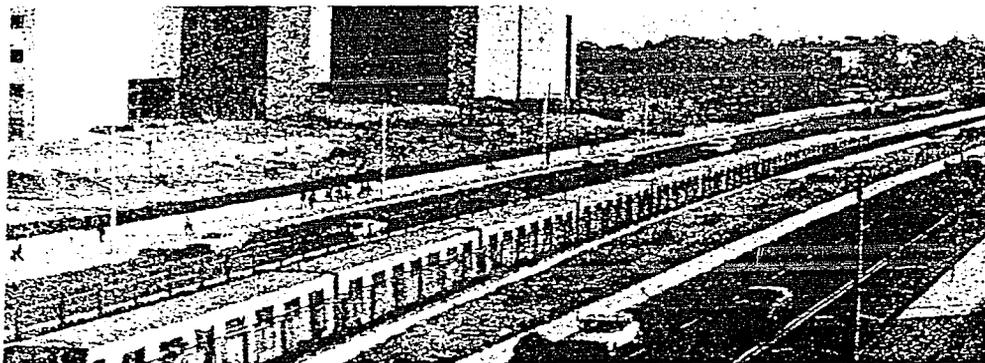
Promover la participación de la ciudadanía para elaborar esquemas de regularización de la tenencia de la tierra y de usos del suelo que respondan a los requerimientos de la población.

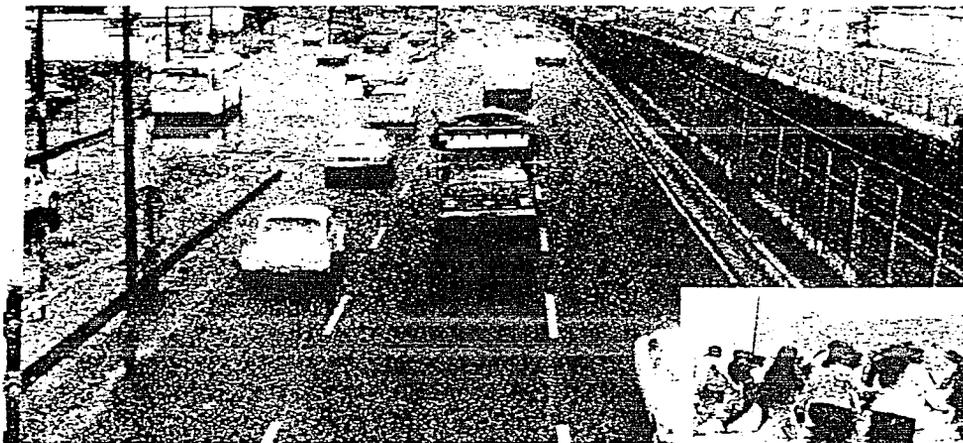
Procurar que se considere el problema de la contaminación ambiental en la Ciudad de México en el marco general de su desarrollo induciendo una conciencia ecológica en la población por medio de la información sobre problemas y soluciones que afectan e involucran.

Definir las ramas industriales que convienen al desarrollo armónico de la ciudad y desalentar la instalación de las que no cumplan con este requisito.

TRANSPORTE Y VIALIDAD

Conocer cuantitativa y cualitativamente la situación actual del transporte y la vialidad a partir de las aportaciones de los habitantes de la ciudad, que permitan formular recomendaciones para el establecimiento de un plan integral de vialidad y transporte, que desestime el uso del automóvil particular, incremente la oferta de espacios de estacionamiento en zonas de transferencia y mejore las condiciones de seguridad y rapidez del transporte colectivo.





Coordinar acciones con la administración pública federal para definir esquemas de financiamiento del transporte colectivo que beneficien a los estratos más bajos de la población, sin desequilibrar las finanzas del Departamento del Distrito Federal.

Promover en forma planificada campañas de educación vial con participación de la ciudadanía para aprovechar en forma óptima la infraestructura existente y disminuir el riesgo tanto del peatón como del conductor.



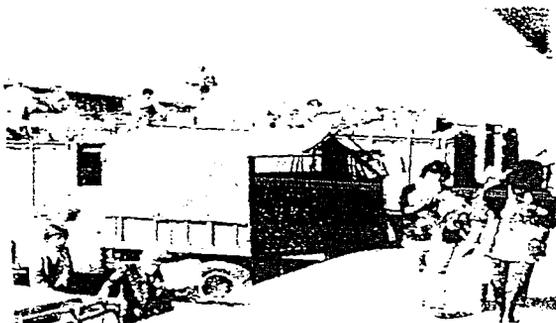
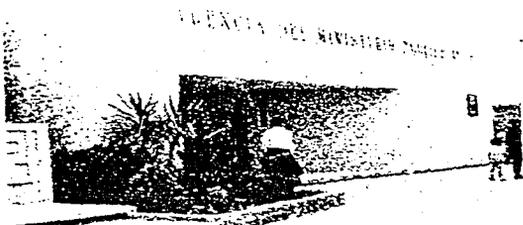
SEGURIDAD

Lograr una amplia y eficiente cobertura de seguridad pública en el Distrito Federal mediante la profesionalización y moralización de todos los cuerpos de policía con el objeto de regenerar la confianza ciudadana en los cuerpos de seguridad y poder concertar programas de acciones conjuntas. Asimismo, instrumentar mecanismos formales de coordinación entre las corporaciones policiales del Distrito Federal y de los Estados circunvecinos para unificar los criterios en el servicio de seguridad, intercambiar información necesaria y lograr un sistema de seguridad integral.

Acercar al ciudadano con los responsables de su seguridad estableciendo normas que a ambos beneficien y permitan relaciones legales y respetuosas de la dignidad humana, sin menoscabo de la eficacia en la protección de la seguridad pública.

JUSTICIA

Ofrecer a todas las clases de la población, y en especial a los grupos más desprotegidos, igualdad de oportunidades y seguridad ante la ley, mediante la capacitación y profesionalización de los administradores de justicia y la modernización de la infraestructura de estos servicios y así asegurar un proceso de administración, procuración y distribución de justicia digno, eficaz, sencillo y oportuno.



ABASTO Y COMERCIALIZACION

Desarrollar un sistema de abasto popular eficiente de productos básicos mediante la modernización de la infraestructura de abasto existente en el Distrito Federal, y el reforzamiento de los servicios auxiliares de transporte, financiamiento e información.

Buscar la creación de sistemas directos de comercialización que permitan aprovechar la ubicación y potencial de los productores de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y fortalecer las organizaciones de productores y cooperativas populares para reducir el intermediarismo y abatir los precios al consumidor.

Derivar y sugerir acciones de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción con las dependencias de la administración pública federal, entidades federativas y ciudadanía en general.

DESARROLLO SOCIAL

Desarrollar un sistema de coordinación intersectorial que permita aprovechar al máximo la capacidad instalada en esta área, para proporcionar una mayor y mejor dotación de servicios públicos en materia de salud, educación, cultura y deportes y así coadyuvar al acercamiento de los grupos marginados a niveles adecuados de bienestar.

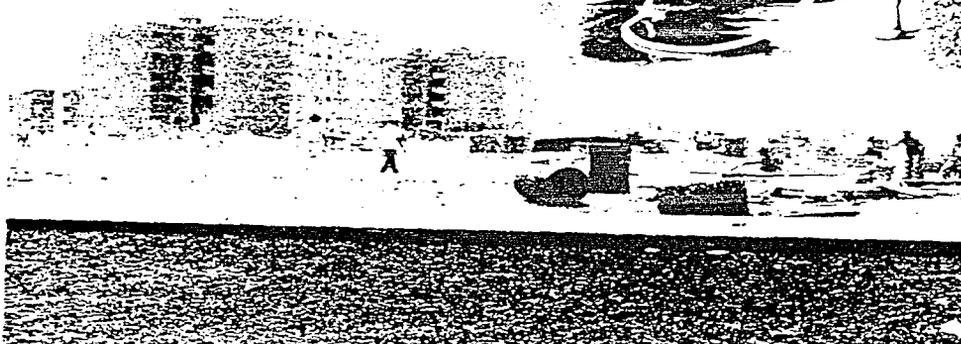


SERVICIOS PUBLICOS Y EQUIPAMIENTO URBANO

Encauzar la participación de los sectores involucrados en la búsqueda de esquemas de financiamiento para la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda popular que permitan abatir el déficit actual de viviendas, coordinando y racionalizando esfuerzos.

Instrumentar acciones con el sector privado que permitan elevar la oferta de materiales para la construcción de viviendas populares y desarrollar tecnologías que respondan a las necesidades de los constructores.

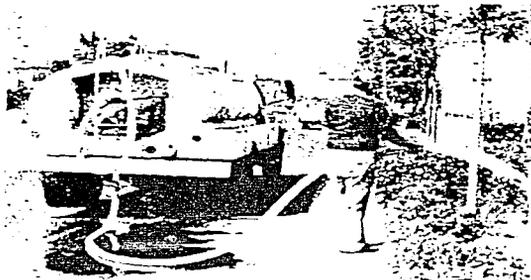
Incorporar la participación de los sectores social y privado para la optimización de los servicios de recolección y disposición de desechos sólidos y de alumbrado público.



INFRAESTRUCTURA Y USOS DEL AGUA

Promover el uso racional del agua potable, definiendo en conjunto con los sectores social y privado las calidades que requiere cada uso y definir las formas de surtimiento de estas aguas a los usuarios.

Coordinar esfuerzos con la administración pública federal para definir las fuentes de abastecimiento más convenientes en función de un marco regional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.





COMISIONES ESPECIALES BOSQUE DE CHAPULTEPEC

Propiciar a través de la concertación de acciones con los sectores social y privado, que el Bosque de Chapultepec cumpla adecuadamente con su doble función, por un lado la de pulmón de la ciudad y por otro la de centro de esparcimiento.

CENTRO HISTORICO

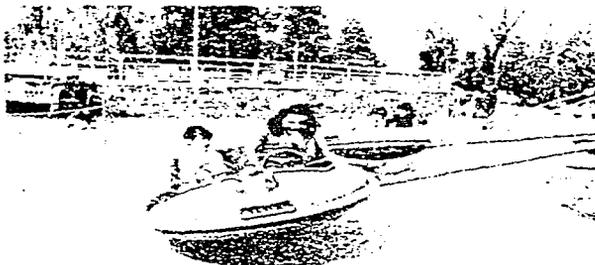
Definir, en forma conjunta con la administración pública federal y con los sectores social y privado, los usos del suelo en esta zona de la ciudad y, a partir de esta definición, delinear esquemas de viabilidad y de aprovechamiento turístico y cultural.



LAGO DE XOCHIMILCO

Recuperar y preservar uno de los últimos ojos de agua como un elemento de valiosa interacción para la preservación de toda la Zona Metropolitana. Para recuperar este patrimonio se detendrán los usos irracionales que se han hecho del suelo en esta zona y que han incidido severamente en los niveles del acuífero, se determinarán zonas de desarrollo agrícola, urbano, forestal, pecuario, industrial, reservas territoriales, parques y jardines.

Planear a corto, mediano y largo plazo, la captación, explotación, y uso racional del agua. Se dotará de servicios de drenaje sanitario a todos los hacimientos alrededor del lago para evitar la evacuación de desechos a los canales. Asimismo, se dotará de un sistema de descontaminación de las aguas que se viertan en la zona canalera.



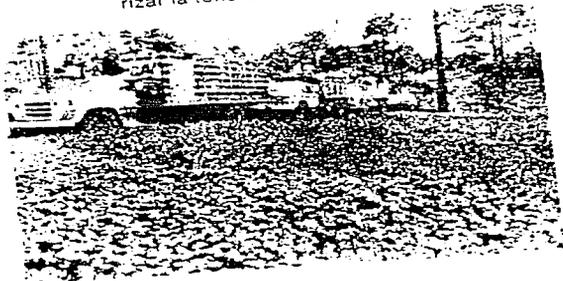


Recuperar la vocación agrícola de la zona a través de la regularización de la tenencia de la tierra y del otorgamiento de apoyo técnico y crediticio, y devolver al Lago de Xochimilco su lugar como uno de los centros turísticos más importantes de la zona Metropolitana.

CERRO DEL AJUSCO

Planear y promover el ordenamiento, regulación y promoción del desarrollo socioeconómico y urbano, en corresponsabilidad con los sectores público, privado y social quienes intervienen en la zona del Ajusco y sus alrededores.

Promover acciones encaminadas a regularizar la tenencia de la tierra, promover la orga-



nización campesina para incrementar la producción y productividad del campo y mantener a esa región como una de las reservas ecológicas más importantes de la cuenca del Valle de México.

Mejorar el nivel económico de la región mediante la creación de agroindustrias y elevar el nivel nutricional de la población de la Ciudad de México mediante la producción de básicos.

Impulsar el turismo recreativo y de carácter popular y social para esparcimiento de los habitantes de la ciudad y contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la región.

DESIERTO DE LOS LEONES

Instrumentar acciones en coordinación con las entidades de la administración pública federal y de concertación e inducción con la ciudadanía que coadyuven a recuperar y conservar las condiciones naturales del parque recreativo y cultural Desierto de los Leones.

con el fin de lograr el pleno desarrollo de sus servicios potenciales, y asegurar a los habitantes del valle de México los beneficios que este ecosistema genera. Integrar un programa global de manejo que contemple la protección y mejoramiento de los recursos físicos y biológicos, la planeación, restructuración y fomento de los aspectos históricos y culturales, la dotación, mejoramiento y mantenimiento de los servicios generales y la procuración de información, divulgación y educación ecológica.



COMISIONES REGIONALES

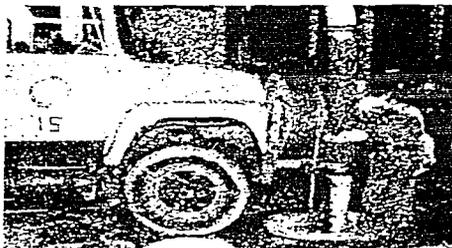
COMISION REGIONAL DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

Coordinar acciones con los gobiernos circunvecinos para que exista congruencia en los planteamientos que afectan a las zonas conurbadas y elevar la eficiencia de los servicios que se prestan tanto al Distrito Federal como a la región conurbada.

COMISION REGIONAL DE DELEGACIONES.

Esta comisión está integrada por las comisiones que deberán ser constituidas en cada una de las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal. Su objetivo principal será el de concertar acciones concretas entre la propia Delegación y los sectores social y privado que actúen en aquellos ámbitos de actividad que permitan la corresponsabilidad.

Aunque las características de cada Delegación difieren, los sectores más idóneos compartidos por todos son los siguientes: vivienda, aspectos urbanos, contaminación ambiental, servicios de limpia, agua y drenaje,



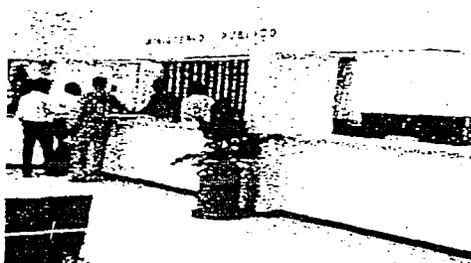


abasto, salud, educación, desarrollo agropecuario, seguridad, etc.

Las comisiones delegacionales transmitirán los planteamientos y avances logrados en las comisiones sectoriales y especiales, al ámbito específico, más concreto y cercano a la ciudadanía, de cada delegación.

¿COMO SE PUEDE INTEGRAR UN CIUDADANO AL COPLADE?

El COPLADE-DF está abierto a la participación ciudadana. Esa es su responsabilidad: escuchar a todo aquel que tenga algo que aportar para el mejor desarrollo de su ciudad.



En este cuaderno se anexa la relación de coordinadores de las comisiones y sus números telefónicos. Se requiere únicamente llamar y solicitar ser invitado a la próxima reunión de la comisión respectiva.

Si usted está interesado en participar en los temas descritos en este documento dígallo al coordinador de la comisión sectorial o especial. Si desea corresponsabilizarse con el gobierno de la ciudad en la instrumentación de las acciones, el camino es llamar al coordinador de la comisión de la Delegación Política que le corresponda. En cada comisión de delegación, el titular es el propio delegado político.