



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**ADMINISTRACION PARA LA PLANEACION
ESTATAL.**

(El Caso del Estado de Hidalgo 1987-1988).

T E S I S

Que para obtener el Título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

Presenta:

FRANCISCO JESUS HERNANDEZ BARRIOS

Asesor Académico:
LIC. VALENTIN YAÑEZ CAMPERO

MEXICO, D. F.

Diciembre de 1990.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
I. LA PLANEACION EN MEXICO.	5
A. Definición	5
B. Antecedentes	12
C. Marco jurídico	21
D. Sistema Nacional de Planeación Democrática	26
II. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO	46
A. Concepto	46
B. La administración pública federal	50
C. La administración pública estatal	68
D. La administración pública municipal	75
III. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE HIDALGO	82
A. Datos generales del Estado de Hidalgo	82
B. Base legal	87
C. La administración pública en el periodo 1981-1987	91
D. La administración pública en el periodo 1987-1988	97
1. Objetivos generales de las dependencias	99
2. Funciones de las dependencias	101
3. Administración paraestatal	108
IV. ADMINISTRACION PARA LA PLANEACION EN EL ESTADO DE HIDALGO	112
A. Sistema Estatal de Planeación Democrática	112
B. Base legal	117
C. Organismos de planeación	121
1. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo	121

3. El Comité de Planeación para el Desarrollo Regional	131
3. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal	140
4. La Secretaría de Planeación	145
D. Etapas de planeación	157
E. Instrumentos	164
1. El Plan Estatal de Desarrollo	164
2. El Convenio Único de Desarrollo	173
V. LA ADMINISTRACION PARA LA PLANEACION: PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS	196
A. La estructura legal	196
B. Los recursos financieros y humanos	200
C. Los aspectos politicos	207
CONCLUSIONES	214
ANEXOS	224
BIBLIOGRAFIA	241

INTRODUCCION

El presente trabajo se inserta en los ámbitos de la administración pública de las entidades federativas, la planeación para el desarrollo y la relación entre ambos; en cierto modo, también toca algunos aspectos de la descentralización de la vida nacional.

Los sistemas estatales de planeación no son iguales entre sí. Es por eso que se toma el caso del Estado de Hidalgo, para sustentarse sobre bases más específicas y concretas. Lo anterior no quiere decir que sólo tratemos de evaluar cuantitativamente lo hecho por el sistema de referencia. Por el contrario: El objetivo del trabajo es estudiar la administración pública estatal, en especial los organismos de planeación, para analizar a éstos en sus componentes y relaciones dentro del contexto político y económico imperante.

Las investigaciones sobre la planeación a nivel federal son múltiples y variadas en México. Pero a nivel estatal se ha descuidado este tema importante. Hay publicaciones y artículos que se refieren a este punto, tomando como objeto de estudio a distintos Estados. Pero en la generalidad de las veces se han limitado a informar cómo debe operar un Sistema Estatal de Planeación Democrática según las diversas normas, o bien, cómo se han conformado en tal o cual Estado, priorizando los aspectos jurídicos por sobre los políticos y los económicos.

Para el presente trabajo se consultaron diversos documentos oficiales, tanto estatales como federales, que se pudieron conseguir en la Secretaría de Planeación del Estado, en el Centro

de Estudios de Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública y en la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin embargo, hubo dificultades para la obtención de algunas fuentes: según las normas estatales vigentes, diversas leyes y reglamentos relativos a la planeación (como los reglamentos de la Secretaría de Planeación, del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo y el Plan Estatal de Desarrollo) debieron publicarse en el Periódico Oficial del Estado, lo cual no se hizo. Ello dificultó el avance en la investigación.

Por otro lado, la información sobre las acciones realizadas en el marco del Convenio Único de Desarrollo según las Cuentas Públicas 1987 y 1988, era abundante, y su seguimiento y comprobación excedía en mucho los ámbitos de este estudio. Por eso se decidió tomar algunos ejemplos, y revisar y exponer la inversión realizada.

El capítulo uno muestra un panorama global de la planeación: concepto, antecedentes en México y organización actual del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Entre otras cosas, se afirma que ésta es un instrumento para alcanzar los objetivos planteados en la Constitución, mas no es una técnica infalible cuyo único prerrequisito sea la socialización de los medios de producción.

El capítulo dos expone lo relativo a la administración pública mexicana federal, estatal y municipal; antecedentes históricos, organización y situación actual dentro del contexto jurídico y

político imperante. Ello con el fin de señalar el medio en que opera la planeación en una entidad federativa.

El capítulo tres habla específicamente de la administración pública del Estado de Hidalgo, además de mencionar algunos datos socioeconómicos del mismo. Se observa que a pesar de la buena organización administrativa estatal del periodo 1987-1993, se experimenta un bajo desarrollo económico y un desequilibrio regional al interior del Estado bastante marcado, que hacen de éste uno de los cinco más pobres del país.

El capítulo cuatro, el más amplio, analiza la administración para la planeación en el Estado. Explica la forma en que opera el Sistema Estatal de Planeación Democrática; la organización y funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, Regional y Municipal, así como de la Secretaría de Planeación. Se expone un ejemplo de una sesión de un Comité de Planeación para el Desarrollo Regional. Asimismo, el Plan Estatal y el Convenio Único de Desarrollo 1987 y 1988 se presentan aquí, junto con un breve análisis presupuestal y de metas de cómo "aterrizó" la planeación en el Estado de Hidalgo.

Finalmente, en el capítulo cinco se hacen algunas consideraciones de carácter político, económico y jurídico relevantes que influyen a la hora de planear en dicho Estado.

La hipótesis de investigación que guió el presente estudio es la siguiente: es necesaria una readecuación en materia legal y en los recursos humanos y financieros para la toma de decisiones en materia de planeación, a fin de que se cuente con los mejores elementos para promover el desarrollo en el Estado de Hidalgo.

Para terminar, queremos reafirmar que la administración

pública, así como la planeación, tienen como objetivo el cumplimiento de los postulados de las Constituciones federal y local. En términos genéricos, deben fomentar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano. Si no fuese así, no tendrían sentido ni la una ni la otra.

I. LA PLANEACION EN MEXICO

A. Definición.

Planeación es un concepto muy utilizado en los ámbitos de la administración pública y privada, pero sus características son acentuadas unas más que otras según distintos enfoques, dependiendo del campo de acción donde se aplique y/o dependiendo incluso del sistema económico en donde se viva.

Por eso trataremos de exponer aquí nuestro particular punto de vista acerca de este concepto. En términos muy generales, la planeación significa "que se sigue algún método con el cual se llega a la determinación de los pasos que se desea emprender y una estrategia para alcanzar la meta deseada"(1). En otras palabras, planeación es la previsión sistemática, ejecución de las acciones y la retrospección correctiva (2). Incluye los cinco aspectos siguientes:

- Investigación y análisis (diagnosia y prognosis) (3)
- Determinación de objetivos
- Formulación de decisiones incluyendo pautas de acción (metas y estrategias)

(1). Galván Escobedo, José: "La prognosis administrativa-los escenarios del futuro", en la Revista de administración pública No. 55-56, p. 22

(2). Muñoz Amato, Pedro: Introducción a la administración pública, tomo I, p. 99

(3). Por diagnosia se entiende un examen que identifica las características más específicas y relevantes de un fenómeno. Prognosis es la apreciación de lo que sucederá en la economía en el futuro, de no alterarse el comportamiento de los diversos factores o variables económicas del momento". Tomado de Pichardo Pagaza Ignacio: Introducción a la administración pública en México, tomo II, p. 19

-Ejecución del plan

-Control y evaluación.

De lo anterior se desprenden los aspectos cualitativos de la planeación (4):

-La planeación implica futuro, el llegar a un fin o estado final

-Supone la elección de los medios para llegar al fin deseado

-La planeación es constante y debe adaptarse al tiempo, circunstancias y condiciones cambiantes

-Sucede en el tiempo, y por tanto el objeto al que se le aplique debe también suceder en el tiempo y ser a su vez un proceso

-Los cambios que se lleven a cabo deben ser aceptados por el sistema

-Previsión: la planeación se aplica a un objeto cuyas características es necesario definir para modificarlo

"La planeación es una toma de decisión anticipada: se decide lo que se va a hacer, el cómo se va a hacer, el cuándo y quién debe hacerlo"(5).

Una vez establecidos los aspectos esenciales de la planeación, es posible adoptar una definición de la misma; tomamos la de Ignacio Pichardo Pagaza porque nos parece la más completa y equilibrada:

"La planeación (...) consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a

(4). Carranza Palacios: J. Antonio: Administración: un enfoque integral, p. 45-48

(5). Ibidem

corto, mediano y largo plazo; definir las políticas y estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el marco normativo dentro del cual se desenvuelven 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" (6).

La planeación, dentro de la administración pública (AP), es de carácter económico y social, y por tanto es planeación para el desarrollo. Por ello debe tomar en cuenta los distintos intereses nacionales para formular los objetivos generales.

En el caso mexicano, el objetivo general de la planeación para el desarrollo según el artículo 26 constitucional es imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En concreto, la planeación debe procurar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La planeación de este modo, es de suma importancia, porque supone una naturaleza política al plantearse la fijación de objetivos generales y de largo plazo para la sociedad. Así, la toma de decisiones es de carácter político mientras que los métodos de la planeación son básicamente administrativos.

La planeación del desarrollo implica "la definición de un proyecto social, que a su vez supone una estructura de relaciones

(6), Pichardo Pagaza, Ignacio: op. cit. p. 16

de poder, un sistema básico de decisiones, un patrón de relaciones con el exterior y una definición precisa sobre las relaciones de producción que caracteriza la sociedad que se busca construir o se pretende alcanzar"(7).

La planeación en América Latina -y en México por consiguiente- tiene dos características:

-Es necesaria para complementar el sistema de mercado que por sí solo no satisface los requerimientos de la sociedad

-Constituye sólo una opción, porque hay fuerzas sociales que se oponen a ella. Debe "competir" con ese mecanismo de mercado para alterarlo, lo cual en última instancia significa modificar la estructura de poder en algunos casos.

La planeación del desarrollo y la economía mixta son conceptos inseparables en México. Aquí, el Estado actúa como ente relativamente autónomo regulando la economía tratando de evitar los desequilibrios de ésta; en el plano político, actúa como mediador en las luchas de las fuerzas sociales en pugna. Del logro de estas funciones dependen su permanencia. De ahí la conveniencia de la planeación para redistribuir el ingreso y buscar la justicia social. Ello permite impedir la total explotación de unas clases por otra.

Para clarificar los vínculos entre la planeación -concretamente, el plan de desarrollo- y la política, exponemos lo siguiente, en lo cual se aprecia cómo el plan sirve para los intereses políticos:

-El plan como medio de control ideológico; es decir, como

(7). Matus, Carlos: Estrategia y plan, p. 15

forma de articular valores y de asignarlos no sólo a los fines perseguidos sino a las normas tenidas por necesarias

-El plan como medio de comunicación sociopolítica. Es decir, entre el gobierno representativo y los "representados"

-El plan como símbolo de legitimidad, en cuanto se le acepta a él, y por tanto, al Estado

-El plan como medio de reclutamiento funcional. Esto es, como forma de participación de los distintos sectores sociales en él y por lo tanto, como forma de integración. El plan como síntesis de intereses diversos (8).

Ahora bien, llegamos aun tema que es necesario abordar por las discusiones que ha suscitado.

Antes de empezar, es conveniente escribir las condiciones mínimas que la planeación requiere para ser implantada: capacidad y experiencia técnica para implantarla, y sobre todo, para ejecutarla; información estadística confiable; cierto grado de certeza sobre la participación de los sectores social y privado; que el gobierno tenga el control sobre algunos aspectos principales de la economía, como son los ingresos, cierta estabilidad económica, la previsión frente a problemas tales como la balanza de pagos, deuda externa, etcétera. Con lo anterior quiero decir que las principales variables económicas estén en manos del gobierno y que no tengan otros países o instancias el poder de decisión sobre ellas, o por lo menos, que no lo tengan en mayor proporción que el gobierno.

Entrando en el tema: hay autores que afirman que la

(8). Medina Echavarría, José: Discurso sobre política y planeación, p. 61-63

planificación (9) no es aplicable a toda formación social, que es inmanente al socialismo. Para ellos:

-La planeación puede darse en el capitalismo, pero con parcial éxito y deformada (sin realizar grandes cambios sociales). El mismo juego del mercado libre la hace imposible

-En los países capitalistas se planea pero como previsión: se trata de calcular lo que sucederá y lo que será necesario invertir para crecer económicamente. En los países socialistas se mantiene el control sobre los medios de producción, lo cual asegura el cumplimiento de los planes

-Su principal argumento es que el gobierno formula los planes (en los países capitalistas) pero los particulares pueden proceder de acuerdo a ellos o no si así les place. Esto provoca una incertidumbre tal en la planeación que ésta es parcial y fracasa a la larga (10)

En suma, "la planificación del desarrollo no es una técnica al alcance de cualquier país. La planificación es, ante todo, una categoría histórica. Así como el mercado se consolida hasta la aparición del sistema capitalista, la planificación surge y sólo tiene verdadero significado cuando previamente se ha llevado a cabo la socialización de los principales medios de producción (11).

(9). Etimológicamente planificación viene de planus: plano, llano, y facere: hacer. Planificar es hacer llano, hacer fácil: lograr eficiencia. Planeación viene de planus: plano, llano, lo cual le da un carácter más global en su aspecto técnico como en el político. Por ello hablamos de planeación. De paso evitamos los matices ideológicos que se le ha querido dar a la palabra planificación.

(10). Cecaña Cervantes, José Luis: Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, p. 13-52

(11). Guillén Romo, Arturo: Planificación económica a la mexicana, p. 11.

En sí, el mundo es tan complejo como para dividirlo en economías capitalistas y socialistas. Una economía liberal capitalista en el sentido tradicional ya no se da en ningún país; en otros, el grado de intervención estatal es muy pronunciado. Hay economías muy desarrolladas en ambos sistemas políticos, y otras subdesarrolladas. Además, con las grandes transformaciones sociales y políticas en el llamado mundo socialista a fines de la década de los ochenta, tal división se vuelve anacrónica. Por eso establecer una dicotomía tan tajante es hablar en términos de ideología política y no de análisis científico. Al ocurrir eso, se introducen criterios subjetivos y juicios de valor.

La idea de una planeación immanente al socialismo, la cual resolverá todos los problemas sociales del país en cuestión, da una sensación de perfección, la misma que se quiso dar cuando Adam Smith habló de la "mano invisible" reguladora de la economía. La planeación por sí sola no resuelve los problemas, pero sí permite disponer de mejores instrumentos para la dirección del desarrollo nacional (12).

"Es una superficialidad suponer que puedan regularse los diversos procesos de producción y distribución de bienes económicos sin afectar los demás aspectos de la vida humana"(13). El desarrollo es un fenómeno en el cual alguien ha tenido que pagar su precio."En el siglo XIX lo pagaron los emigrantes; en Europa, las colonias; en la URSS, los campesinos y, en otras partes del mundo, las grandes masas de la población"(14).

(12). Wloneczec, Miguel: "Discusión de la ponencia de J. Tamayo López Portillo", en Bases para la planeación económica y social de México, p. 257-258

(13). Muñoz Amato, Pedro: op. cit. p. 137

(14). Wloneczec, Miguel: op. cit.

En el fondo de la discusión planificación socialista o planeación capitalista, está el falso dilema ¿justicia social o libertad? Lo que debe buscarse es una vía que conjugue estas dos aspiraciones de los hombres. Y la planeación debe servir para ello.

B. Antecedentes

En el siglo pasado, predominaba la ideología liberal en el mundo. Pensar en la planeación de la economía nacional era poco menos que absurdo. Pero a principios del actual siglo XX la planeación comenzó a emplearse, primero en las empresas privadas y se perfeccionó en los organismos militares que se preparaban para la primera guerra mundial.

Posteriormente, después de la Revolución Socialista en Rusia, la planeación se implantó sistematizadamente. En los países de occidente, la planeación macroeconómica tuvo como origen comprender el funcionamiento de la economía en su conjunto (15), lo cual fue motivado por la crisis económica de 1929.

En lo correspondiente a América Latina, la necesidad de planear se manifestó casi al mismo tiempo que en los países desarrollados, porque la falta de una burguesía fuerte y capaz de impulsar el crecimiento económico, provocó que se acentuaran los elementos coactivos del poder político para hacer despegar y mantener el desarrollo económico. Para lograr esto último se utilizó la planeación.

Este es el caso de México. En 1928 se creó el Consejo Nacional

(15). Tinbergen, Jan: Planificación central, p. 4

Económico cuyo propósito fue estudiar los asuntos macroeconómicos del país y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales.

En 1930 se publica la Ley sobre Planeación General de la República, la cual estableció las bases para la coordinación y el encauzamiento de las actividades del sector público. Como primera medida para lograr ello, se propuso realizar un inventario de los recursos nacionales.

En 1933 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) elabora el primer Plan Sexenal que serviría de plataforma electoral a su entonces candidato Lázaro Cárdenas. El Plan 1934-1940 tuvo como objetivos el reparto agrario, el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo material a los campesinos. Se deseaba impulsar el desarrollo económico y también se otorgaba atención al problema educativo. Si bien, el Plan no tuvo la metodología adecuada propia de un verdadero plan, pues "se entrelazan (en él) una estrategia económica general, metas en algunos renglones y declaraciones propias de un programa de partido"(16), también es cierto que el gobierno de Lázaro Cárdenas a través de sus acciones procuró alcanzar los objetivos planteados.

En dicho Plan se señalaban recomendaciones específicas a las autoridades municipales en materia de educación y salubridad. Además, se habló por primera vez de planes locales de gobierno y de planes administrativos municipales (17).

Posteriormente, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM),

(16). Guillén Romo, Arturo: op. cit. p. 58

(17). García Fajardo, Edmundo: "Un ejercicio de planeación a nivel municipal", en la Revista de administración pública No. 55-56, p. 80-81

elaboró el Segundo Plan Sexenal para el gobierno de Manuel Avila Camacho, en 1940-1946. Este Plan intentó reafirmar y llevar adelante los logros del primer Plan Sexenal, pero nunca se llevó a la práctica porque la segunda guerra mundial lo impidió al cambiar las variables en cuanto a seguridad interna y comercio internacional.

En lo que se refiere a los gobiernos locales, este Plan contempló la necesidad de fortalecer al municipio mediante la publicación de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional; esta idea fue desechada porque se adujo que era competencia propia de las legislaturas locales. También se pensó en pactar convenios administrativos entre la federación y los gobiernos estatales para atacar problemas de interés común (18). Pero como ya se dijo, el Segundo Plan Sexenal no se llevó a cabo.

En 1942 se creó la Comisión Federal de Planificación Económica. Su función principal fue "planear y coordinar la economía del país para solucionar los problemas ocasionados por la guerra y programar la movilización económica que requería la cooperación interamericana. Sin embargo, los resultados de esta Comisión fueron más formales que operativos" (19).

A principios de 1948 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, organismo que no duró mucho por los problemas de coordinación intersectorial que dificultaban la operación de toda la actividad pública.

Con la pasada experiencia, en 1954 se creó la Comisión de Inversiones cuyas funciones fueron formular y ejecutar el

(18). García Fajardo, Edmundo: op. cit. p. 81-82

(19). SPP-FCE: Planeación democrática. Cuadernos de Renovación Nacional No. 3, p. 15

Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 y asesorar al Ejecutivo en la materia. La idea central del Programa fue: no recurrir al financiamiento inflacionario, evitar el déficit público y alentar la inversión. Los resultados fueron positivos: los proyectos públicos se instrumentaron en su totalidad, aumentó la inversión productiva y se mantuvo la disciplina en los egresos gubernamentales (20).

Entre los años de 1947-1960 se crearon cinco Comisiones para el Desarrollo de las Cuencas Hidrológicas: Tepalcatepec, Papaloapan, Fuerte, Grijalva y Balsas. Se trataba de atacar el problema de los desequilibrios regionales y atender zonas tradicionalmente relegadas. Las Comisiones como organismos de desarrollo regional integral, tuvieron el propósito de apoyar la actividad agrícola. Se les criticó el que tuvieran problemas de coordinación y disputas con otros organismos ubicados en la misma región; que se usara un cauce centralizador (la administración pública federal) cuando se hablaba de descentralización de la economía y que se haya anulado, por lo mismo, cualquier posibilidad de vincular a los habitantes de esas zonas con la obra pública (21).

Con el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se creó la Secretaría de la Presidencia, que compartió diversas funciones de planeación, presupuestación, control y vigilancia con las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional.

(20). SPP-FCE: op. cit. p. 18. Véase también Ruiz Dueñas, Jorge: "La vía de la planificación mexicana", en la Revista de administración pública No. 55-56, p. 37

(21). Martínez Almazán, Raúl: Las finanzas del sistema federal mexicano, p. 156-157

En 1962 se constituyó la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo. Esta Comisión elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, con el objetivo de acceder a créditos auspiciados por la Alianza para el Progreso. Esta Comisión fue convocada en 1965 para elaborar el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 que proponía lineamientos para normar y orientar la inversión pública y estimular la inversión privada. Se fijó una meta mínima de crecimiento del 6.5% anual, lo cual logró, aunque según lo establecido en el mismo Programa, la economía "espontáneamente" generaba un crecimiento del PIB de 6% (22).

A partir de 1971 se instauraron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), en las entidades federativas como modalidad de planeación regional. El Poder Ejecutivo Federal los creó mediante decretos, primordialmente en aquellos Estados con menor desarrollo económico. Los COPRODES se definen como "organismos públicos de participación federal, estatal y municipal, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargados de asesorar y coadyuvar en la planeación y programación del desarrollo a nivel local"(23). Tenían entre sus principales funciones:

- Coordinar las actividades de las dependencias federales en los Estados

- Incrementar el empleo productivo

- Racionalizar el aprovechamiento de los recursos en el Estado

- Proponer programas de desarrollo económico y social

(22). Citado por Guillén Romo, Arturo: op. cit. p. 80

(23). Pichardo Pagaza, Ignacio: op. cit. tomo I, p. 92

-Elaborar proyectos de inversión para impulsar el desarrollo socioeconómico del Estado.

En 1981 se transformaron los COPRODES en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES). Esta transformación se debió a que los primeros adolecieron de integración como mecanismos de coordinación de la inversión pública federal, estatal y municipal. Entre otros defectos, los COPRODES tenían los siguientes (24):

-Falta de claridad respecto a sus características jurídicas

-Falta de reglamentos internos. Imprecisión respecto a las responsabilidades y atribuciones de los integrantes de los Comités

-Carencia de planes de trabajo

-Imprecisión de la participación de la delegación regional de la SPP

-Falta de interés por parte de algunos funcionarios de las dependencias federales en los trabajos de los COPRODES.

Por otro lado, en 1976 se acordó la celebración de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos estatales. Los CUC surgen a partir de la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales de manera coherente y global, ya que estas relaciones eran informales y aisladas en respuesta a problemas concretos. Los objetivos eran coordinar las acciones en materias recurrentes y de interés común para ambos niveles de gobierno, teniendo como propósito lograr el desarrollo de los Estados, con base en la

(24). Martínez Cabañas, Gustavo: La administración estatal y municipal, p. 271

ejecución de programas específicos.

En 1976 se inicia a través de los CUC la descentralización hacia los gobiernos estatales de la inversión pública federal para la realización de programas de infraestructura básica de apoyo; para el desarrollo social, y para proyectos productivos, a los que se les denominó: Programas Estatales de Inversión (PEI), Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y Programa de Atención a Zonas Marginadas (PAZM).

Con el propósito de ampliar el ámbito de acción del CUC, se crearon mecanismos de coordinación federación-Estado que permitieron transferir recursos de los programas normales de inversión federal a los gobiernos estatales, para la atención de programas prioritarios de alcance estatal en los que existieron también asignaciones financieras de los propios gobiernos estatales; entre estos mecanismos figuran los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).

En 1983 se consideró adecuado cambiar la denominación del Convenio Unico de Coordinación a la de Convenio Unico de Desarrollo (CUD) (25).

Hay algunas críticas que se le hicieron al CUC y que tendieron a sustituirlo por otro mecanismo más efectivo. Por ejemplo, el monto anual presupuestal del CUC fue intrascendente en todos los años que operó. Además, propendió a favorecer a los Estados más desarrollados contribuyendo así a acentuar el desequilibrio

(25). En el subcapítulo D "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", detallaremos las características del COPLADE y del CUC.

regional (26).

Por último, queda por mencionar el sistema nacional de planeación 1976-1982, en el cual los COPRODES y los CUC estaban incluidos como formas de planeación coordinadas con los ejecutivos estatales.

Para enfrentar la dispersión existente de las tareas de planeación entre ciertas dependencias se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), cuyas atribuciones principales son: elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales, regionales y los programas especiales de desarrollo económico y social; planear y presupuestar el gasto público; programar y presupuestar las entidades paraestatales; controlar, vigilar y evaluar el ejercicio del gasto y establecer los lineamientos sobre estadística general del país.

Asimismo, se consideró necesario instrumentar y ejecutar las reformas económicas, políticas y sociales emprendidas. En consecuencia, se formularon y se pusieron en práctica planes y programas como los de desarrollo industrial, de agroindustrias, el Sistema Alimentario Mexicano, etcétera.

Pero para unificar los planes y programas creados, era importante contar con un plan integral y de mediano plazo. Con tal fin, en abril de 1980 se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD). Sus objetivos básicos fueron: fortalecer la independencia de México; proveer a la población empleo y mínimos de bienestar; promover un crecimiento económico alto y sostenido,

(26). Martínez Almazán, Raúl: op. cit. p. 175

y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas (27).

Aunque hubo avances en cuanto a la planeación con el PGD, también hubo insuficiencias. Por ejemplo: la falta de obligatoriedad del PGD para la administración pública federal (APF). Por otra parte, su integración en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales obstaculizó la congruencia de los mismos. Además, con el PGD se debió contar desde el principio del sexenio, pero se aprobó hasta 1980 cuando dicho sexenio había transcurrido ya en su mitad.

A través de esta relación somera de los antecedentes de la planeación, se puede ver cómo algunos de los planes no fueron ejecutados, otros sólo se elaboraron para atender aspectos parciales del país, y se cumplieron a medias y, en algunas ocasiones, sí se tuvieron buenos resultados con organismos planeadores y/o con los planes (los casos específicos de la Comisión de Inversiones de 1954 y del primer Plan Sexenal). Sin embargo, se ha acumulado la experiencia necesaria para no repetir los errores del pasado. ¿En qué han consistido estos errores?

-Falta de una concepción global de los aspectos sociales, económicos y culturales del país

-Descoordinación en las acciones del conjunto de las dependencias y entidades de la APF

-Incumplimiento de los planes y programas, en aras de dar soluciones sólo a los asuntos inmediatos; un ejemplo de ello es el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que se elaboró rápidamente sólo para tener acceso a los créditos de la Alianza para el

(27). Ruiz Dueñas, Jorge: op. cit. p. 43

Progreso (28), el cual, de todos modos, nunca fue ejecutado (29).

Con el cambio de poderes en 1982, la planeación tuvo un gran avance en los aspectos jurídico y metodológico. Pero esto es tema de los subcapítulos siguientes.

C. Marco jurídico

Al haber sido electo Presidente de la República en 1982, Miguel de la Madrid promovió reformas a la Constitución a fin de realizar las transformaciones necesarias para enfrentar los problemas del país. También promovió cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) para hacerla congruente con el nuevo texto de la Carta Magna, y mandó la iniciativa de Ley de Planeación que sería promulgada en enero de 1983.

Asimismo, se crearon otras leyes como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, y se reformaron las Leyes de Obras Públicas, de Información Estadística y Geográfica y de Salud, entre otras. De estas leyes no se hablará porque excede los ámbitos de este trabajo.

El artículo 25 renovado señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral; además, debe fomentar el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. De esta manera se reserva el Estado la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y

(28). Ibidem. p. 38

(29). Guillén Romo, Arturo: op. cit. p. 76-77

llevar a cabo la regulación y fomento de las acciones que demande el interés general en un marco de libertades. También se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado en las actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la nación.

Por otro lado, el artículo 26 constitucional indica que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los objetivos de la planeación serán dados por el proyecto nacional contenido en la Constitución. La planeación será democrática. Se prevé la participación de los diversos sectores sociales en ella. El artículo 26 da fundamento al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), el cual se abordará en el siguiente apartado.

Las reformas al artículo 27 clarifican las atribuciones del Estado respecto a la planeación en materia agraria. Son tres los puntos que comprenden la reforma mencionada: desarrollo rural integral, justicia agraria y seguridad jurídica (fracciones XIX y XX del artículo 27). El desarrollo rural integral propiciará que la producción agropecuaria se inserte dentro del sistema nacional de financiamiento, comercialización y abasto, y contribuirá a elevar la calidad de vida de los campesinos. También se reitera la garantía de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Por otra parte, el Estado se reserva el control exclusivo de las áreas estratégicas que señala el artículo 28: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación

vía satélite; emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles. El servicio público de banca y crédito, para 1990, dejaba de ser una actividad estratégica.

El mismo artículo 28 establece que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario, donde podrá participar por sí o con los sectores social y privado. Pero en las áreas estratégicas, sólo el Estado podrá actuar.

De estos dos artículos reformados se puede observar varios aspectos importantes: la rectoría estatal del desarrollo nacional se explicita y afirma, cuando hasta 1982 sólo estaba de manera implícita; se eleva a rango constitucional el sistema de economía mixta; se señalan las áreas exclusivas del Estado y se reconoce la existencia de los sectores social y privado.

Aunque sea una perogrullada decirlo (pero frecuentemente se le olvida a mucha gente), la rectoría estatal del desarrollo es atribución del Estado, no sólo del Ejecutivo Federal. O sea, intervienen el sector central y el conjunto de las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal; los poderes Legislativo y Judicial, y los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

El artículo 73 se modificó al facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y ejecución de acciones de orden económico. Así se dan bases para elaborar y promulgar la Ley de Planeación.

Por su parte, la Ley de Planeación establece: las normas

conforme a las cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y se encauzarán las actividades de la APF; los principios de integración y funcionamiento del SNPD; las bases para la coordinación de actividades de planeación entre los ejecutivos federal y estatales, y los mecanismos para promover y garantizar la participación de los grupos sociales y de los particulares.

La Ley plantea los principios de la planeación en su artículo 2: consolidar la democracia como sistema de vida; preservar el régimen democrático, republicano, federal y representativo; mejorar la calidad de vida de la población; fortalecer el pacto federal; fortalecer al municipio; equilibrar los factores de la producción y respetar las garantías individuales, la libertad y derechos sociales y políticos.

El respeto a las libertades y derechos sociales y políticos debe destacarse, porque implica reconocer que los sectores social y privado pueden (y aún, deben) participar en el desarrollo nacional, pues se vive en un régimen de economía mixta. Con ello, implícitamente se acepta la imposibilidad de la planeación central, pues ésta inhibe la libertad de la gente de trabajar, dentro de su gama de posibilidades, donde desee.

La Ley señala también la responsabilidad del Ejecutivo Federal de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales; con los Estados las actividades de planeación se coordinarán, y con los grupos sociales y privados se concertarán. En cambio, la APF está obligada a respetar los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por su parte, el Congreso de la Unión está facultado para

examinar y opinar sobre el Plan, y para recibir el informe de las acciones y resultados de su ejecución.

A la SPP le corresponde coordinar las actividades de planeación, elaborar el PND y proyectar y coordinar la planeación regional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) participará en la elaboración del Plan respecto a la definición de las políticas financieras, fiscal y crediticia. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) aportará elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del PND. Por último, la Ley señala que los funcionarios de la APF son responsables de las violaciones de esta Ley en las que puedan incurrir.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) fue modificada para atender a las metas de la planeación, ya que la administración es el medio orgánico que tiene el Estado para cumplir con los fines políticamente deseables. De esta forma, se reestructuró la APF para hacerla más ágil y eficaz. Las reformas cumplían un objetivo doble: eficientar la APF por un lado, y por el otro, realizar cambios estructurales para que la planeación del desarrollo se instrumentara a través de ella.

El artículo 115 constitucional fue reformado para apoyar y fortalecer la estructura política de los ayuntamientos y, en general, para mejorar el funcionamiento del municipio, a través de conferirles las siguientes facultades:

- Expedir normas jurídicas de policía y buen gobierno y reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general

- Atender los servicios públicos básicos: agua potable y

alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y seguridad pública y tránsito

-Libre administración de la hacienda municipal

-Aprobación de los presupuestos de egresos por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles, los cuales serán aprobados por las legislaturas de los Estados

-Posibilidad de celebrar convenios con los Estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios.

Estas reformas cumplen con un postulado del gobierno de Miguel de la Madrid: la descentralización de la vida nacional, a través del fortalecimiento municipal en lo económico y administrativo.

D. El Sistema Nacional de Planeación Democrática

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) 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. El Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación (30).

El programa de gobierno del presidente Miguel de la Madrid se propuso siete orientaciones básicas, mismas que el SNPD debió cumplir; ellas son: el nacionalismo revolucionario; una sociedad

(30). SPP: El Sistema Nacional de Planeación Democrática, p. 15

igualitaria; la descentralización de la vida nacional; la democratización integral; la renovación moral; desarrollo, empleo y combate a la inflación, y planeación democrática.

Sus objetivos generales son:

-En relación a la democracia: establecer al SNPD como instrumento a través del cual el Estado y la sociedad definan el rumbo específico a seguir

-En relación a lo político: avanzar en la consecución de los propósitos económicos, políticos y sociales del proyecto nacional contenido en la Constitución

-En relación a lo técnico: incorporar nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones de los gobiernos federal, estatal y municipal (31).

De este modo, la planeación democrática, que pretende estar cimentada en la consulta popular, quiere ser vehículo para captar las demandas de la nación y transformarlas en programas de acción gubernamental, buscando la armonización de los distintos intereses de los grupos sociales en el marco de la economía mixta, a fin de que el Estado, a través de su rectoría, haga realidad nuestro proyecto nacional (32).

La intención es tomar la planeación como instrumento para transformar la realidad social ordenada y racionalmente, de acuerdo a los valores del proyecto nacional contenido en la Constitución, y en respuesta a los problemas actuales.

La articulación de las demandas sociales y la armonización de los diversos intereses de la nación, tiene como supuesto lo

(31). SPP-FCE: Planeación democrática, p. 50

(32). De la Madrid, Miguel: Planeación democrática, p. 18

inadecuado de una planeación centralizada, hecha "desde arriba", pues nuestra Carta Magna señala que, siendo la economía mexicana mixta, no goza el Estado de facultades para actuar de tal manera. De ahí la idea de la consulta popular abierta, cuyo propósito es la armonización de los distintos intereses bajo la rectoría estatal. Además, la participación, la exposición de las propias inquietudes y la atención de las ajenas, y la articulación de todas estas demandas, da el consenso social necesario para que el Estado pueda obrar con cierta certeza sobre la posible actitud positiva de los sectores social y privado. Es por ello que puede afirmarse que el éxito de la planeación democrática depende de la participación y colaboración de todos los sectores de la sociedad.

Se enfatiza en el aspecto democrático de la planeación, que consiste en "plantearnos en conjunto los problemas, en discutirlos encima de la mesa, con objetividad y en llegar a decisiones de autoridad que estén debidamente ilustradas y calibradas, con cierta corresponsabilidad entre los distintos sectores de la planeación" (33).

Pero no todas las acciones están concertadas. La planeación mexicana también se induce a través de los diferentes instrumentos de política de desarrollo, tanto económico como social; esto es, el Estado puede inducir conductas en los particulares para apoyar los objetivos nacionales y, por supuesto, también está la planeación coordinada con los Estados y los municipios.

Respecto a los planes, hay un aspecto importante que el Estado

(33). De la Madrid, Miguel: op. cit. p. 25

previó: éstos se elaboran pero no se cumplen en su mayoría. Por eso se tomaron en cuenta todos los puntos relativos a lo anterior como son: La puntual observancia de los planes por el gobierno; la utilización de los mejores instrumentos técnicos; la fijación de metas claras, realistas y alcanzables en el tiempo y el espacio; la eficientación de la AP para que sea capaz de ejecutar los planes diseñados; la capacitación y adiestramiento de los recursos humanos disponibles; la vinculación precisa entre la formulación y la instrumentación de la planeación a corto plazo, corresponsabilizando a los participantes del proceso de planeación, y la viabilidad económica y financiera del plan.

La planeación no está sólo para sí. Debe, en cuanto planeación del desarrollo, transformar la realidad social. Así, todo proyecto o acción económica debe ser considerado en relación con los beneficios que pueda aportar a las mayorías; la política económica y la política social han de marchar paralelas.

Una de las causas principales de la desigualdad social en México, ha sido el desequilibrio en el desarrollo regional, que se manifiesta en la concentración de las actividades económicas en las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara. Es por ello que se le da prioridad a la descentralización de la vida nacional, que no se reduce a la política y a la AP, sino que abarca el conjunto de la vida económica, sindical, empresarial, educativa, cultural y social. Esta es la importancia de la coordinación para la planeación federación-Estado-municipios. A través de la transferencia de recursos y funciones a los

(34). "Exposición de motivos de la Ley de Planeación", en la Revista de Administración Pública No. 55-56, p. 538

gobiernos locales, y de la planeación conjunta, se fortalecen éstos y podrán así afrontar mejor sus problemas.

Sin embargo, la planeación no es panacea ni garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento. Tiende a cumplir el proyecto de la Constitución, pero se reconoce que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización (35)

Contra lo que se ha llegado a decir respecto a la planeación en México, no hay crisis económica porque se planea; al contrario: se planea porque hay crisis. Así se explica la formulación del SNPD.

El SNPD tiene un proceso de planeación que se compone de cuatro etapas, se apoya en una infraestructura institucional, señala responsabilidades a los participantes y cuenta con una in-

(35). El plan ya no puede concebirse mecánicamente como un documento donde se establecen objetivos, metas, recursos y provisiones de lo que deberá ser la economía en el futuro.

La época actual impone una reconsideración sobre el carácter del plan. Este no puede cumplirse tal y como se quiere (uno de sus principios es la flexibilidad). La integración económica mundial es uno de los principales factores que influyen en el plan, en el sentido de que muestra un dinamismo cambiante en las relaciones internacionales entre los países, las cuales muchas veces son impredecibles. En suma: la enorme complejidad de la economía nacional inserta en la economía mundial constituye un hecho concreto frente al cual el plan debe ubicarse.

Es decir: el plan debe ajustarse a la realidad para intentar cambiarla, pero no colocarse frente a la realidad para querer controlarla, lo cual a fin de cuentas, no lo logrará.

El Estado planea y hace lo conducente por cumplir con los objetivos planteados; pero si el medio cambia, entonces se intentará otra estrategia de acuerdo a la nueva realidad. Las mayores limitaciones que el entorno mundial le impone a México y al SNPD son: la dependencia todavía significativa del mercado petrolero mundial; el pago de la deuda externa; la recesión mundial; el proteccionismo de los países industrializados y las altas tasas de interés internacionales.

Por eso, pensar en que la planeación es infalible y que el Estado se basta por sí solo (teniendo o no la propiedad de los medios de producción) para que ésta sea exitosa, es alejarse de la realidad concreta.

fraestructura básica de funcionamiento general.

Proceso de planeación

El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el PND y los programas originados en el SNPD, vinculando el mediano con el corto plazo. El proceso se divide en cuatro etapas:

-Formulación: conjunto de actividades desarrolladas para la elaboración del Plan y los programas de mediano plazo, para los cuales se utilizaron mecanismos de consulta y participación popular.

-Instrumentación: se constituye por las tareas encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del PND y los programas de mediano plazo en objetivos y metas de corto plazo. Estas actividades se concretan en la elaboración de programas operativos anuales (POAs) y consisten en precisar las metas y acciones, asignar recursos, determinar los responsables de la ejecución y fijar los tiempos de ejecución del Plan y de los programas.

-Control: actividad encaminada a vigilar que la ejecución de las acciones corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y los programas. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la detección de errores y desviaciones durante el proceso de planeación.

-Evaluación: se configura como el conjunto de actividades que permitan valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de la ejecución del Plan, de los programas y del propio SNPD, en un periodo determinado que generalmente es de un año. La evaluación aporta elementos de juicio sobre los resultados

alcanzados durante el periodo que se evalúa, y a partir de ellos se proponen acciones correctivas.

Vertientes de instrumentación

El proceso de planeación, en su fase de instrumentación, contempla cuatro vertientes:

-Obligación: comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la APF para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en el Plan y programas del SNPD. Los instrumentos más representativos de esta vertiente son los programas presupuestarios que integran en su conjunto el presupuesto de egresos de la federación.

-Coordinación: abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la APF en los Estados y que se convierten en el objetivo de los CUD celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales, con el propósito de hacer compatibles tareas comunes de la federación y los Estados, derivadas del contenido de sus respectivos planes y programas.

-Concertación: comprenden las acciones del FND y los programas de mediano plazo, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales, que serán objeto de convenios o contratos con los particulares o los grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio Plan y los programas.

-Inducción: incluye la ejecución de aquellos instrumentos y acciones económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con el objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en

el Plan y los programas. Dentro de esta vertiente se ubican a nivel global, entre otras, las políticas de gasto público, financiera, fiscal, de empleo y monetaria. A nivel sectorial o institucional existen gran variedad de instrumentos para la inducción.

Estructura institucional

La estructura institucional que forma el SNPD a nivel federal se forma por tres niveles:

-Nivel global: comprenda las dependencias que efectúan actividades referidas a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales que no están circunscritos al ámbito de un solo sector administrativo o entidad paraestatal. Las dependencias mencionadas son: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Ya hablamos de las funciones de estas dependencias al referirnos a la Ley de Planeación (36).

-Nivel sectorial: corresponde a la división actual de la APF para atender aspectos específicos de cada sector de la economía y la sociedad, cuya responsabilidad recae en el titular de cada dependencia.

A las secretarías coordinadoras de sector les corresponde: contribuir a la formulación del PND; establecer objetivos y prioridades sectoriales de acuerdo al PND; conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional; coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en cada sector, y vigilar que éstas cumplan con lo programado; elaborar los POAs para la ejecución de los programas

(36). Vid infra p. 25

de mediano plazo.

-Nivel institucional: está conformado por las entidades paraestatales de la APF. El nivel institucional se vincula a la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de las paraestatales.

Las actividades básicas de las entidades paraestatales son: participar en la elaboración de los programas de mediano plazo y de sus respectivos programas anuales; establecer sus objetivos, prioridades y estrategias de acuerdo a los programas de mediano plazo y a los programas anuales; verificar la relación que guardan sus actividades con los objetivos y prioridades de los programas de mediano plazo y anuales.

Infraestructura de apoyo

El proceso de planeación dispone de una infraestructura de apoyo orientada a: asegurar su continuidad como proceso y su aplicación en la generación de planes y programas, y a mantener actualizado al SNPD y responder a sus requerimientos de manera oportuna y eficiente.

Las funciones principales de la infraestructura son: proporcionar insumos de información de la situación económica y social del país; facilitar las tareas del proceso de planeación mediante investigaciones y asesorías específicas; actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; y promover la capacitación de recursos humanos.

La infraestructura de apoyo está compuesta básicamente por tres áreas: capacitación de recursos humanos, investigación

aplicada e información. Además, está el proceso de modernización administrativa de la APF para adecuarla a los requerimientos de la planeación y eficientarla.

Instrumentos

El proceso de planeación cuenta con instrumentos que coadyuvarán a llevarlo a cabo. Para la fase de formulación se establecieron los siguientes instrumentos normativos:

-Plan Nacional de Desarrollo (PND): contiene de acuerdo a la ley: los objetivos, metas, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; previsiones sobre los recursos a utilizar; determinación de instrumentos y responsables de su ejecución; lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Sus contenidos son básicamente cualitativos, dejando para los instrumentos de corto plazo y los distintos programas los aspectos más específicos y la definición de metas cuatitativas.

-Los programas de mediano plazo: su nivel es sectorial y su cobertura espacial puede ser nacional o regional. Responden a la orientación por prioridades que tiene la planeación del desarrollo. Desagregan y detallan los planteamientos del PND, a través de la identificación de objetivos, metas, políticas e instrumentos. Se dividen en:

1. Programas sectoriales
2. Programas estratégicos: se subdividen a su vez en programas regionales y especiales
3. Programas institucionales.

Para la fase de instrumentación, se elaboraron los siguientes instrumentos operativos:

-Los programas operativos anuales que se elaboran a nivel global, sectorial e institucional

-Ley de ingresos

-Presupuesto de egresos

-Convenios Unicos de Desarrollo

-Contratos y convenios de concertación

Los instrumentos de control más representativos son:

-El informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas que elaboran SPP y SHCP destinado al Congreso de la Unión

-Informe mensual de los gabinetes especializados (los cuales son cuatro: económico, de comercio exterior, de salud y de asuntos agropecuarios). Este documento está dirigido al Presidente para mantenerlo informado del estado que guarda el desarrollo nacional.

-Informe mensual de la comisión intersecretarial de gasto financiero: es un documento elaborado conjuntamente por SPP, SCGF y SHCP dirigido al Presidente, para mantenerlo informado del estado que guarda el gasto público.

Los instrumentos de evaluación más representativos son:

-Informe de gobierno

-Informe de ejecución del PND (enviado por el Poder Ejecutivo al Legislativo en marzo de cada año)

-La cuenta pública (enviada al Legislativo cada año)

-Informes sectoriales e institucionales (elaborados al cierre del ejercicio anual).

Planeación estatal y municipal

De acuerdo con los principios que rigen la planeación

nacional, el SNPD establece relaciones de coordinación con los Estados para hacer compatibles las actividades de planeación que cada orden de gobierno efectúa. Este tipo de relaciones quedan enmarcada dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional.

En los CUD 1983, los primeros firmados por los ejecutivos de la federación y de los Estados, se propuso a éstos que organicen Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD) por medio de los cuales ordenen y promuevan su propio desarrollo, articulen mejor sus objetivos y políticas de desarrollo con las prioridades y objetivos nacionales y se vinculen con el SNPD dentro de un marco integral de planeación.

Por su parte, el SNPD da particular importancia al municipio en las actividades de planeación, en consideración de que es ahí donde se registran en forma directa las necesidades básicas de la población, y donde la participación social tiene amplias posibilidades de desarrollarse; por ello se propuso fortalecer la capacidad que tienen los municipios para llevar a cabo ciertas actividades de planeación.

El Convenio Unico de Desarrollo

Los CUD se definen como instrumentos jurídico, programático, administrativo y financiero, en los que se establece la voluntad política de los ejecutivos federal y estatales para coordinar sus acciones y recursos, con el propósito de impulsar el desarrollo estatal integral y el fortalecimiento municipal, tomando como base, en cada caso, los planes y programas propuestos por los propios Estados, destacando la facultad que tienen las instancias locales para conducir su propio desarrollo, dando la

participación que corresponde a los sectores social y privado.

El PND se expidió en mayo de 1983; contuvo entre sus principios generales la descentralización de la vida nacional, y entre sus acciones fundamentales se señalan el desarrollo estatal integral, el fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica en el país, considerando como una línea de acción del desarrollo estatal al CUD.

De los capítulos que contiene el CUD, merecen especial atención por el momento (37) -porque constituyen la expresión más concreta, en cuanto programas, de la coordinación federación-Estados- los siguientes programas:

-Los programas de desarrollo regional (PDR), modalidad programática que fusiona e integra los anteriores mecanismos de inversión coordinada de alcance regional: programas estatales de inversión, programas integrales de desarrollo rural y programa de atención a zonas marginadas. Esta modalidad comprende proyectos productivos, programas de infraestructura básica de apoyo y programas de infraestructura para el desarrollo social.

-Los programas de coordinación especial (PCE), que permiten realizar transferencias de recursos federales a los Estados, a lo largo del ejercicio fiscal, para la realización de acciones prioritarias no comprendidas en las propuestas anuales de inversión en los COPLADES y para apoyar programas de emergencia; estos instrumentos sustituyen a los programas sectoriales concertados y a los programas de desarrollo estatal.

-Los programas regionales de empleo (PRE), que sustituyen a -----
(37). En el capítulo IV de este trabajo se hablará más ampliamente del CUD en el Estado de Hidalgo.

los programas de emergencia de protección al empleo, y se realizan en las vertientes de: empleo, tierra y servicios; producción y alimentación; servicio social de pasantes y empleo de jóvenes, becas para la capacitación de los obreros, para hijos de obreros, campesinos y miembros integrantes de las clases populares.

Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES)

Los COPLADES son "organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargados de promover y coadyuvar a la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal, tanto en el 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 sociedad" (38).

Los COPLADES tiene tres características: "a) cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal; b) son integrantes del nivel regional del sistema nacional de planeación, y c) son el principal y más importante mecanismo de coordinación entre las instancias de gobierno" (39). Los órganos que lo componen son:

-La asamblea plenaria, máxima autoridad del CPLADE

-La comisión permanente, órgano administrativo por excelencia del Comité

-Los subcomités: pueden ser sectoriales, regionales o especiales

(38). SPP: Glosario para el proceso de planeación 1988. p. 54

(39). Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 291

-Los grupos de trabajo, creados por la asamblea plenaria o por la comisión permanente.

El COPLADE está integrado por (40):

-Un presidente, que es el gobernador del Estado

-Un coordinador general, que es generalmente el titular de la dependencia estatal encargada de los asuntos de planeación, presupuestación y de programación

-Un secretario técnico, que es el delegado regional de SPP del gobierno federal en el Estado

-Los titulares de las dependencias del gobierno del Estado; así como los de los órganos regionales de las dependencias y entidades de la APF, que participen en el Comité

-Los titulares de las comisiones en donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad

-Los presidentes municipales del Estado, que formen parte del Comité

-Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores, campesinos y empresarios; de las sociedades cooperativas, de instituciones de educación superior y de centros de investigación; los senadores y diputados federales por el Estado así como los diputados locales, que formen parte del Comité.

Sumariamente: el SNPD representa el primer intento de implantar sistemáticamente la planeación en todos los niveles de la APF y en las tres instancias de gobierno federal, estatal y municipal. Del Sistema destacan dos aspectos: democracia y

(40). Ibidem, p. 292-293

resultados en términos económicos y de bienestar social. Abordándolos por separado:

Cuando se habla de la planeación democrática, en realidad se quiere resaltar el hecho de la participación y el control populares en la elaboración y cumplimiento del proceso planeador. Para que dicha participación sea más resaltante en un régimen representativo como el nuestro, se ha intentado ofrecer, en escala ascendente de niveles, un sistema de posibilidades de participación "cuya efectividad depende de su construcción técnica por un lado y de su capacidad por el otro para sostener las indispensables motivaciones personales que su ejercicio requiere" (41).

De esta manera, la planeación, que es para el pueblo, no es ejercida por él, sino a través de una serie de órganos interpuestos entre el pueblo y el gobierno. Así, cuando se habla de intensificar el carácter democrático de la planeación, sólo se trata de ampliar en realidad dichos órganos. En esos órganos se negocian los diversos intereses, los cuales quedarán plasmados en el plan. Dicho de otra forma: el plan queda como expresión del juego de intereses manejados por los diversos sectores de la sociedad, juego regulado por el Estado, realizador último y ejecutor del plan.

Por otro lado: a primera vista, parece evidente que la concepción global del SNPD no sólo es correcta, sino que es lo más avanzado en cuanto a la planeación. Pero en el plano político, es asimismo indiscutible que persisten la centralización en todos los niveles y el mayor poder del Ejecutivo Federal

(41). Medina Echavarría, José: op. cit. p. 134

por sobre los gobiernos estatales y municipales.

El SNPD está planteado para ser implantado en una sociedad democrática y en un país federalista. Habla de "convenios" entre los ejecutivos federal y estatal, habla de "foros de consulta popular", resalta el carácter democrático del COPLADE, etcétera.

Si estos instrumentos y mecanismos no están adaptados a la realidad -en cuanto prevalece la voluntad del Ejecutivo Federal-, ¿se puede decir que el SNPD no es operativo? ¿que fracasó? Si es así, ¿debemos entender que lo más correcto hubiera sido adoptar mecanismos e instrumentos centralistas? O más bien, ¿se puede considerar al SNPD como lo más adecuado dado el proceso de descentralización paulatino y real que vivimos, que viene aparejado con una mayor participación social? (con esto quiero decir que podría ser adecuado en cuanto detonante y/o encauzador de ambos procesos sociales mencionados).

¿Por qué sería viable el SNPD considerados los factores políticos y sociales mencionados? Porque operaría como estrategia de transformación a largo plazo, transformación global, no sólo económica, que incluye el cambio de actitudes, superación de la apatía por participar y una verdadera descentralización de la vida nacional. Así, considero que no es necesario (o es erróneo pensar así) que la democracia participativa y el federalismo efectivo sean condiciones imprescindibles para que el SNPD tenga éxito. Por el contrario: este influjo modernizador-democratizador "desde arriba", apoyado por los procesos de descentralización y participación que vivimos, llevará hacia un federalismo y una democracia más reales en forma gradual. Sólo recordemos algo: los procesos sociales y económicos de una nación toman años, no se

resuelven de la noche a la mañana.

Ahora bien, en relación al SNPD y al Plan y sus resultados en términos de bienestar económico y social, tenemos el siguiente avance (42) de los mismos:

-Se ha precisado un marco normativo con las reformas a la Constitución y con la promulgación de la Ley de Planeación

-Hay una mayor claridad y precisión en el proceso de planeación; asimismo, se ha introducido mecanismos de control y seguimiento del mismo

-Se ha precisado la distinción entre planeación federal y estatal

-Con el sistema de planeación se busca una vinculación más directa entre lo planeado y el ejercicio de políticas e instrumentos

-Hay una relación directa entre la administración pública y la estructura del sistema de planeación

-"La planeación regional y estatal alcanzó avances sin precedentes"(43). Se ha instalado sistemas estatales de planeación democrática y establecido el marco jurídico para la planeación; se ha ejecutado planes estatales; se han renovado los CUD; se ha ampliado el gasto regional y fortalecido los COPLADES.

Como puede verse, todos ellos son avances técnico-metodológicos importantes, pero no son la razón última de la planeación. Es decir, no ha habido avances en el plano de lo concreto: de redistribución del ingreso y mayor justicia social. En estos puntos

(42). Montemayor, Rogelio: "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en la Revista de administración pública No. 55-56, p. 26-28

(43). SPP-FCE: Planeación democrática, p. 10-11

más bien hay rezagos, como lo reconoce la misma administración del presidente Miguel de la Madrid:

"El informe reconoce que una evaluación de los resultados obtenidos en materia de crecimiento económico, basada simplemente en indicadores cuantitativos arrojaría un balance desfavorable"(44).

Los "indicadores cuantitativos" indican lo siguiente:

-La proporción inversión / producto interno bruto (PIB) cayó entre los años 1982-1987 a 17.8% cuando entre los años 1970-1981 era de 23.2% (45)

-La proporción deuda externa / PIB es ahora del 65%, mientras que entre los años 1970-1981 era en promedio 35% (46)

-El salario real perdió su valor en un 40% entre 1982-1987 (47)

-La evolución de la desigualdad social muestra que ésta aumentó entre 1982-1987: el 20% de la población más pobre recibe sólo el 2.4% del PIB, mientras que el 20% de la población más rica recibe el 65.5% (48)

De lo hecho en el marco del SNPD hay avances técnico-metodológicos, pero el problema real es sentar las bases para un desarrollo sostenido y estable, atendiendo siempre los postulados de la Constitución: buscar el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

(44). Presidencia de la República:"Informe de ejecución del PND 1983-1988 síntesis", en El Mercado de Valores No. 22, p. 5

(45). CEPAL:"Panorama económico de América Latina, 1988", en El Mercado de Valores No. 23, p. 19

(46). Ibidem

(47). Lustig, Nora:"La desigualdad económica", en Nexos 128, p. 9

(48). Alducín, Enrique y Basáñez, Miguel:"Valores, actitudes,

Por último: los fracasos totales o parciales (o los éxitos parciales según se le quiera ver) de la planeación, no la anulan como posible solución de los problemas sociales y económicos de la nación.

opiniones", en Nexos 131, p. 82

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

A. Concepto

Para efectos de esta investigación, es conveniente definir lo que es administración pública, porque es el marco en el cual estaremos trabajando al hablar de administración para la planeación.

En un sentido comúnmente aceptado por los especialistas de la materia, administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo en donde las personas son guiadas para obtener eficientemente "ciertas metas colectivas" (1). Por otro lado, por público se designa a aquellas organizaciones relacionadas con el poder político, y más bien, con el Estado.

Centrándonos propiamente en la administración pública, hay también un consenso generalizado en relacionar a ésta con el gobierno, con el poder ejecutivo: "La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es al poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno" (2).

-
1. Waldo, Dwight: Estudio de la administración pública, p. 131
 2. Wilson, Woodrow: "Estudio de la administración", en Waldo, Dwight: Administración pública, p. 85.
- Pedro Muñoz Amato dice que "en su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno. Es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política", en Introducción a la administración pública, tomo II, p. 24. Galván Escobedo, José, en su Tratado de administración general, p. 13, afirma que la AP es la "ejecución y observancia de la política gubernamental". Waldo, Dwight, en su Estudio de la administración pública, p. 6. dice: "... es la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno". Simon, Herbert et. al en Administración pública dicen: "Por administración pública se entiende comúnmente la rama ejecutiva del gobierno, desde el nivel macro -nacional- hasta el municipio..." (p. 15).

Puede observarse aquí cómo al mencionar la administración pública (AP) se habla, por un lado, del proceso de gobierno como aplicación administrativa de las directrices políticas, y, por el otro lado, de un conjunto de instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo (3). José Castelazo recoge lo anterior al presentar tres situaciones:" a) La administración pública es básicamente, la rama ejecutiva del gobierno legalmente constituida; b) la función de la AP es el conjunto de actividades o acciones -el proceso administrativo- mediante las cuales se concretan las decisiones de gobierno, y c) La AP es la teoría, o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos específicos, que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país"(4).

De la AP como proceso, se destaca lo siguiente:

1. Hay un objetivo o meta por realizar.
2. Se asigna un grupo de personas y recursos para lograr el objetivo.
3. Para asegurar la consecución del objetivo, se establecen procedimientos, reglas, procesos de planeación, organización, control, supervisión, dirección, comunicación información y otros

3. Fraga, Gabino, en Derecho administrativo p. 120. retoma esos dos aspectos pero desde un punto de vista jurídico:"Desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión"...desde el punto de vista formal, (es) el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales".

4. Castelazo, José: Apuntes sobre administración pública p. 24-25.

más.

4.- Se procura cumplir el objetivo con eficacia y eficiencia.

De lo anterior, se desprende que hay una serie de pasos encaminados a cumplir un objetivo, con eficiencia y eficacia para lo cual se dispone de recursos humanos, financieros y materiales.

Dichos pasos son:

PLANEACION : consiste en señalar los objetivos y definir políticas y programas.

ORGANIZACION : permite dividir el trabajo y asignarlo, formando una estructura jerárquica.

INTEGRACION : consiste en allegarse los recursos humanos, técnicos y financieros que la organización requiere para su funcionamiento.

DIRECCION Y EJECUCION : es el ejercicio de la conducción y el 'liderazgo' mediante programas y órdenes y la implantación de las acciones conducentes a alcanzar los objetivos.

CONTROL Y EVALUACION : verifica que los planes se cumplan, les da seguimiento en la ejecución y evalúa resultados para reiniciar el proceso de planeación "(5).

Ahora bien, tenemos un proceso administrativo aplicable a todo tipo de organizaciones. Pero nosotros nos referimos sólo a las integrantes de la AP. Sobre este punto también hay diversidad de criterios: hay quienes piensan que debe incluirse a los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial dentro de la AP. Son quienes no aceptan la ecuación AP=gobierno, Poder Ejecutivo; para

5. Pichardo Pagaza, Ignacio : Introducción a la administración pública, tomo II, p. 14

otros solamente el sector central debe considerarse como AP, porque los organismos descentralizados no realizan una función de gobierno, sino que son prestadores de bienes y servicio; Para otros más, son parte de la AP todas las organizaciones que cumplen una función pública, etcétera.

Refiriéndonos al caso específico de México, "... se considera que conforman a la administración pública mexicana, las dependencias que integran la administración pública federal en los términos del artículo 11 de la Ley de administración Pública Federal; las dependencias centrales de los ejecutivos de los Estados en los términos de las leyes orgánicas de las administraciones públicas estatales; los cabildos y las dependencias de los Ayuntamientos conforme a sus leyes orgánicas; los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria del Gobierno Federal y los Fondos y Fideicomisos públicos en los que el Gobierno Federal sea fideicomiso o fideicomitente... y los organismos o empresas del sector paraestatal dependientes de los Estados cuando atiendan funciones equiparables a la considerada para el Sector Paraestatal Federal incorporado "(6).

Nosotros definiremos a la AP -en cuanto objeto de estudio- como el conjunto de organizaciones, procesos y funciones que, formando parte del Poder Ejecutivo, tienden a cumplir los fines del Estado.

Hablamos de un conjunto de organizaciones, porque nos

6. Merino Mañón, José: Tamaño y composición de la administración pública mexicana, p. 9

referimos a las partes integrantes del Poder Ejecutivo. En el caso mexicano, las señaladas dos párrafos arriba. Mencionamos procesos, porque son los mecanismos de conversión de las demandas sociales a respuestas institucionales; o bien, porque a través de una serie de pasos ejecutan la política gubernamental transformándola en acciones concretas.

También incluimos en nuestra definición las funciones de las AP. ¿Cuál es su principal función? la de ser instrumento "impulsor y regulador" del equilibrio y la supervivencia del sistema político "(7). Es decir, el sistema político se ha constituido alrededor del aparato del Estado, y la AP contribuye a la permanencia de él al instrumentar el monopolio público de la coacción obteniendo la aceptación de los individuos del orden existente. Esto último lo logra, no tanto por utilizar la violencia física legítima, sino por interiorizar las normas y reglas del sistema, en los individuos.

B. La administración pública federal

1. Evolución.

Propiamente, la administración pública federal mexicana nació al finalizar la Guerra de Independencia, con la entrada triunfal del ejército trigarante a México el 27 de septiembre de 1821, habiéndose firmado previamente el Plan de Iguala entre Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide el 24 de febrero, y los Tratados de Córdoba entre Iturbide y el virrey Juan O' Donojú, el 24 de

(7). Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle: La ciencia administrativa, p. 36.

agosto de 1821. Pero México no adoptaría la forma federal de gobierno sino hasta el 31 de enero de 1824 con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

La época posterior a la Independencia, hasta el inicio de la dictadura de Porfirio Díaz en 1876, se caracterizó por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos preponderantes fueron, en lo externo, consolidar la independencia política y en lo interno, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. "Esto planteaba, por una parte, el decidir la forma de gobierno (...), y por la otra, institucionalizar las nuevas reglas de juego que permitirían sustituir las estructuras generadas durante la dependencia colonial" (8). Mientras se consolidaba el nuevo Estado nacional, "surgieron poderosos cacicazgos locales que controlaban porciones del territorio nacional, atomizando y aislando a las diversas regiones del país y dando origen a frecuentes cambios de gobierno. Por estas razones los principales intentos de reforma administrativa de este periodo se dirigieron a establecer los más elementales instrumentos de gobierno -Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia, y fueron obligadamente parciales" (9). Fue por ello que durante los primeros treinta y dos años de vida independiente, el gobierno federal sólo contó con cuatro secretarías: Guerra y Marina, Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos y Hacienda.

El imperio de Agustín de Iturbide tuvo como objetivos conseguir

(8), Carrillo Castro, Alejandro: La reforma administrativa, tomo II, p. 40.

(9). Carrillo Castro, Alejandro: op. cit., p. 41

los fondos necesarios para hacer funcionar la AP; definir el tipo de Estado que se adoptaría, y pacificar el país (10).

La abdicación de Iturbide obligó a los grupos políticos a organizarse en dos bandos. Unos favorecían el sistema federal y otros el central. Era el principio de la lucha entre liberales y conservadores. La Constitución de 1824 fue liberal, y con ella se gobernó con relativa tranquilidad, con recursos crediticios otorgados por los ingleses.

Entre las principales acciones hechas, están las de pagarles a los empleados de la AP sus sueldos, incluyendo a los soldados y marineros. También se crearon el Banco de Avío, cuyo propósito fue contribuir al desarrollo de la industria textil, y la Dirección General de Instrucción Pública, que trató de implantar profesiones y oficios para el pueblo. Los problemas principales provenían básicamente de la imposibilidad de obtener los recursos suficientes para mantener la AP, y para sostener al ejército. La deuda externa era una carga muy pesada; no se podía cubrir siquiera los intereses generados. Así, el financiamiento de la hacienda pública estaba en manos de los agiotistas y de la Iglesia, quienes prestaban dinero en condiciones onerosas para el gobierno.

En esa época, la actividad más sobresaliente era el comercio, y quienes lo practicaban constituían un grupo influyente, por el pago de impuestos y por los préstamos que permitían financiar la administración. Por otro lado, la lucha permanente entre liberales y conservadores hizo que la producción agrícola

(10). Flores Caballero, Romeo: Administración y política en la historia de México, p. 53.

decajera y la industria fuera pobre y atrasada. La institución más rica y poderosa era la Iglesia, la cual dominaba la economía, la sociedad y la política.

Con el golpe de Estado de Antonio López de Santa Anna y la implantación del centralismo en 1836, se impusieron las Siete Leyes, que dividían al país en departamentos, territorios y partidos. Al mismo tiempo, se creó la Dirección General de Industria, con el fin de promover esas actividad.

A partir de entonces, y durante veinte años, lo distintivo de la situación política fueron los levantamientos, sublevaciones, golpes de estado, saqueos, movimientos separatistas y la incapacidad de los gobiernos y del Congreso para restablecer el orden y organizar la AP. A ello se debe la pérdida de Texas (1835), la Guerra de los Pasteles (1838), y la guerra con los Estados Unidos (1846-1847), y el desprendimiento de más de la mitad del territorio nacional.

Esta última experiencia traumática pareció desintegrar al país, pero a pesar de todo, no sucumbimos. En medio del desorden, se quería impulsar la economía con la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, en 1853.

Posteriormente, con la caída de Santa Anna, los liberales asumieron el poder. La promulgación de las Leyes de Reforma trajo consigo la guerra del mismo nombre (1858-1860) que definió de una vez por todas el tipo de gobierno de imperaría.

Al ganar los liberales, las secretarías de Estado eran cuatro: Relaciones Exteriores y Gobernación; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público, y Guerra y Marina. Además, se creó la Lotería Nacional.

Más tarde, con la suspensión de pagos de la deuda externa decretada por Benito Juárez, vino la invasión francesa (1861-1867). La derrota de los conservadores y del Segundo Imperio unificó las nociones de Independencia, República, Reforma y Constitución, con Juárez a la cabeza. Pero el país seguía devastado, la AP desorganizada y la economía en ruinas.

A la muerte de Benito Juárez, y siendo presidente Sebastián Lerdo de Tejada, siguió el levantamiento de Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec. Díaz triunfó, asumió la presidencia y con el correr de los años hizo efectivo el lema "poca política y mucha administración". Se adoptaron los principios positivistas de orden y progreso. La idea central era abatir la anarquía y lograr la reconstrucción social, mediante el desarrollo de la infraestructura económica y el fomento a la industria.

Así, se eliminó a caciques locales y a caudillos nacionales (Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias, principalmente) se reprimieron levantamientos indígenas y se negoció con la Iglesia un acuerdo tácito de no agresión y convivencia pacífica (11).

Una vez consolidado Díaz en el poder, reformó la hacienda pública y diversificó las relaciones internacionales. Al cabo de algunos años, "logró cumplir las obligaciones presupuestales, restablecer el crédito del gobierno y sentar las bases para buscar créditos del exterior, ante la ausencia de capitales mexicanos dispuestos a invertir en el desarrollo de la industria" (12).

(11). Flores Caballero, Romeo: op. cit. p. 128-129

(12). Ibidem

Así, se fortalecieron las relaciones con Europa, lo cual se reflejó en préstamos e inversiones extranjeras, éstas últimas canalizadas principalmente a las comunicaciones y transportes, la minería y la agricultura de exportación.

Para entonces había siete secretarías: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público y Comercio, Guerra y Marina, y Comunicaciones y Obras Públicas.

Sin embargo, el anquilosamiento de los funcionarios perpetuados en el poder favoreció la conformación de una AP que se presentó a la corrupción, al contubernio, al desorden e imprevisión administrativa.

Si bien hubo crecimiento económico, creación de infraestructura y una agricultura dinámica para exportación, también es cierto que se olvidaron dos puntos nodales: la libertad y la justicia social. Por la primera lucharía Francisco I. Madero, quien finalmente lograría hacer renunciar y huir del país a Porfirio Díaz; por la justicia social se levantó en armas gran parte del pueblo mexicano, el cual sostuvo la Revolución después de la muerte de Madero, dando al movimiento armado el carácter social y popular que tuvo.

Es conveniente mencionar que, si partimos de la definición de Max Weber sobre la esencia del Estado, que consiste en el mantenimiento efectivo del monopolio de la violencia legítima sobre un territorio determinado (13), podemos concluir que el Estado Mexicano realmente surgió hasta el régimen de Porfirio

(13). Weber, Max: El político y el científico, p. 8

Díaz (14) cuando éste controló el monopolio de la violencia legítima en México hecho que no había sucedido desde nuestra Independencia debido a la lucha de las distintas facciones políticas.

Entonces, con la Revolución cambiaron las bases sobre las que se sostenía el Estado. El actual sistema político comenzó a gestionarse al término de la lucha armada. El nuevo bloque victorioso en el poder adquirió legitimidad en la medida en que fue incorporando a su programa las demandas de los campesinos, obreros y clase media, dando un carácter corporativista al nuevo Estado.

La formación del poder político corrió al parejo de la formación del Estado Nacional, incluyendo la AP. Para que ello ocurriera fue preciso resolver algunas cuestiones importantes: la destrucción física de algunos caudillos, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones ampliando la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios; el encuadramiento de masas en el Partido Nacional Revolucionario (PNR); la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas a los campesinos. Todos estos son elementos que transformaron al régimen político en México y aniquilaron el caudillismo. El paso de éste al presidencialismo significó la eliminación del carisma caudillista y la instauración del presidencialismo constitucional, impersonal e institucionalizado (15). Además, también significaron mucho la

(14). Véase Meyer, Lorenzo: "El Estado mexicano contemporáneo", en Lecturas de política mexicana, p. 5

(15). Córdova, Arnaldo: La formación del poder político en México, p. 52-55

elaboración de un plan nacional de desarrollo y la recuperación de los recursos nacionales naturales. Todo ello estuvo encaminado a recuperar "el monopolio legítimo de la violencia física legal".

Debe recalcar la importancia del nacimiento del PNR y del llamado colaboracionismo de clases (16) porque fueron instrumentos para institucionalizar los intereses de los grupos obrero, campesino y propietario, enmarcándoseles en el programa constitucional de las reformas sociales. Los grupos negocian, guardando una estrecha relación con el Estado y, sobre todo, con el Presidente, el cual funge como árbitro supremo. Pero en referencia concreta al punto del colaboracionismo de clases, el paso decisivo fue la constitución del PNR, que propició el surgimiento del corporativismo con su secuela de conciliación de clases, lo cual se consolidó con Lázaro Cárdenas. Con ello se sentaron las bases de la estabilidad social y política, la que fue a su vez el soporte del desarrollo económico.

En el actual sistema político mexicano las clases se relacionan y promueven sus intereses en los que media el poder público, buscando y respetando el régimen y su estabilidad. El Estado se levantó sobre este cimiento. Pero para consolidarlo, como ya se dijo, tuvo que reconocer e incluir en su plan las demandas de las clases sociales en pugna. Así, la reforma agraria, la nacionalización del petróleo y de los ferrocarriles, fueron fundamentales para ello; además, eso le proporcionó al Estado cierto grado de autonomía frente a otras fuerzas económicas locales o extranjeras. Estos hechos muestran una

(16). Córdova, Arnaldo: op. cit. p. 35-44

concentración del poder en manos del Presidente, quien fue el actor principal (17).

Con el sistema presidencialista y el partido oficial, el sistema político aparece como alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes de hecho, que tienen sentido únicamente en su relación con el poder presidencial, el cual aparece como árbitro supremo dados sus poderes extraordinarios permanentes.

Los poderes constitucionales y metaconstitucionales del Presidente son variados y múltiples: en el procedimiento legislativo, tiene facultades de mandar iniciativas de ley, de vetarlas, publicarlas y ejecutarlas. Respecto a las facultades jurídicas, puede resolver sobre controversias suscitadas por límites de terrenos comunales; resolver solicitudes sobre restitución o dotación de tierras y aguas, y revisar los contratos y concesiones hechos por el gobierno desde 1876.

(17). Debe recordarse que durante la Revolución se crearon cacicazgos locales y caudillos nacionales, creció enormemente el ejército, la agricultura y la industria se arruinaron o decrecieron notoriamente; el capital extranjero aumentó su fuerza en la medida en que el Estado se mostraba débil ante él. Todos estos factores "prueban que habría sido insensato aplicar al pie de la letra la teoría clásica de la democracia y la teoría clásica de la economía. El respeto al 'equilibrio de poderes' habría sido respeto a las conspiraciones de una sociedad semi-feudal; el respeto a los partidos habría sido respeto a los caciques y militares que tenían sus partidos; respetar el 'sistema de contrapesos y balanzas' habría equivalido a tolerar la libertad de los caciques locales; observar el principio de no intervención del Estado en la economía habría implicado 'dejar hacer' al subdesarrollo y a la intervención de las compañías monopólicas extranjeras y de sus respectivos Estados; cumplir con el derecho irrestricto de la propiedad habría significado mantener la propiedad semifeudal y extranjera, y un status quo que hace imposible la creación del mercado interno y la capitalización nacional". González Casanova, Pablo: La democracia en México, p. 87.

Además tiene las siguientes facultades: pedir la destitución de algún ministro de la Suprema Corte de Justicia a la Cámara de Diputados, siempre y cuando éste haya tenido mala conducta probada; auxiliar al Poder Judicial para el correcto desempeño de sus funciones, e indultar a reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

Dentro de las facultades metaconstitucionales del Presidente está la jefatura real del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esto automáticamente le da la jefatura sobre los tres sectores de que está compuesto el Partido: el campesino, obrero y popular. Asimismo, designa al presidente y al secretario general del Partido, y ha sido el gran elector en el PRI de gobernadores, diputados, senadores, presidentes municipales de regiones importantes, y de su sucesor (18).

También, en cuanto cabeza de la AP, tiene amplias facultades respecto al sector central y al paraestatal, así como respecto a las ramas económicas y sociales del país, las cuales ha empleado desde que se consolidó su poder institucional. Su actividad, en relación a la AP puede dividirse de la manera siguiente, según las distintas etapas por las que ha pasado México:

-En la etapa postrevolucionaria, lo distintivo fue la búsqueda de la estabilidad política y económica: se subrayó la competencia del Estado en materia fiscal y crediticia, se legisló sobre el trabajo, se elaboró la Ley de Planificación y se crearon industrias básicas, entre otras: Petróleos Mexicanos (PEMEX),

(18). Carpizo Jorge: El presidencialismo mexicano, p. 200-208

Compañía Federal de Electricidad (CFE) y Ferrocarriles Nacionales de México. Como organismos de apoyo técnico y económico: el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. La intervención gradual del Estado en diversas actividades económicas y sociales tenían como fin reconstruir al país después de la lucha armada. Se le dio prioridad a la reforma agraria, al fomento económico, a la redistribución del ingreso y al bienestar social. Eran los inicios del "Welfare State".

-Una segunda etapa es la estructuración del ramo financiero de acuerdo a los sectores de la economía; esto se realizó por la preocupación de fomentar las actividades productivas, para asegurar un crecimiento económico sostenido. Así, Nacional Financiera S.A. apoyó, mediante financiamiento, el desarrollo de la industria nacional. Otros organismos siguieron su ejemplo, como la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (hoy banca SOMEX) el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S.A. apoyó las obras de infraestructura y de servicios públicos. A estos organismos se les unieron diversos bancos de crédito agrícola - que ya habían hecho su aparición- para otorgar créditos al campo e impulsar el desarrollo. En esta etapa se hicieron las primeras inversiones públicas en el sector manufacturero y en la industria pesada (1940-1945).

-Después siguió la creación de organismos complementarios: con ello se trataba de cubrir los huecos del desarrollo industrial básico, corregir desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones de algunos sectores, asegurar la oferta de insumos para la producción y favorecer la presencia pública en campos

considerados estratégicos en ese momento, para el desarrollo independiente. Ejemplos: Altos Hornos de México, Fundidora de Monterrey, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Fertilizantes Mexicanos.

-La etapa siguiente tiene que ver con la aparición de una vasta legislación cuyo periodo abarcaría de 1947 a 1982, con los fines de: reforzar la acción de los organismos existentes; reorientar la actividad del sector paraestatal de acuerdo a las directrices del Estado; ampliar o restringir facultades de los organismos públicos y establecer una política de tutela administrativa. Por otro lado, también hubo la tendencia de darle mayor atención a los organismos de asistencia social: Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional de Bellas Artes, Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadoras, etc.

-La última etapa es la de la crisis económica que se manifestó con fuerza en 1982. Ahora se redefine la posición del Estado, su actividad y tamaño. Se desincorporan las empresas no estratégicas ni prioritarias, y se reordena la AP con el fin de modernizarla y eficientarla.

El sector central de la AP tuvo una evolución lógicamente similar. Primero se le dio importancia a las dependencias encargadas de los ingresos, egresos y lo militar. Posteriormente se le dio atención a las que se ocupaban del fomento y desarrollo económico. Finalmente siguieron las que atendían las cuestiones del desarrollo social. Esto no quiere decir que estas etapas se hayan establecido mecánicamente, que debía acabar una para que

siguiera la otra, sino que en términos muy generales esa fue la tendencia de la AP centralizada, cuya actual organización veremos a continuación.

2. Organización

Las principales características de la administración pública federal son (19):

-El Poder Ejecutivo Federal se organiza en administración pública centralizada y paraestatal, según el artículo 90 constitucional

-La Constitución dispone la expedición de una Ley Orgánica de la AP Federal

-La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece dieciocho secretarías de Estado y un departamento administrativo. La Ley señala las atribuciones de estas dependencias

-La LOAPF establece las bases jurídicas para la creación de las oficinas auxiliares y de apoyo al Presidente, las cuales se crean por acuerdo presidencial (artículo 8)

-La Constitución en el artículo 90 dispone que la LOAPF dé bases generales para la creación de las entidades paraestatales y para la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Presidencia de la República

Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y de gestión política, el Presidente dispone de la Presidencia de la República, la cual sirve de conducto para canalizar la toma de

(19). Pichardo Pagaza, Ignacio: op. cit. tomo I, p. 221

decisiones. En ella, se estudia y da forma a los acuerdos presidenciales ; se compilan leyes y decretos promulgados; se estudia y promueven las modificaciones que deban hacerse a la AP; se lleva el registro de los reglamentos y resoluciones; se atiende los servicios de difusión y relaciones públicas (20).

La Presidencia de la República tiene la siguiente organización:

- Una Secretaría Particular
- Una Secretaría Privada
- El Estado Mayor Presidencial
- Dirección de Administración
- Dirección de Quejas
- Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Comunicación Social
- La Contraloría Interna.

La administración pública centralizada

Las características principales de la organización centralizada son (21):

- "Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del Poder Ejecutivo
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo
- El titular del Órgano es nombrado y removido libremente por el propio Presidente
- Actúan exclusivamente por facultades del Presidente

(20). Ibidem, p. 195

(21). Ibidem, p. 203

-Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercerse otros recursos".

El sector central se integra -además de la Presidencia de la República- por dieciocho secretarías, un departamento administrativo y la Procuraduría General de la República, los cuales se indican a continuación:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

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 Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Secretaría de Pesca

Departamento del Distrito Federal

Procuraduría General de la República

La administración paraestatal

Las principales características de las entidades paraestatales son las siguientes (22):

-Tienen personalidad jurídica propia, derivada de una ley, de un decreto o un acto jurídico de derecho privado

-Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el consejo de administración de la entidad a propuesta, por lo general, del Presidente

-Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente, sino de sus propios órganos de gobierno

-No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan

-Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, básicamente, de la venta de bienes y servicios que constituyen el objetivo de su actividad.

Para 1989 el sector paraestatal se integra por 389 entidades en operación, habiendo 177 en proceso de desincorporación, de 1155 existentes en 1982 (23).

La sectorización de la administración pública federal

La sectorización es el acto jurídico-administrativo mediante el cual el Ejecutivo determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia centralizada, que se denomina cabeza de sector. Definiremos al sector como un conjunto de actividades administrativas homogéneas

(22). Ibid.

(23). Márquez, Alfredo: "Registra una disminución sin precedente la participación del Estado en la economía", en El Financiero, lunes 4 de diciembre de 1989, p. 8.

y complementarias que requieren un tratamiento integral y especializado.

La base jurídica de la sectorización se cimenta en los artículos 50 y 51 de la LOAPF. El artículo 50 faculta al Presidente para determinar agrupamientos de entidades por sectores y definidos y establece que la coordinadora de sector puede organizarlas, agrupándolas en subsectores cuando sea conveniente, con base en la naturaleza de sus actividades. El artículo 51 otorga al coordinador de cada sector la responsabilidad de conducir la programación, coordinación y evaluación de la operación de las entidades que determine el Ejecutivo Federal.

Los objetivos de la sectorización son cuatro básicamente:

-Ordenar la administración pública paraestatal, para que se lleve una mayor coordinación y control de las empresas públicas

-Convertir a las empresas públicas agrupadas en cada sector en coadyuvantes de las políticas sustantivas de las dependencias centrales

-Modernizar e igualar los distintos sistemas (planeación, programación, ejecución, control y evaluación) que se utilizan, para dar mayor precisión y coherencia a los planes globales; con esto se permite ajustar los planes globales.

-Dar unidad al gasto público federal.

Las principales funciones de la cabeza de sector son programar, coordinar y evaluar la operación de su sector; establecer mecanismos anuales que aseguren la operación y ejecución de los programas institucionales y financieros; agrupar a su sector en subsectores conforme a la naturaleza de sus

funciones; establecer lineamientos y criterios que determinen la participación pública en su sector; establecer los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información.

En contrapartida, las entidades paraestatales coordinadas constituyen el ámbito donde se producen acciones típicamente operativas. En el esquema sectorial, estas entidades mantienen su personalidad jurídica, conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque se obliga a hacer compatibles sus objetivos y metas con los del sector en su conjunto.

Los niveles de decisión respecto a la sectorización son tres:

-Las dependencias globalizadoras SPP, SHCP y SCGF, son secretarías de orientación y apoyo global. Sus funciones generales son: de normatividad, porque son órganos de autoridad; de vigilancia y control global, en materia de políticas, planes, programas, objetivos, metas, sanciones y recursos; de apoyo y asistencia técnica, porque dotan a las demás secretarías de recursos y capacidad necesarios para cumplir su papel

-Las dependencias coordinadoras de sector tienen dos funciones básicas: establecer una línea integral del sector que les corresponde y precisar funciones, programas y objetivos a las empresas bajo su coordinación

-Las entidades paraestatales: constituyen el ámbito donde se producen las funciones técnicas y operativas.

El esquema sectorial de la APF le ha imprimido racionalidad a ésta, al especificar objetivos, funciones y responsabilidades a las dependencias y entidades.

El crecimiento tanto del sector central como del paraestatal,

había sido a lo largo del siglo por agregación y asistemático. El proceso de control sobre ambos sectores de la AP evolucionó desde la promulgación de la Ley Para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en 1947, y la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados, en 1958, hasta la organización sectorial actual.

La sectorización ha permitido dotar de mayor eficacia y eficiencia a la AP, contribuyendo a la mejor coordinación de actividades entre las distintas secretarías, y entre éstas y las entidades paraestatales.

La sectorización no burocratiza más la AP ni la sujeta a un control limitativo de la iniciativa individual. Más bien ubica mejor a éstas en su papel, y al incluirla como parte de un sistema de planeación, deja atrás la improvisación en la que había caído años atrás. En suma: ha servido para definir mejor la actividad de la AP federal.

C. La administración pública estatal

Los Estados son el resultado de un proceso histórico, cuyos orígenes se encuentran en las formas de administración española: a fines del siglo XVIII se implantaron las intendencias -donde antes había reinos y gobernaciones- en Hispanoamérica, siendo cuatro sus funciones básicas: justicia, policía, hacienda y guerra.

Sin embargo, el antecedente más directo de los Estados es la diputación provincial (24), porque ésta actuaba en las Cortes

(24). Martínez Cabañas, Gustavo: La administración estatal y municipal, p. 26-28.

Españolas en representación de las provincias conquistadas, lo cual le daba mayor autonomía gubernativa respecto a la metrópoli y mayor independencia en la administración provincial. "La perspectiva que tenían los diputados de América era, en el fondo, la concepción de una legislatura provincial, semilla del espacio de soberanía jurídico-administrativa que actualmente tienen las entidades federativas" (25).

Con la Independencia, México se constituyó en una Federación el 31 de enero de 1824 con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. A la entidad federativa se le puede conceptualizar como un espacio de gobierno, "es decir, es componente del Estado Nacional con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio" (26).

A partir de entonces, y hasta el periodo que corresponde a la dictadura de Porfirio Díaz, el desenvolvimiento del país tuvo como características la dispersión, la desintegración y la autonomía de los poderes locales frente al gobierno central. Esta autonomía no era como la actual, más basada en los aspectos jurídicos, sino que era casi total en lo económico y político. También significaba el dominio absoluto de muchos caciques regionales. Por eso en México el desarrollo a nivel nacional se dio cuando se conformó un poder también nacional: primero con Benito Juárez, y más realmente con Porfirio Díaz.

Con Porfirio Díaz confluyeron dos factores importantes: la concentración del poder y la sumisión de la oposición, y una cierta concepción del desarrollo convertida en política

(25). Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 29

(26). Ibidem. p. 21

económica: fomentar las relaciones capitalistas para hacer crecer al país. La concentración del poder, en relación al tópico que tratamos, se manifestó en el control absoluto de los gobernadores, como medio para controlar todo el territorio nacional.

Posteriormente estalló la Revolución, que trajo consigo un trastocamiento de las relaciones políticas que habían imperado hasta el momento. Algunos Estados se mostraron independientes frente al gobierno central hasta el punto de que de ellos partió la rebelión contra Victoriano Huerta en 1913, una vez consumados los asesinatos de Francisco I. Madero y José María Pino Suárez: en Coahuila, el gobernador Venustiano Carranza se puso a la cabeza de la "Revolución venida del norte"; en Sonora, la legislatura local desconoció a Huerta, y el gobernador interino, Ignacio Pesqueira, proclamó la insurrección poniendo a Alvaro Obregón al frente del ejército; en Chihuahua emergieron Francisco Villa y la División del Norte.

Una vez pasada la época de las grandes batallas revolucionarias, se inició el proceso de pacificación del país, con Alvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928) como presidentes. Era el inicio del régimen presidencialista, el cual se consolidó con Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando éste acabó con el maximato de Calles.

"El nuevo régimen presidencialista, sirvió para acabar con las conspiraciones del Legislativo, ejército, clero; el Partido Nacional Revolucionario acabó con los caudillos y sus partidos de membrete; el régimen central terminó con los feudos regionales, y al intervenir en el gobierno local, controló a los caciques

locales..."(27). Y es que en ese momento, el federalismo habría equivalido a tolerar la libertad de los caciques locales (28).

Ese proceso de control sobre los Estados, dio como resultado que éstos dependan ahora de la federación, y los gobernadores del Presidente: en la postrevolución, los ejecutivos estatales estuvieron sometidos a un sistema de control militar diseñado para mantener el poder central, además de que las haciendas estatales eran (son) muy débiles frente a la federal. Por otro lado, el partido oficial moldea a sus miembros haciéndolos disciplinados frente a las decisiones del Presidente. De este modo, los gobernadores salidos del PRI tienen ya esa formación cuando asumen el poder en sus respectivos Estados; después del sexenio de Lázaro Cárdenas, han sido pocas las excepciones a la regla general que indica: los ejecutivos estatales están subordinados al Poder Ejecutivo Federal.

Además, como señala Jorge Carpizo (29), el Presidente es quien decide en última instancia sobre la designación de los gobernadores (priístas), y los remueve si le molestan o si "por algún motivo no desea que continúen en el cargo".

Sin embargo, en el ámbito de su territorio, los poderes locales tienen atribuciones y competencias específicas que le dan un campo más o menos amplio de acción. En particular los gobernadores poseen un peso mayor: "el sistema de contrapesos y limitaciones que las constituciones locales establecen (...) se encuentra en un estadio incipiente de desarrollo. Es enorme el

(27). Córdova, Arnaldo: op. cit. p. 88

(28). Vid. infra p. 54

(29). Carpizo, Jorge: op. cit. p. 197-198

peso de la tradición y la costumbre jurídica y social que confiere un poder casi absoluto al gobernador de un Estado"(30). En sí, no hay contradicción entre lo que menciona Ignacio Pichardo con lo expuesto en el párrafo anterior. Al contrario, ambas afirmaciones se complementan. México vive un "federalismo centralizado".

En 1917 se promulgó la Constitución actualmente vigente. Ella ha sido el punto de referencia de los gobiernos federales y locales, como norma fundamental del Estado Mexicano. En su artículo 115 establece que los "Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

"El marco jurídico del gobierno estatal está delimitado en una primera instancia por las constituciones federal y estatal; por las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, respectivamente; por la ley electoral del Estado y por la ley orgánica del municipio libre. En una segunda instancia, por todas las leyes y reglamentos vigentes en la entidad, en las que se desdoblan y especifican las facultades de los órganos de gobierno y cuya complejidad y efectividad varían de una entidad a otra" (31).

Aquí nos vamos a referir sólo al poder ejecutivo estatal, de acuerdo con la definición de AP que adoptamos. El marco jurídico básico al respecto, está conformado por la Constitución federal,

(30). Pichardo Pagaza, Ignacio: op. cit. tomo II, p. 261

(31). Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 55

la Constitución local, la ley orgánica del a AP estatal, la ley orgánica municipal y las leyes más específicas: ley de hacienda del Estado; de hacienda municipal; de contabilidad, presupuesto y gasto público; de ingresos del Estado; de obras públicas; de desarrollo urbano; ley estatal de salud y de asistencia social, etcétera. De esta manera, los gobernadores tienen -en términos generales- las facultades siguientes (32):

-Legislación: mandar iniciativas de leyes o decretos; tienen el derecho de veto, y publicar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos

-Economía y hacienda: promover y planear el desarrollo económico del Estado con su amplia gama de posibilidades; recaudar los ingresos estatales, ejercer el presupuesto y la hacienda pública

-Jurisdiccional: nombrar o proponer a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; auxiliar a los tribunales para el ejercicio de sus funciones; organizar el sistema penal

-Educación: fomentar la educación y coadyuvar a la prestación de ella junto con la federación y los municipios

-Política: convocar a elecciones; informar al Congreso local sobre la situación que guarda la AP; arbitrar los conflictos entre los municipios

-Administración: entre otras, nombrar a los funcionarios de la AP; dirigir, controlar y evaluar la AP central; organizar el sector descentralizado.

A partir de estas facultades, se desprenden las funciones que

(32). Ibidem, p. 70-72

deba cumplir el ejecutivo estatal, las cuales son:

-Función de gobierno: incluye lo referente a la política interior, administración laboral, seguridad pública, previsión social, aspectos jurídicos y documentación y registro público de la propiedad, y transporte público

-Función finanzas: incluye lo referente a política financiera y fiscal, administración tributaria, caja, contabilidad y deuda pública

-Función de fomento económico: incluye lo referente a promoción y administración agropecuaria, pesquera, comercial, turística, minera e industrial

-Función de asentamientos humanos y obras públicas: incluye lo referente a planeación de los asentamientos humanos, urbanización, ejecución de obras públicas, prestación de servicios públicos y regulación de construcciones en general

-Función educación y servicios sociales: incluye lo referente a educación en todos sus niveles, servicios de salud y asistenciales, promoción deportiva y cultural, así como el manejo de programas de vivienda

-Función de programación y presupuesto: incluye lo referente a información, planeación del desarrollo, programación-presupuestación del gasto público, control presupuestal, evaluación y mejoramiento administrativo

-Función de oficialía mayor: incluye lo referente a la administración de recursos humanos, materiales y servicios generales

-Función de procuraduría de justicia: incluye lo referente al ministerio público y la policía judicial

-Funciones de apoyo discrecional: incluyen lo referente a la secretaría particular del gobernador, ayudantía, difusión y relaciones públicas, entre las más importantes"(33).

Para todos los Estados, existe una estructura administrativa básica que cumplirá las funciones mencionadas anteriormente. Esta se compone por las siguientes dependencias:

- Gubernatura del Estado
- Secretaría General de Gobierno
- Secretaría de Finanzas
- Oficialía Mayor
- Procuraduría General de Justicia.

Además, hay otras que dependen del grado de desarrollo económico y político alcanzado por el Estado, y de las condiciones geográficas, económicas y sociales. Cabe decir que la mayoría de ellas están enfocadas a las funciones sustantivas del Ejecutivo: desarrollo económico y social, obras públicas, transportes y comunicaciones, desarrollo urbano y asentamientos humanos. Además, con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se ha estado creando en muchos Estados una dependencia que realice la función de planeación, programación y presupuestación.

D. La administración pública municipal

Quizá el antecedente más remoto del municipio sea el calpulli, que fue una forma de organización de la comunidad indígena,

(33). Pichardo Pagaza, Ignacio: Op. cit. tomo II, p. 234. El maestro Gustavo Martínez Cabañas en su libro La administración estatal y municipal en México, detalla aún más estas funciones, dividiéndolas en sustantivas y adjetivas. Véanse las p. 99-114

aunque más bien se constituyó para administrar la tierra, y no fue un espacio de poder político como lo es el municipio.

En abril de 1519, Hernán Cortés fundó el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, la primera en la América continental. Con la conquista, se trasplantó el municipio español a México, y perduró del siglo XVI al XVII. Esta etapa se caracterizó por un exceso de centralización hacia la metrópoli.

En el siglo XVIII comenzó a haber una gran influencia criolla en los ayuntamientos. A fines de ese siglo y principios del siguiente, el municipio recibe la influencia de las ideas francesas. Para entonces, los españoles dominaban la Audiencia, y los criollos los ayuntamientos. Esto determinó que con motivo de la intervención francesa en España a principios del siglo XIX, el Ayuntamiento de la Ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la independencia en 1808.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero la Constitución de 1824 no especificó cosa alguna en materia municipal.

Las Siete Leyes Centralistas de 1836 suprimieron los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a su vez a los prefectos, en un esquema centralista y jerárquico. El Plan de Ayutla (1854) restauró los ayuntamientos, y durante la época de la reforma el municipio se estabilizó. Con Porfirio Díaz, los municipios eran ya el engranaje del sistema dictatorial, al ser el vínculo más cercano entre la población y el poder político. Pero la centralización ahogó la vida municipal.

La Revolución Mexicana en términos ideológicos sostuvo el

postulado de la libertad municipal, que en último término significa la implantación de la democracia desde la base. En esa época, el Gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas para establecer el municipio libre por ley el 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el gobierno constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, expidió un decreto en Veracruz el 26 de diciembre de 1914, el cual inició la reforma municipal de la Revolución. Esas fueron las bases en materia municipal para la promulgación de la Constitución de 1917, que se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La importancia del artículo 115 es manifiesta porque constituye el soporte jurídico del municipio libre, que es la base de nuestra organización política y administrativa. Este principio constitucional ha adquirido el matiz de aspiración aún no alcanzada, debido al hecho de que se "le ha marginado como autoridad participativa en el desarrollo integral del país" (34).

La estructura municipal se rige por un conjunto de normas, dentro de nuestro orden constitucional, que se puede agrupar de la manera siguiente (35):

a) La Constitución Federal crea al municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los Estados han de configurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlo. En su artículo 115 establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la

(34). García Fajardo, Edmundo: op. cit. p. 79

(35). Centro de Estudios de Administración Municipal: Manual de administración municipal, p. 27-34

forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, como ya se dijo. También establece sus características:

-Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado

-Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, elegidos directamente por el voto, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato

-Las legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros

-Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley

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

b) Las constituciones de los Estados prevén las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos fijados en la Constitución federal.

c) Las leyes orgánicas municipales, expedidas por las legislaturas de cada Estado, organizan en detalle los municipios.

d) Los reglamentos municipales forman parte de la facultad reglamentaria del municipio, lo cuales muestra de la autonomía y libertad jurídica de la cual gozan éstos. Esta facultad agrupa cuatro grandes rubros de reglamentos:

-EL bando de policía y buen gobierno: es un instrumento jurídico en el cual se establece y regula "la organización política, las obligaciones y derechos de los ciudadanos y vecinos, y la competencia de la autoridad municipal en el mantenimiento de la armonía y seguridad pública"(36)

-Reglamento interior del ayuntamiento: sienta las bases de la integración y funcionamiento del ayuntamiento

-Reglamento de la administración de servicios públicos: se ocupa de lo relativo a las funciones, responsabilidades y forma de administración del ayuntamiento, respecto a los servicios públicos

-Reglamento de obras públicas: norma y regula todo lo relativo a la construcción, reparación y ampliación de construcciones y obras públicas.

A pesar de que el municipio cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para desarrollar sus actividades como un espacio de gobierno integrante de un sistema federal, tenemos que "ha perdido poder y autonomía como espacio de expresión política local, debido, principalmente, a la excesiva centralización política que caracteriza a los procesos cívicos y políticos en los municipios (...) que ha provocado la apatía de los ciudadanos en la participación política y, ha conducido, paulatinamente, a un cuadro de falta de interés y cultura cívica, haciendo que el

(36). Ibidem. p. 34

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

municipio pierda su posición de instancia de gobierno, para quedar reducido a un simple ámbito administrativo"(37).

No menos importante es la problemática económica. La gran mayoría de los municipios son rurales, y de ellos, casi todos muestran una dispersión poblacional muy elevada. El hecho de que sean rurales, en México significa, casi, decir que son pobres y atrasados: sus características principales son la fuerte emigración y la alta marginación."La gran mayoría de los municipios tienen un menor desarrollo económico, con altos grados de marginalidad y de emigración, por lo que se requiere una mayor diversificación de la producción en el territorio nacional (...) para evitar la tendencia hacia la centralización de las actividades económicas"(38).

Como consecuencia de los problemas políticos y económicos por los que atraviesan los municipios, está su incapacidad administrativa para resolver las carencias y necesidades que los aquejan. Pero hemos llegado aquí a un círculo vicioso: por su real dependencia respecto al gobernador y a la federación, el municipio no puede desarrollarse económicamente, dado que no tiene los elementos para ello. Su atraso económico provoca que tenga una administración ineficiente e incapaz de resolver los problemas de la comunidad. Pero esa administración ineficiente e inexperta no hará nada por promover el desarrollo del municipio (por ejemplo, no será capaz de recaudar los ingresos que debería tener este espacio de gobierno). Sin desarrollo económico, no se tendrá una posición de fuerza para hacer valer la autonomía

(37). Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 234-235

(38). Ibidem

municipal.

Parece irónico, pero para romper este círculo vicioso contará mucho la posición y voluntad de la federación, sobre todo en la efectiva descentralización de la vida nacional, y en la mejor distribución de los recursos financieros. También será importante la superación de la apatía de los ciudadanos, como ya se mencionó.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL ESTADO DE HIDALGO

A. Datos generales del Estado de Hidalgo(1)

Creación

La creación del Estado de Hidalgo tiene como origen el propósito del Presidente Benito Juárez de organizar la resistencia contra la invasión francesa. En julio de 1862, decretó la apertura del Segundo Distrito Militar, cuya jurisdicción correspondía a la del actual Estado. Durante cinco años los pueblos comprendidos en esa circunscripción sostuvieron un numeroso ejército, se dieron una ley de impuestos propia y vivieron en forma independiente bajo la dirección de un jefe político.

Sin embargo, no fue sino hasta el 15 de enero de 1869 en que el Poder Legislativo expidió el decreto de erección del Estado de Hidalgo, y el 16 lo promulgó y mandó publicar el Ejecutivo.

El 21 de mayo de 1870 se promulgó la Constitución Política del Estado, que dividió al territorio en trece distritos. El 14 de noviembre se expidió una nueva Constitución local, y en 1917 se suprimieron los distritos y la Entidad se dividió en municipios, promulgándose después la actual Constitución.

Población

La población del Estado de Hidalgo en 1980 fue de 1 547 000 habitantes, el 2.3% del total nacional. Para 1987 se estima que viven en la Entidad 1 797 000 personas. La participación de la

(1). La información que se presenta en este subcapítulo, se tomó básicamente de INEGI: Hidalgo, cuaderno de información para la planeación 1987, y de: Gobierno del Estado: Lineamientos para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1988-1993

población del Estado en el total nacional muestra una disminución entre 1950 y 1987 al pasar de 3.3% a 2.2%. El ritmo de crecimiento de la población seguirá disminuyendo con tasas inferiores al promedio nacional por las tasas negativas de migración que perduran desde la década de los cincuenta y por las tasas de mortalidad relativamente altas.

La población se concentra en su mayor parte en el Altiplano, siendo mayor la densidad en El Mezquital que en la zona centro y los Llanos de Apan. Cabe mencionar que El Mezquital es considerado como una de las regiones más pobres del país.

En la zona centro del Estado, la población se concentra alrededor de los enclaves mineros. El norte (la Huasteca Hidalguense), más húmedo, presenta una gran densidad rural y dispersión relativamente homogénea. Esto se debe a la presencia de la amplia composición indígena de la población.

La densidad media de la población es de 74 habitantes por kilómetro cuadrado. La tercera parte de la población vive en los municipios de Pachuca (3.7%), Tulancingo (4.6%), Huejutla (3.8%), Tula de Allende (3.7%), Ixmiquilpan (3.4%), Tepeapulco (2.5%), Tepeji de Ocampo (2.4%), Actopan (2.2%) y Zimapán (2.1%). En cincuenta de los ochenta y cuatro municipios de la Entidad, el porcentaje de población es menor al 1% del total estatal, lo que demuestra la dispersión poblacional en la mayor parte del Estado.

Bienestar social

La población económicamente activa (PEA) de Hidalgo ascendió a 505 091 personas en 1980. La fuerza laboral del sector primario resulta predominante con un 37% del total. Por otro lado, los

hombres forman las dos terceras partes de esa masa trabajadora, lo cual es muestra del desaprovechamiento de la mujer, que quizá tenga su explicación en el carácter rural y atrasado de la Entidad.

Respecto a los ingresos, en 1980 el 38% de la PEA obtuvo remuneraciones inferiores al salario mínimo aproximado de ese año. El porcentaje es notablemente mayor al registrado en el país, de 25%. La población en edad de trabajar que no recibió ingresos ascendió a 25% frente al 20% del promedio nacional.

Los indicadores sobre educación en el Estado muestran rezagos frente a la media del país. Por ejemplo, la tasa de población de quince años y más sin instrucción asciende a 20%, contra un 14% del país, en 1980.

En relación a la vivienda, el 42% de ellas tiene piso de tierra en comparación con el 27% del país en su conjunto, y el 64% carece de tubería de drenaje, contra un 43% del promedio nacional. Además, el 40% no cuenta con energía eléctrica, contra el 22% nacional.

En materia de salud, también se presentan condiciones desfavorables ya que las tasas de mortalidad general e infantil son superiores a las registradas a nivel nacional. A ello ha contribuido el hecho de que para 1984 la atención médica por habitante sea mucho menor a la registrada a nivel nacional (1 347 personas por médico contra 2 133 del promedio nacional).

Todo lo anterior ubica al Estado de Hidalgo en materia de bienestar social, entre los últimos cinco sitios de las entidades federativas del país.

Los resultados del índice de bienestar social colocan a 36

municipios por encima de la media estatal, con las mejores condiciones en lo relativo al nivel de vida: cuentan con una estructura económica diversificada, con predominio en las actividades industriales (sobre todo manufacturas y de construcción) y de servicios (transportes).

En cambio, los municipios con un mayor grado de pobreza relativa exhiben estructuras productivas concentradas en las actividades agropecuarias, con un 59% de la PEA ocupada en el sector primario. La totalidad de municipios con un nivel de vida bajo se encuentra en el norte del Estado.

Estructura productiva social

El producto interno bruto de Hidalgo en 1980 ascendió a 64 654 millones de pesos, que representaron el 1.5% del total nacional, ocupando el décimo octavo lugar del país. En términos del PIB per cápita, la Entidad ocupa el vigésimo cuarto sitio, muy por debajo de la media nacional, con 41 705 pesos contra 63 827 pesos.

Los indicadores que se han dado, muestran que hay una concentración de las actividades económicas más redituables en el sur del Estado, pero al mismo tiempo también señalan una concentración del ingreso en pocas manos.

Las actividades predominantes en la Entidad son: la industria manufacturera, la agricultura, silvicultura y pesca. La participación del comercio por su parte, muestra cierto rezago en comparación con el promedio del país. La industria manufacturera es la de mayor presencia dentro de la economía estatal.

En relación a la agricultura, se observa una estructura productiva de naturaleza dual. Por un lado, se tiene un sector

tradicional y mayoritario cuyos rasgos principales son su vulnerabilidad ante factores climatológicos, marcado minifundismo e irregularidad en la tenencia de la tierra. Por otra parte, un sector reducido concentra las mejores tierras, el riego y los servicios en general, lo que lo hace participar en mayor medida dentro del valor agregado agrícola generado por el Estado.

La ganadería mantiene una importancia secundaria debido a sus deficientes condiciones de explotación. La actividad minera, contra lo que pudiera pensarse, para 1980 representó el 4.7% del PIB del Estado, por debajo de la participación promedio de 6.8% que significó a nivel nacional.

En cuanto a la localización industrial, se observa una elevada concentración en algunos municipios. Así, Tepeapulco, donde se encuentra el complejo industrial de Ciudad Sahagún, absorbió al 36.3% del personal ocupado en las manufacturas en 1985, seguido por Tepeji de Ocampo (16.7%), Pachuca (9.6%) y Tula (8.6%).

En cuanto a las vías de comunicación, por su cercanía con la Ciudad de México, el Estado cuenta con una red carretera suficientemente amplia. En el sur se encuentran las principales carreteras, todas orientadas del Distrito Federal hacia la costa. En cambio, al norte del Estado, lo abrupto de la zona impide contar con suficientes vías de comunicación terrestre. Ello contribuye a que esta zona permanezca en el atraso y la pobreza.

En conclusión: el Estado tiene una población bastante heterogénea (el 20% de ella está constituido por las etnias náhuatl y otomí); en veintinueve de sus ochenta y cuatro municipios, del 75 al 85% de sus habitantes no tienen cubiertos sus mínimos de bienestar; el alto índice de analfabetismo y la deserción escolar

trae consigo una falta de capacitación de mano de obra que tendrá consecuencias todavía más graves en el futuro; el desarrollo económico del Estado es bastante desigual, con el sur rico y el norte pobre. La situación es tal que al Estado de Hidalgo se le considera como una de las cinco entidades federativas con pobreza extrema.

B. Base legal

Facultades del Poder Ejecutivo

De acuerdo a nuestro concepto, la AP corresponde al Poder Ejecutivo. En el caso de una entidad federativa, la responsabilidad de este Poder recae en el gobernador. De ahí que sea conveniente mencionar las facultades que el Ejecutivo del Estado de Hidalgo tiene. Estas facultades y obligaciones son numerosas y variadas, por lo cual las agrupamos de la siguiente manera (2):

-Generales: el gobernador debe ordenar que se cumplan las sentencias ejecutoriadas de los Tribunales, ello en razón del principio de seguridad jurídica. Como facultad concurrente con la federación, debe organizar y fomentar la educación en el Estado. Además, debe promover el desarrollo cultural, artístico, deportivo, científico y tecnológico de la Entidad. Por último, está obligado a tomar medidas generales para proteger a la población en caso de desastre o de una difícil situación económica.

-Legislativas: el gobernador puede presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos; tiene derecho de veto; debe promulgar y ejecutar las leyes y decretos provyendo en la esfera

(2). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (comentada), p. 50-54

administrativa para su estricta observancia. Queda facultado para expedir los reglamentos que sean necesarios para que las leyes sean mejor ejecutadas.

-Para extender nombramientos: entre otros, con aprobación del Congreso, nombra a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Fiscal Administrativo, y puede nombrar libremente a los empleados y funcionarios de la AP.

-En materia de seguridad: con objeto de mantener el orden y la seguridad del Estado, tiene el gobernador el mando de las fuerzas de seguridad, y puede solicitar la protección de los poderes de la unión en caso necesario.

-En materia política: el gobernador puede convocar a elecciones extraordinarias de diputados en caso de que este Poder llegara a desaparecer. También actúa como árbitro en los conflictos que se susciten entre los municipios.

-En materia administrativa: el gobernador, como titular de la AP estatal, encabeza, promueve e inicia las acciones administrativas de mayor importancia. El ejercicio de éstas no es absoluto, ya que debe informar al Congreso del Estado sobre los diversos ramos que guarda la administración.

-En materia hacendaria: el gobernador debe remitir al Congreso la cuenta general del Estado; ejercer el presupuesto de egresos; presentar al Congreso el proyecto de presupuesto de egresos e ingresos del Estado; recabar las participaciones que correspondan tanto al Estado como a los municipios. También puede contratar empréstitos previa autorización del Congreso.

-En materia de "perdón legal": el gobernador está facultado para conceder indultos y amnistias con justificación.

-En materia económica: debe promover el desarrollo económico y social del Estado en forma equilibrada, tanto en la ciudad como en el campo. Hay especial énfasis en evitar las grandes concentraciones urbanas e industriales.

Fundamentos jurídicos

Las normas propias de la AP como conjunto de organismos son:

-La Constitución Federal: en el artículo 124 establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". De ahí las facultades del Estado de Hidalgo para organizar su propia AP.

-La Constitución del Estado de Hidalgo: la administración estatal tiene su fundamento constitucional en las numerosas atribuciones del Poder Ejecutivo, las cuales vimos en el punto anterior, y más específicamente, en los siguientes artículos:

Artículo 72: "La administración pública del Estado será centralizada y paraestatal de acuerdo a la ley orgánica que expida el Congreso, la que establecerá las dependencias y entidades necesarias para el despacho de los asuntos del Ejecutivo Estatal, y los requisitos que deberán cumplir los servidores públicos..."

Artículo 81: "El gobernador podrá delegar en cualquier funcionario las facultades otorgadas a él, así como a las dependencias del Ejecutivo".

-Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo (LOAPH): señala las actividades del Poder Ejecutivo en materia de administración pública. Tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración central y

paraestatal del Estado, según establece el artículo primero.

-Ley Orgánica Municipal: fija las bases de la integración, organización y funcionamiento de los municipios del Estado. Con respecto a la planeación, tiene un apartado específico en donde señala las bases para la organización y funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), y de los de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER), los cuales son las instancias que promoverán la planeación a nivel regional y municipal, con la participación ciudadana.

-Ley de Planeación (estatal): como dice la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa de Ley: "se propone establecer un marco normativo adecuado para la planeación del desarrollo de la Entidad, que permita consolidar los avances logrados hasta ahora y superar deficiencias a través de una regulación clara del proceso de planeación y acorde a las necesidades de la sociedad hidalguense".

-Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Hidalgo: comprende las previsiones de gasto público que quedaron autorizados a realizar los órganos públicos incluidos en él, entre los que se cuentan las diversas dependencias y, también, los ramos que por su condición específica ocupan una asignación presupuestal directa, como son por ejemplo, los subsidios y las transferencias, la deuda pública, los acuerdos de coordinación y las participaciones municipales.

-Leyes de Hacienda y de Ingresos: señalan las bases gravables y los conceptos de ingresos públicos que puede recaudar el gobierno estatal. Los ingresos no propios representan la mayor proporción de los mismos, constituyendo las participaciones

federales el principal recurso estatal. Ello ha contribuido a la debilidad de la hacienda local. Sobre el particular se volverá más adelante.

Además de las anteriores disposiciones jurídicas, hay otras leyes, decretos, reglamentos y acuerdos que norman la AP del Estado, pero para efectos de este trabajo, las citadas son las más importantes.

Revisando esta legislación, puede notarse que no se distingue en mucho de las otras legislaciones federal y estatales: las entidades federativas aún no ejercen las amplias facultades que les otorga el artículo 124 constitucional. Quizá sea cuestión de aprender a tomar la iniciativa, y no esperar los lineamientos de la federación (3). Lo común es que los Estados copien y/o adapten las leyes federales, sin que se advierta una efectiva preocupación por vincular a éstas con la realidad concreta regional. Esta afirmación es en referencia no tanto a la planeación, sino a los aspectos más específicos de la vida social y económica estatal. La normatividad sobre la planeación me parece correcta porque responde a las necesidades de coordinación de los tres niveles de gobierno en la coyuntura actual. Sobre ello se tratará más adelante.

C. La administración pública en el periodo 1981-1987

De acuerdo al artículo 72 de la Constitución local, se faculta al titular del Ejecutivo para promulgar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo (LOAPH), con el fin

(3). Vid supra p. 107

asuntos laborales.

El sector de bienestar social, incluía la salud, vivienda, ecología, la asistencia social y el desarrollo urbano.

Como puede verse, los sectores no son muy homogéneos: la cultura y recreación son más bien parte del bienestar social, y no de la producción económica. Asimismo, los asuntos laborales se diría que no tienen nada que ver con el sector distributivo. Sin embargo, así se ordenó la actividad de la AP estatal en este periodo.

Cabe destacar que no había cabeza de sector para cada una de estas ramas. Los programas prioritarios de ellas se conducían a través de la acción conjunta de las dependencias involucradas, con la intervención personal muchas veces del gobernador (4).

Las funciones de cada dependencia eran las siguientes:

-Secretaría de Administración: llevar el control del personal de las dependencias del Ejecutivo y vigilar el cumplimiento de la normatividad en las relaciones entre el gobierno del Estado y los servidores públicos; adquirir, proveer y administrar los bienes y servicios que requiere el funcionamiento de la AP estatal, manejar la correspondencia oficial; organizar y administrar el sistema de información estatal; colaborar en la implantación de

(4). Según se puede desprender del anexo mencionado, en relación a la organización de la AP estatal y de su actividad, el "estilo personal de gobernar" del titular del Ejecutivo de este periodo, Arquitecto Guillermo Rosell de la Lama, era el de tratar por él mismo casi todas las actividades sustantivas de su gobierno. En sí, se pudiera decir que esto es positivo, pues propicia que las acciones realizadas se terminen y estén bajo la supervisión de la máxima autoridad del Estado. Pero administrativamente, ese "estilo personal de gobernar" deja mucho que desear, debido a que no todos los problemas pueden ser resueltos por una sola persona, ni cada uno de ellos debe estar

programas de mejoramiento administrativo de las dependencias; elaborar manuales de organización y procedimientos, y auxiliar a las secretarías en lo relativo a la reforma y simplificación administrativas.

-Secretaría de Obras y Servicios: regular, vigilar y controlar lo relativo a: desarrollo urbano; los terrenos baldíos; obras públicas; la prestación de servicios básicos, como agua, luz, alcantarillado y recolección de basura; la regularización de la tenencia de la tierra; vivienda; ecología; radio y televisión. Asimismo, planea, vigila y controla la operación de las comunicaciones y transportes, y realiza el inventario catastral en coordinación con las Secretarías de Planeación y Finanzas.

-Secretaría de Turismo, Cultura y Recreación: realiza programas destinados a fomentar el turismo y promover la cultura hidalguense; dirige actividades encaminadas a promover el deporte; fomenta y promueve las manifestaciones culturales, artísticas y deportivas del Estado, con el fin de atraer el mayor número de turistas y propicia el desarrollo equilibrado personal de los hidalguenses.

Respecto a las Secretarías de Planeación, Finanzas y General de Gobierno, así como la Procuraduría General de Justicia, no mencionaremos sus funciones, porque básicamente son las mismas que se expondrán en el capítulo siguiente.

El artículo 25 de la LOAPH señala los siguientes órganos de apoyo del Ejecutivo estatal:

sujeto a lo que decida el titular del Ejecutivo, quien ciertamente no dispondrá de mucho tiempo para atenderlos dada la investidura de su cargo. Recuérdese que entre los principios administrativos están los del proceso jerárquico formal y la efectiva delegación de funciones.

- Tribunal Fiscal Administrativo
- Asesoría General
- Prensa y Relaciones Públicas
- Contraloría
- Cooperación Internacional para el Desarrollo
- "Coordinaciones, Consejos y Comisiones en los tres sectores, y los que considere necesarios el Ejecutivo".

El artículo 26 de la misma Ley, enumera los órganos auxiliares:

- Secretaría Particular
- Secretaría Privada
- Secretaría Auxiliar
- Secretaría de Seguimiento y Audiencia Pública
- Ayudantía y "otros".

Estos son los órganos en los que se apoyó el Gobernador para realizar aquellas actividades que no quedaban contempladas dentro de una secretaria en particular; o bien, que por su carácter y complejidad requerían de una mayor atención por parte del Ejecutivo estatal.

Sin embargo, a primera vista el número de órganos de apoyo y auxiliares parece excesivo tomando en cuenta que la LOAPH no los determinó con exactitud (menciona al final de los artículos 25 y 26 que además de las unidades ya nombradas habría otras dependiendo del criterio del Gobernador). Esto parece confirmarse si vemos que posteriormente, dichas unidades administrativas se redujeron a las siguientes:

- Secretaría Particular

- Secretaría Técnica
- Oficina de Gestión del Distrito Federal
- Dirección de Audiencia y Acuerdo Público
- Ayudantía
- Asesorías
- Comunicación Social.

Por otro lado, durante este periodo sexenal (cuyo último día fue el 30 de marzo. El primero de abril de 1987 tomó posesión el nuevo Gobernador, Licenciado Adolfo Lugo Verduzco), también cambió la AP centralizada (5):

-La Secretaría de Planeación cambió su denominación a Secretaría de Planeación y Programación. Sus funciones prácticamente fueron las mismas.

-Desapareció la Secretaría de Administración y se creó la Oficialía Mayor, cuyo nivel jerárquico era el de una subsecretaría (sus funciones se detallarán en el siguiente subcapítulo).

-Desapareció la Secretaría de Turismo, Cultura y Recreación, y estas funciones se integraron al sector producción, como ya se mencionó anteriormente. En su lugar, la Contraloría pasó a tener carácter de Secretaría, dejando de ser un órgano de apoyo (6).

Ciertamente, los cambios estructurales -por llamarlos así- de la AP, sólo se hacen a principios de sexenio. Por lo menos esa es la tendencia, y es lo que cabe esperar de quien gobierna un Estado. Transformar la AP estatal durante el periodo que se

(5). Véase el anexo 1

(6). La creación de la Secretaría de la Contraloría en su momento, contribuyó a dar la impresión de que no se trataba más que de ser una moda sexenal.

ejerce, si responde a una necesidad imperiosa, es válido; pero si se hace "para organizar mejor la administración", la pregunta sería por qué no se realizó antes, justo cuando se iniciaba el sexenio. Las transformaciones durante el ejercicio gubernamental traes complicaciones, mayores gastos y lo peor, rezagos frente a las demandas de la sociedad.

En lo referente a la AP paraestatal, su integración y fundamentos se encuentran en los artículos 27 al 30 de la LOAPH de diciembre de 1981. Para no repetir la información que expondré más adelante, cuando se hable concretamente de las entidades paraestatales en el siguiente periodo gubernamental, me limitaré a escribir lo siguiente:

El sexenio 1981-1987 culminó con cuatro organismos descentralizados: Crea Hidalgo, Patronato Estatal de la Vivienda, CODAGEHI y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; tres empresas de participación estatal: Impulsora Hidalguense de Industria y Comercio, Promotora Industrial de Hidalgo, S.A. y PITUSA; y cinco fideicomisos: FADEH, Fideicomiso City, FIDES, Fondo de Fomento Industrial y Casa de la Tercera Edad.

Las empresas de participación estatal tienen su campo de acción en el desarrollo industrial y minero; los fideicomisos también, excepto la Casa de la Tercera Edad. Por último, los organismos descentralizados cumplen una labor social, excepto el CODAGEHI, que tiene funciones de fomentar la agricultura y la ganadería, para promover el desarrollo rural.

D. La administración pública en el periodo 1987-1988

La actual AP del Estado tiene como marco jurídico la LOAPH

publicada el 3 de abril de 1987 en el Periódico Oficial del Gobierno de Hidalgo, cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento de la AP central y paraestatal del Estado.

La organización de la administración central queda integrada por siete secretarías, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia y las áreas adscritas al Poder Ejecutivo (ver organograma de la siguiente página).

Para el caso de la administración centralizada, ésta absorbe los sectores de apoyo de la anterior administración y se crean las Secretarías de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social; otro cambio importante es la Oficialía Mayor, que de estar en el nivel de una subsecretaría, para a ser una dependencia con el mismo nivel jerárquico que las otras.

Por lo que se refiere a los órganos auxiliares y de apoyo, no quedan especificados en la LOAPH que rige la actual administración, haciéndose referencia sólo en el artículo 3 a la facultad del Ejecutivo de contar con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que determine. Los organismos auxiliares que operaban en 1987 son:

- Secretaría Particular
- Secretaría Técnica
- Ayudantía
- Asesorías
- Dirección de Comunicación Social
- Dirección de Audiencia y Acuerdo Público
- Oficina de Control y Gestión del Gobierno del Estado ante el Gobierno Federal
- Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

PODER EJECUTIVO
ESTATAL

AREAS
ASCRITAS

SECRETARIA
DE
COORDINACION

SECRETARIA
DE
PLANEACION

SECRETARIA
DE
FINANZAS

SECRETARIA
DE LA
CONTRALORIA

SECRETARIA
DE DESARROLLO
ECONOMICO

SECRETARIA
DE DESARROLLO
SOCIAL

ERIA. DE DES.
URBANO, CON.
Y GRANES PLU.

PROCURADORIA
GENERAL DE
JUSTICIA

OFICIALIA
MAYOR

La Comisión Intersecretarial, creación del gobierno estatal actual, se compone de las dependencias globalizadoras y tiene a su cargo el poder de dictaminar sobre las cuestiones globales del gasto y financiamiento, como son entre otras cosas: contratación de créditos; el ejercicio presupuestal de las entidades paraestatales; el gasto corriente; ampliaciones y reducciones a los presupuestos de las dependencias y entidades, y creación de nuevas plazas.

1. Objetivos generales de las dependencias

Para mejorar el funcionamiento del gobierno, se reestructuró la AP del Estado quedando de esta manera:

Las secretarías globalizadoras son: Gobernación, Finanzas, Planeación y de la Contraloría, las cuales tienen funciones específicas cada una, pero en general llevan a cabo todas juntas los siguientes objetivos:

-Integrar, con la participación de las dependencias y entidades y de los grupos sociales, el Plan Estatal de Desarrollo, con base en los grandes objetivos del programa de gobierno

-Elaborar el programa financiero estatal y proyectar y calcular los ingresos de las entidades paraestatales

-Coordinar los programas regionales con la participación de las dependencias y entidades de la AP, los municipios involucrados y con los grupos sociales

-Establecer normas y lineamientos para el ejercicio del presupuesto

-Coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración

-Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, y vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.

Es importante señalar que la Secretaría de Gobernación se encargará de todas las relaciones políticas, y que las únicas secretarías que tienen carácter normativo son las de Planeación y Finanzas.

El área sustantiva quedó integrada por las Secretarías de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social, y de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, que tienen como objetivos generales los siguientes:

-Llevar a cabo la resolución de los problemas de la comunidad en materia de: agricultura, ganadería, pesca, industrialización, minería, abasto y turismo

-Fomentar el desarrollo de la educación, salud, cultura y recreación

-Regular el crecimiento de las ciudades, organizar las comunicaciones y transportes y coadyuvar a la creación de infraestructura.

Quedó formada también un área específica integrada por la Procuraduría General de Justicia y la Oficialía Mayor, que tienen entre sus objetivos generales:

-Apoyar y dar asesoría al Poder Ejecutivo y sus dependencias, en materia judicial

-Vigilar el ejercicio de las leyes y velar por la seguridad pública

-Dar asesoría técnica al Poder Ejecutivo en materia de reforma administrativa, así como proveerla de todo lo necesario (recursos

materiales, humanos y de servicios) para el adecuado manejo de su administración.

2. Funciones generales de las dependencias del Poder Ejecutivo

En el Estado, todas las dependencias tienen igual rango; están obligadas a coordinarse entre sí y a proporcionarse la información necesaria cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera. Estas funciones básicamente están contenidas en la LOAPH.

Funciones de la Secretaría de Gobernación

Llevar a cabo las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes del Estado, con los ayuntamientos y con los sectores social y privado, en lo referente a la política interior y seguridad pública, y organizar y ejercer el mando de las fuerzas de seguridad y tránsito en la capital del Estado.

Hacer cumplir los acuerdos, órdenes y circulares y demás disposiciones del gobierno del Estado; promover y vigilar el desarrollo de las actividades políticas de los ciudadanos, así como preservar la vida pública; organizar, dirigir, coordinar, controlar y registrar todo lo relacionado con los nombramientos, licencias, remociones y renunciaciones de los funcionarios públicos; recopilar y mantener al día las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos en vigor, del Ejecutivo; presentar ante el Congreso las iniciativas de ley del Ejecutivo; elaborar, tramitar y autorizar los acuerdos relacionados con las solicitudes para el otorgamiento de concesiones y permisos de cualquier tipo para los particulares.

Administrar y publicar el Periódico Oficial; elaborar y ejecutar los programas de readaptación social de los infractores de la ley; formular, regular y conducir la política de comunicación social del estado y el manejo de los medios masivos de información, y ejercer las funciones que en materia laboral correspondan al Ejecutivo del Estado.

Funciones de la Secretaría de Planeación: se verán en el siguiente capítulo.

Funciones de la Secretaría de Finanzas

Elaborar y proponer al titular del Ejecutivo los proyectos de ley, reglamentos, y demás disposiciones de carácter general en materia financiera y tributaria del Estado; celebrar en la forma que acuerde el Ejecutivo, los actos y convenios de los que resulten obligaciones para el gobierno del Estado, o que afecten sus ingresos; determinar la política hacendaria y controlar los fondos y valores del Estado, así como intervenir en todas las operaciones en que el gobierno otorgue o solicite créditos.

Ejercer las atribuciones derivadas de la aplicación de los convenios de coordinación fiscal y administrativa, que celebre el gobierno del Estado con la SHCP; recaudar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en los términos de las leyes fiscales correspondientes, así como mantener actualizado el padrón fiscal de los contribuyentes.

Estimar y dar a conocer a la Secretaría de Planeación el monto global y la calendarización provisional del presupuesto para posibilitar la programación-presupuestación en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo. Autorizar el ejercicio del gasto público con base en el presupuesto aprobado, y efectuar los pagos

conforme a los programas y presupuestos aprobados; revisar y llevar a cabo la contabilidad de las operaciones financieras del Estado, y formular mensualmente los estados financieros, presentando anualmente al Ejecutivo un informe del ejercicio fiscal anterior.

Funciones de la Secretaría de la Contraloría

Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental y sus instrumentos; inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y paraestatal, y comprobar su congruencia con los presupuestos de egresos; designar a los auditores externos de las entidades paraestatales y normar y controlar su actividad.

Controlar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del gobierno; realizar auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la AP; formular en coordinación con las dependencias y entidades de la AP los sistemas, métodos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Funciones de la Secretaría de Desarrollo Económico

Instrumentar y conducir las políticas y los programas relativos al desarrollo económico, a las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales, industriales, mineras, artesanales, turísticas y comerciales del Estado bajo las directrices que se determinen en el Plan Estatal de Desarrollo.

Asesorar en materia de desarrollo económico y apoyar a los

productores para la comercialización de sus productos en mercados externos a la Entidad; promover la creación y llevar un registro de las asociaciones agrícolas, ganaderas y forestales en el Estado, en especial las cooperativas; promover la aprobación de créditos agrícolas, ganaderos y forestales entre la banca.

Planear la división del territorio del estado en zonas económico-agropecuarias congruentes con las que determine el Ejecutivo Federal para facilitar la realización de sus programas, impulsar el establecimiento de la pequeña y mediana industria, y fomentar la creación de parques, corredores y ciudades industriales.

Funciones de la Secretaría de Desarrollo Social

Instrumentar y conducir la política y los programas relativos al desarrollo social y cultural, bajo las directrices que se determinen en el Plan Estatal de Desarrollo, con el fin de preservar, fomentar y desarrollar los valores socioculturales del Estado.

Planear, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del gobierno estatal y de los particulares; formular el catálogo del patrimonio cultural y de los monumentos históricos del Estado; promover y apoyar programas de investigación científica y tecnológica; coordinar, organizar, dirigir y fomentar el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura, museos y pinacotecas y galerías de artesanías, y orientar sus actividades.

Formular, desarrollar, normar y controlar los programas estatales de salud, así como la prestación de servicios en la materia que se refiere; crear, organizar y administrar

establecimientos de salubridad, de asistencia pública, de terapia social y de beneficencia pública en el Estado.

Funciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas

Instrumentar y conducir la política y los programas relativos a los asentamientos humanos, desarrollo urbano, protección del ambiente, ecología, comunicaciones, transporte, vivienda y obras públicas del Estado, bajo las directrices que se determinen en el Plan.

Formular y proponer acuerdos de coordinación con la AP federal y con los ayuntamientos, tendientes a la construcción de obras, prestación de servicios públicos y en general cualquier otro propósito de beneficio común; realizar estudios geográficos y cartográficos del territorio, así como participar con la federación y los municipios en la creación y administración de las reservas ecológicas y de los recursos forestales, y de flora y fauna silvestre, en los terrenos estatales.

Ejecutar y supervisar la remodelación y conservación de los bienes muebles e inmuebles del Estado; participar en el desarrollo de las comunicaciones y transportes; vigilar y administrar las carreteras, caminos, puentes estatales y las instalaciones de los aeropuertos y servicios conexos existentes en el Estado, así como construir y conservar los mismos en coordinación con el gobierno federal.

Funciones de la Oficialía Mayor

Establecer la política y las directrices que apruebe el Ejecutivo estatal para la modernización administrativa local;

proporcionar asistencia técnica en esta materia; regular los aspectos administrativos y de recursos humanos de la estructura gubernamental; formular y operar programas de capacitación para empleados y funcionarios.

Adquirir los bienes y contratar los servicios que requiera el funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado; proveer oportunamente a las dependencias del mismo, de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones; tener a su cargo el registro de las propiedades estatales y elaborar y manejar el inventario de los bienes del Estado.

Funciones de la Procuraduría General de Justicia

Velar por que la administración de la justicia sea pronta y expedita, que la actuación de las autoridades se ajuste a los ordenamientos legales, e informar al gobernador de las irregularidades que se adviertan.

Proponer los anteproyectos de leyes y reglamentos para la buena administración de la justicia; intervenir en los asuntos judiciales y contencioso-administrativos en que el Estado sea parte.

Investigar los delitos del orden común y perseguirlos por sí misma o por medio de los demás funcionarios del ministerio público; solicitar las órdenes de aprehensión contra los responsables; aportar pruebas de la existencia de hechos delictuosos y de responsabilidad y pedir la aplicación de las sanciones correspondientes; cuidar que los juicios se sigan con regularidad.

La AP estatal se conforma por las dependencias necesarias para el cumplimiento de las obligaciones del Ejecutivo estatal. En sí,

la ley -refiriéndome concretamente a la Constitución local y a la LOAPH- proporciona el marco adecuado para una acción eficaz del Ejecutivo en el uso de sus facultades, dentro del contexto político y económico imperante.

En lo particular, fue un acierto crear las Secretarías de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social, porque ello permite al Gobernador ejercer sus atribuciones en esas materias con mayor seguridad y coherencia. Esto es, las dos dependencias le permiten tener mayor control y coordinación en sus acciones al respecto, que la que le puede dar la actividad de tantos organismos dispersos, muchos de los cuales no dependen directamente de él (como sucedía con la anterior administración).

En otro orden de ideas, las dependencias reproducen los esquemas y mecanismos de la organización del sector central de la AP federal. Esto es, se adopta la sectorización para conformar la AP estatal, los objetivos y funciones que realizan son casi los mismos que cumplen las dependencias federales encargadas de esos asuntos, especialmente las globalizadoras: SHCP, SPP y SCGF.

Ello produce una reflexión: por un lado, es indudable que para los ciudadanos mexicanos, y para la relación entre los tres niveles de gobierno, es benéfico que haya homogeneidad entre las administraciones federal y estatales. De esta manera hay mayor y mejor articulación entre éstas. Pero por otro lado, queda la pregunta si esta situación se debe más bien a la falta de imaginación de los funcionarios estatales para crearse una AP más adecuada para el Estado; si en realidad este fenómeno tiene más de mimetismo administrativo de que efectos prácticos (7).

(7). Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 54

Respecto a la afirmación hecha en el sentido de que la ley proporciona un marco adecuado para la acción eficaz del Ejecutivo, cabe decir que el atraso, las carencias y el subdesarrollo del Estado (en comparación con otros Estados de la República) nos muestran que la ley por si sola no basta. Hay problemas complejos y reales que abordar. Estos no se quedan en la simple formalidad como las normas. Están ahí presentes y son ineludibles. Luego entonces, la resolución de los problemas del Estado no depende tanto de los aspectos jurídicos como de otros hechos económicos, políticos y sociales que más adelante trataremos.

3. La administración paraestatal

En la AP del Estado de Hidalgo existe un conjunto de instituciones que bajo las formas jurídicas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, actúan en diferentes campos del quehacer público formando en su totalidad el sector paraestatal. Estas instituciones tiene una característica común, que es la de estar descentralizadas del Poder Ejecutivo estatal. Es decir, son unidades administrativas con personalidad jurídica, recursos propios y facultades para administrarse.

Según el artículo 33 de la LOAPH del 3 de abril de 1987, "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Poder Ejecutivo o del Congreso del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio". Los requisitos que deben cumplir son:

-Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le

aporte u otorgue el gobierno del Estado, o con fondos o bienes de otros organismos descentralizados, y

-Que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social, incluyendo la educación superior, la explotación de bienes o recursos propios del estado, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Se consideran empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades de cualquier naturaleza que satisfagan los supuestos siguientes (artículo 34 de la LOAPH):

-"Que el gobierno del Estado o una o más empresas paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del cincuenta por ciento del capital social;

-Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del mismo de serie especial, que sólo puedan ser suscritos por el gobierno del Estado, o

-Que corresponda al gobierno del Estado la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno".

Finalmente, se consideran fideicomisos del Estado "aquellos que constituyen el gobierno o alguna de las entidades de la AF del propio Estado, con el propósito de auxiliar al Poder Ejecutivo en funciones administrativas con una estructura orgánica análoga a las otras especies de entidades y con un comité técnico".

El artículo 36 de la LOAPH establece que estas entidades se adscribirán a sectores relacionados con las dependencias según sus respectivas atribuciones y objetivos institucionales.

Para 1989 hay cuatro organismos descentralizados: Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Instituto Hidalguense del Deporte; Instituto Hidalguense de la Cultura, y el Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo. Operan dos empresas de participación estatal: Impulsora Hidalguense de la Industria y Comercio y Promotora Industrial de Hidalgo. Por último, hay dos fideicomisos: Fondo Estatal para las Actividades Productivas del Estado de Hidalgo (FOMHI) y la Casa de la Tercera Edad. Cabe señalar que se impulsó la creación en cada municipio del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia. En cuarenta de ellos, éstos operan como organismos públicos descentralizados, y en los otros cuarenta y cuatro, como unidades dependientes de las respectivas administraciones municipales.

Puedo observarse que la tendencia es cuidar los aspectos sociales más importantes, como son: vivienda, asistencia social, y en menor medida, el deporte. Por el otro lado, se busca impulsar las industrias más relevantes para el desarrollo económico del Estado; por ejemplo, las manufacturas.

El número relativamente bajo de entidades paraestatales se explica por el hecho del presupuesto bastante exiguo del Estado (8). Con recursos muy limitados, es difícil sostener la operación de las entidades. Aún más, por el contrario: se ha seguido la

(8). Vid supra p. 203-205

recomendación de la federación para ajustarse a estrictas medidas de racionalidad y austeridad en el gasto público, lo cual ha implicado la desincorporación de algunas paraestatales que habían funcionado en el régimen anterior. Ello aunado a los reajustes presupuestales realizados sobre todo en 1987, ha significado para el Estado de Hidalgo un costo social importante.

IV. ADMINISTRACION PARA LA PLANEACION EN EL ESTADO DE HIDALGO

A. El sistema estatal de planeación democrática

El sistema estatal de planeación democrática (SEPD) se fundamenta en la Constitución del Estado, en cuyo artículo 82 se señala que la rectoría del desarrollo del Estado corresponde al gobierno estatal, y que el Estado programará, planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica de la Entidad (1).

De este modo, la planeación democrática se elevó a rango constitucional, conceptuándola como el instrumento más idóneo para darle rumbo a una estrategia integral de desarrollo, misma que tiene como objetivo fortalecer la economía del Estado y su régimen democrático, y tender a una más justa distribución del ingreso.

Asimismo, se establece que la planeación deberá organizarse en un sistema participativo. Es así como la planeación ya no sólo es concebida como un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino que se trata de constituirla como un proceso de participación social, donde se concilien intereses y se unan esfuerzos para alcanzar los objetivos determinados por la misma sociedad.

(1). Es interesante destacar lo estipulado en este artículo 82: "Corresponde al Gobierno Estatal la rectoría del desarrollo de la Entidad..." y más adelante: "el Estado programará, planeará (...) la actividad económica de la Entidad". Tenemos pues, que es el Gobierno el rector del desarrollo, y que esta rectoría será ejercida usando como instrumento la planeación, pero quien programará, planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica, no será solamente el Gobierno, sino todo el Estado. Seguramente los poderes Ejecutivo y Legislativo quisieron decir que la rectoría del desarrollo corresponde al Estado, no sólo al Gobierno.

Si bien la planeación se propone como una acción compartida con los sectores social y privado, los artículos 71 y 72 de la Constitución local establecen la obligación del Gobernador de promover el desarrollo integral del Estado, y la obligación de las dependencias y entidades de la AP estatal de conducir y planear sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación estatal del desarrollo. Así también, el artículo 116 establece que el desarrollo económico y social del municipio se lleve a cabo en forma planeada, de acuerdo a tales objetivos y prioridades. Para ello, el artículo 145 faculta a los ayuntamientos para vigilar el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo, en lo concerniente al municipio; por otra parte, obliga al presidente municipal a cumplir con el PED en lo que a su área de competencia corresponda, además de que deberá presentar su programa de desarrollo municipal congruente con el PED.

Con la implantación del SEPD, se pretende dar claridad al proceso de planeación. De esta manera, se determinan: los responsables del proceso, la forma en que participarán los grupos sociales en el Sistema, los procedimientos para coordinar, inducir y concertar acciones con los sectores de la población y los diversos niveles de gobierno, y la participación del Poder Legislativo. Pero todo lo anterior no puede explicitarse en la Constitución, de ahí la necesidad de una Ley local de Planeación. El artículo 56 constitucional faculta al Congreso estatal para expedir leyes sobre planeación del desarrollo estatal. Dicha ley fue publicada en el Periódico Oficial del 10 de agosto de 1987, constituyéndose así en la base del SEPD.

En el Estado, al proceso de planeación consta de cuatro fases: formulación, instrumentación, control y evaluación; esta congruencia con la planeación a nivel nacional facilita la labor conjunta entre la federación, Estado y municipios. La Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público fija los lineamientos metodológicos a los que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la AP estatal para la elaboración de sus presupuestos. Además, diseña el sistema de programación-presupuestación del gasto público. Esta actividad es realizada por la Secretaría de Planeación. En cambio, la calendarización y autorización del ejercicio presupuestal y el registro y control del gasto, son funciones de la Secretaría de Finanzas. Cada etapa del proceso de planeación tiene sus correspondientes instrumentos, los cuales veremos más adelante. El proyecto de presupuesto de egresos se presentará al Gobernador para ser enviado al Congreso estatal a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

La estructura institucional para la planeación se compone de los siguientes organismos:

-Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), el cual es el principal mecanismo del Sistema para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la planeación estatal, así como para integrar la participación de los grupos sociales locales, al proceso de planeación.

-Los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER): son doce y se crearon según las características regionales del Estado.

-Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM): hay uno en cada municipio, y deberán mantenerse en coordinación con el COPLADEHI, a fin de coadyuvar a que la planeación estatal sea integral y congruente.

-La Secretaría de Planeación: es la dependencia principal responsable de la planeación del desarrollo y del funcionamiento del SEPD.

-La Secretaría de Finanzas: define las políticas financiera, fiscal y crediticia; calcula los ingresos del Estado; revisa las operaciones de crédito público, y calendariza, autoriza y controla el gasto público. Todo ello en cumplimiento de los objetivos y prioridades del PED y los programas.

-Las dependencias de la AP estatal: intervienen en las materias que les competen, en cada una de las etapas del proceso de planeación atendiendo a lo previsto en el Plan y los programas.

-Las entidades paraestatales: elaboran su programa institucional si así lo determina el Ejecutivo estatal, y deben sujetarse obligatoriamente a lo dispuesto por el Plan y los programas.

Al igual que en el SNPD, las vertientes de instrumentación son cuatro:

-Obligación: las dependencias y entidades de la AP estatal deben sujetarse obligatoriamente a los lineamientos del Plan y de los programas de mediano plazo.

-Coordinación: el artículo 35 de la Ley de Planeación Estatal estipula que el Ejecutivo podrá coordinarse con el gobierno federal y los gobiernos municipales en la planeación estatal del desarrollo; para ello, se deberán considerar las acciones y

criterios que propongan el COPLADEHI y los COPLADEM.

Concertación: el artículo 40 de la mencionada Ley, señala que el Ejecutivo por si o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales y los particulares interesados.

-Inducción: el artículo 44 de la Ley, establece que los actos que las dependencias de la AP estatal realicen para inducir acciones en materia económica y social en los sectores social y privado, deben ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Cabe mencionar que, como insumos de apoyo para la planeación, se instrumentaron las siguientes medidas:

-Se hicieron reformas a la Constitución local; se modificaron las leyes de Planeación; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y Organica de la Administración Pública Estatal, entre las más importantes. Se crearon reglamentos como el del COPLADEHI y de la Secretaría de Planeación y de las demás dependencias, con el fin de adecuar la legislación para dar bases jurídicas y normativas a la planeación.

-Como consecuencia en los cambios en las leyes, se reformó la AP estatal, dotándola de unidades administrativas más eficaces para la actividad de planear el desarrollo.

-Se integró un sistema de información estatal para la planeación, cuya expresión administrativa es la Dirección General de Estadística e Informática de la Secretaría de Planeación.

-Hubo cursos de capacitación para el personal administrativo de la AP estatal y municipal, especialmente a los funcionarios, contratándose para ello los servicios del Instituto Nacional de Administración Pública.

Se ha descrito de manera bastante rápida y esquemática el SEPD, pero en los capítulos siguientes se expondrá con más detalles los puntos y aspectos más significativos del mismo.

B. Base legal

Las principales normas que regulan la administración para la planeación en el Estado son:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: en los artículos 26 y 73 constitucionales se establecen las bases para la planeación del desarrollo. Pero con referencia a las entidades federativas, el artículo 26 plantea la creación de una ley que determine los lineamientos para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con ellas la planeación de las acciones a realizar.

2. Ley de Planeación: fue expedida en 1983. Mediante la fijación de objetivos comunes entre la federación y, en este caso el Estado de Hidalgo, se realizan acciones conjuntas con participación de los municipios. Así hay mayor vinculación entre las tres instancias de gobierno.

En esta Ley se establecen los aspectos en que pueden celebrarse convenios entre la federación y los Estados en materia de planeación (artículo 34):

-En el proceso de planeación nacional con la presentación de propuestas específicas.

-En los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, con base en un esquema integral y participativo.

-Sobre los lineamientos metodológicos de planeación local.

-Para la elaboración de programas regionales.

-Acerca de la ejecución de acciones a realizar en el Estado, de competencia recurrente.

3. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo: Al entrar en funciones el nuevo gobierno en abril de 1987, se promovieron diversas reformas a la Constitución relacionadas con la planeación, las cuales se materializaron el 30 de junio del mismo año. Así, el artículo 56 en su fracción XXII faculta al Poder Legislativo para expedir leyes sobre planeación del desarrollo estatal.

Como atribución del Gobernador, según el artículo 71, está el conducir y promover el desarrollo integral del Estado, de conformidad con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, mismos que deberán observar las dependencias y entidades de la AP estatal.

Se cambió de denominación a la sección IV de la Constitución, que de llamarse "Del desarrollo político y económico", pasó a "De la planeación estatal del desarrollo". En ésta se establece: la rectoría gubernamental del desarrollo estatal en el cual concurrirán los sectores público, social y privado, al igual que la federación y los municipios; que el desarrollo integral del Estado se hará mediante un sistema de planeación democrática, en el que participarán los diversos sectores de la sociedad

hidalguanza; que habrá un PED al que se sujetarán los diversos programas que se lleven a cabo.

Asimismo, La Constitución indica en el artículo 116 que el desarrollo social y económico del municipio se llevará a cabo en forma planeada. Para ello, obliga y faculta a los ayuntamientos y presidentes municipales para vigilar el cumplimiento del PED y los programas; cumplirlos ellos mismos, y presentar -el presidente municipal- un programa de desarrollo municipal al momento de tomar posesión de su cargo. También dio bases para la creación de una Ley de Planeación local.

4. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo: Aquí se precisan las áreas de responsabilidad y coordinación de las dependencias y entidades para llevar a efecto la planeación del desarrollo.

5. Ley estatal de Planeación: La definición de planeación estatal del desarrollo se encuentra en el artículo tercero de la Ley: "Para efectos de esta Ley se entiende por planeación estatal del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que (...) tiene como finalidad la transformación de la realidad de la Entidad, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución local y la ley establecen".

En dicha Ley se encuentran las normas y los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación estatal del desarrollo y se encauzarán las actividades de la AP estatal; las bases de la integración y funcionamiento del SEPD; las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con la federación, las demás entidades federativas y los municipios que integran el Estado.

La Ley estatal de Planeación se divide en siete capítulos: el primero es de generalidades; señala objetivos, características y principios de la planeación. El segundo establece al SEPD como instrumento para la planeación. Explica las atribuciones de las dependencias y entidades, especialmente de la Secretaría de Planeación, de la Secretaría de Finanzas y del COPLADEHI.

El capítulo tercero trata de la participación democrática en la planeación. En el capítulo cuarto se establecen las características y elementos esenciales del Plan y los programas que se generan en el SEPD. En el quinto se regulan las relaciones de coordinación para la planeación entre el Estado, la Federación y los municipios.

En el capítulo sexto están las bases para la concertación entre el sector público, el social y el privado, y el séptimo contiene las responsabilidades de los servidores públicos.

En los demás temas por tratar de este trabajo, se detallarán más aspectos de esta Ley.

6. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público: establece los lineamientos metodológicos a los que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la AP estatal para la elaboración de sus presupuestos. Asimismo, norma y regula el presupuesto, contabilidad y gasto público, y diseña el sistema de programación-presupuestación del gasto.

7. Queda por mencionar diversas leyes de importancia secundaria o que tocan tangencialmente la planeación: por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal tiene un capítulo específico dedicado a la planeación municipal. Incluso, muchos bandos de

policía y buen gobierno contienen disposiciones acerca del tema.

Por otro lado, también destacan los decretos de presupuesto de egresos del Estado y los diversos reglamentos expedidos, de los cuales los más significativos son el de la Secretaría de Planeación y el del COPLADEHI.

C. Organismos de planeación.

1. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal son "organismos colegiados estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo; a la vez, es un mecanismo de compatibilización en su expresión local, de los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el 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 sectores sociales"(2).

Del concepto mencionado se desprenden las tres principales características del COPLADE: a) Cubre las etapas del proceso de planeación a nivel estatal; b) son integrantes del nivel regional del SNPD; c) Son el principal mecanismo de coordinación entre las instancias de gobierno (3).

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI) encuentra su fundamentación legal en el decreto de creación del mismo, publicado el 12 de mayo de 1981, y

(2) Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit., p. 291

(3) Ibidem

en la Ley de Planeación local, en el artículo 15. El COPLADEHI es un organismo público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Objetivo.

Armonizar y hacer realidad los planes económicos y sociales de la federación, el Estado y los municipios, con la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, a efecto de:

-Coordinar a todos los sectores para generar empleos y otorgar los mínimos de bienestar a la población.

-Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente

-Mejorar la distribución del ingreso.

Patrimonio

Se integra con las aportaciones de recursos físicos, materiales y financieros que son dados por el gobierno estatal y por la federación, así como por las donaciones que reciba para el cumplimiento de su objeto.

Atribuciones

-Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la población, a la elaboración y actualización del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

-Proponer las acciones que puedan ser sujetas de coordinación en el marco del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), así como evaluar los programas y actividades coordinados con la federación y los municipios.

-Coordinar el control y evaluación tanto del PED, como de los planes que formule la federación e incidan a nivel estatal, y promover medidas para coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

-Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad.

-Fomentar la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, entre el Ejecutivo Estatal y los sectores social y privado.

-Coordinar sus acciones con los Comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) y con los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM).

-Cumplir como órgano de consulta tanto del gobierno del Estado como del gobierno federal y los ayuntamientos sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

Es importante destacar que con el fin de que haya congruencia entre el gobierno estatal y el COPLADEHI, la Secretaría de Planeación establecerá las normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales, regionales y municipales, según establece el artículo 3 del decreto de creación del Comité. Asimismo, esta Secretaría evaluará periódicamente el Plan, para realizar los ajustes y correcciones necesarios para cumplir las metas fijadas. Para ello, se apoyará en las observaciones del COPLADEHI.

Organos del COPLADEHI

-Asamblea plenaria.

-Comisión permanente.

-Unidad de control e evaluación.

-Subcomités sectoriales y regionales.

-Grupos de trabajo.

Integración de la asamblea plenaria

- Presidente -el Gobernador del Estado.
- Coordinador general -el secretario de Planeación del Gobierno del Estado.
- Secretario técnico: el delegado regional de la SPP en el Estado.
- Coordinador de la unidad de control y evaluación -Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado.
- Los titulares de las dependencias del Gobierno del Estado.
- Los titulares de los órganos regionales y estatales de las dependencias y entidades de la APF que participan en el Comité.
- Los titulares de las comisiones en donde participan los sectores público, social y privado.
- El presidente del Congreso del Estado, los diputados locales y federales y los senadores por el Estado.
- Los presidentes municipales del Estado.
- Los representantes de: las organizaciones de trabajadores y campesinos; de las organizaciones empresariales, y de los institutos de educación superior y centros de investigación.

Atribuciones de la asamblea plenaria

- Analizar, y en su caso, aprobar la propuesta de inversión para el siguiente ejercicio fiscal.
- Aprobar los trabajos que elabore la comisión permanente.
- Establecer los subcomités necesarios y grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité.
- Dar a conocer el monto de inversión aprobado para los programas de desarrollo de los Estados.

Los funcionarios más importantes del COPLADEHI son el presidente, el coordinador general, el secretario técnico y el

coordinador de la unidad de control y evaluación, además de los representantes de las dependencias de la AP estatal, por lo cual mencionaremos sus principales funciones:

Atribuciones del presidente

-Presidir, dirigir y ordenar todas las actividades del Comité que tiendan al logro de sus objetivos.

-Acordar con el coordinador general los ajustes y correcciones necesarios al PED.

-Representar al Comité ante toda clase de autoridades y de instituciones públicas, sociales y privadas.

-Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, las resoluciones de la asamblea plenaria, que lo ameriten por su naturaleza e importancia, a través de la SPP.

Atribuciones del coordinador general

-Convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias, tanto de la asamblea plenaria como de la comisión permanente.

-Coordinar la elaboración de los trabajos que determinen la asamblea plenaria y la comisión permanente.

-Poner a la consideración de la comisión permanente los asuntos que a su juicio ameriten tratarse en asamblea.

Atribuciones del secretario técnico

-Proporcionar la asesoría técnica y el respaldo de la SPP, para el eficaz cumplimiento de las funciones del Comité.

-Fungir como enlace para el seguimiento de acuerdos del Comité ante la federación.

Atribuciones del coordinador de la unidad de control y evaluación

-Formular conjuntamente con los representantes de la SPP y de

la SCGF, el programa de atención de las solicitudes de verificación, supervisión o fiscalización de las acciones, obras y servicios, así como designar el grupo de trabajo derivado de la detección de posibles irregularidades en el seguimiento y control de los mismos.

-Vigilar e inspeccionar los programas, acciones, obras y servicios en ejecución.

-Formular las solicitudes de auditoría a las dependencias ejecutoras, y verificar que se apliquen las normas de control interno.

-Remitir a la SCGF la información programática, financiera y contable, relativa a la inversión de los recursos federales transferidos a la Entidad.

Atribuciones de los representantes de las dependencias del Ejecutivo Estatal

-Programar las actividades de sus dependencias conforme a los lineamientos y objetivos que marquen el Gobernador y el COPLADEHI.

Integración de la comisión permanente

-Presidente: el Gobernador del Estado.

-Coordinador general del Comité.

-Secretario técnico del Comité.

-Coordinador de la unidad de control y evaluación.

Atribuciones de la comisión permanente

-Definir las políticas de planeación para el desarrollo del Estado en cumplimiento a las disposiciones que para el efecto hayan emitido la federación y el Estado.

-Vigilar el cumplimiento del PED.

-Establecer los mecanismos de control de la inversión federal y estatal.

-Coordinar la operación de los subcomités sectoriales, especiales, regionales y los grupos de trabajo constituidos por la asamblea plenaria o por la propia comisión.

-Promover y difundir los objetivos y metas del PED ante las respectivas dependencias y entidades de la APF para que éstas coadyuven en el desarrollo del Estado.

Integración de la unidad de control y evaluación

-Coordinador general.

-Un representante de la SCGF.

-Un representante de la SPP en el Estado.

-Los coordinadores de las unidades municipales de control y evaluación.

Atribuciones de la unidad de control y evaluación

-Verificar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación por parte de los miembros del COPLADEHI.

-Proponer a la asamblea plenaria del COPLADEHI los criterios de control y evaluación necesarios a fin de sancionar sistemáticamente las actividades que se desarrollen en el Comité y evaluar anualmente su funcionamiento general.

-Proponer las medidas o adecuaciones a los programas de inversión, cuando estos no hayan cumplido con las metas programadas.

-Proporcionar información para evaluar el impacto económico y

social de la inversión pública.

Los subcomités

Los subcomités actúan como órganos auxiliares del Comité y se clasifican en sectoriales, regionales y especiales.

Subcomités sectoriales

Se dividen en:

- De desarrollo rural
- De turismo
- De industria
- De comunicaciones y transportes
- De comercio y abasto
- De desarrollo urbano
- De ecología
- De infraestructura y equipamiento urbano
- De justicia
- De seguridad pública
- De trabajo y previsión social
- De vivienda
- De cultura

Funciones de los subcomités sectoriales

-Realizar los trabajos que se les encomiende para coadyuvar al cumplimiento de los propósitos del Comité

-Elaborar y actualizar la información estadística correspondiente al subcomité

-Poner a la consideración de la comisión permanente, los informes de trabajo que realicen

-Definir prioridades sectoriales en materia de investigación para facilitar la integración de los programas estatales y la

estructura de sus techos financieros

-Participar en la actualización de los lineamientos programáticos, metas y objetivos del PED, en sus aspectos sectoriales

-Con base en las prioridades sectoriales definidas, presentar a la comisión permanente paquetes programáticos que integren la propuesta anual de inversión.

En el anexo 2 presentamos el ejemplo del subcomité de turismo, con su conformación, los sectores participantes, objetivo, acciones y temas de trabajo.

De los subcomités regionales y municipales se hablará más adelante. Queda por mencionar que los subcomités especiales son creados por la comisión permanente del COPLADEHI, quien define su ámbito de acción, atribuciones e integración, conforme a las exigencias específicas del proceso de desarrollo socioeconómico de la Entidad.

El COPLADEHI en su operación normal constituye el ámbito local de la planeación. Aprueba proyectos y recursos. Pero como es un organismo colegiado, en el cual se realizan acciones via Convenio Unico de Desarrollo (CUD), también implica tomar en cuenta la opinión de la federación. El CUD es el principal instrumento de coordinación de acciones entre la federación y el Estado. De hecho, su aplicación es el trabajo de mayor importancia en el seno del COPLADEHI. Por eso, la programación y autorización de recursos por esta vía estaba sujeta a la aprobación del Ejecutivo Federal.

Anteriormente, el Ejecutivo Federal por medio de la SPP

definía los techos financieros por entidad federativa. El Gobierno del Estado recibía la comunicación del monto de dicho techo financiero, y en el COPLADE se analizaba y formulaba el anteproyecto de inversiones por sector y programa. La SPP recibía el anteproyecto, solicitaba la opinión a las dependencias federales involucradas, y si era procedente, autorizaba los recursos federales al Gobierno del Estado.

Ahora la programación y autorización de recursos federales tiene un esquema más descentralizado. Las propuestas de inversión parten del COPLADEM; los proyectos que corresponden al ámbito regional pasan al COPLADER. Si los proyectos en el COPLADER son de interés estatal o federal, por la cuantía de la inversión e importancia, entonces las propuestas pasan al COPLADE. Ahí se analizan y se priorizan las acciones a realizar, y con base en ellas se establecen los requerimientos de inversión. La SPP, junto con las demás dependencias y entidades federales estudian la propuesta. Una vez analizada, la SPP señala un techo financiero al Gobierno del Estado. En el COPLADEHI, con base en ello, se deciden los proyectos que se realizarán según sus prioridades. La SPP ya no tiene que aprobar el anteproyecto de inversiones; eso se realiza en el Comité.

De las obras realizadas, el Estado tiene responsabilidad total en cuanto a su ejecución y control. A la SPP sólo se le envía un reporte trimestral de los avances físico y financiero. Esta Secretaría sólo conoce el ejercicio real de las acciones hechas. Es al Gobierno del Estado a quien le corresponde el control y la evaluación del programa de inversiones.

Sin duda este esquema descentralizado en la toma de decisiones

sobre los proyectos, es más benéfico para el Estado. Pero su límite lo constituye el llamado techo financiero fijado por la federación: aquí se puede ver que el problema es tanto de atribuciones, como de recursos.

La coordinación para la planeación entre la federación y el Estado sólo puede llamarse así cuando hay una relación entre iguales. Es decir, cuando el Estado tiene autonomía económica y política. Pero con el sistema fiscal imperante, el Estado se encuentra con que tiene pocos ingresos realmente. Dicho sistema debe actuar como un mecanismo de distribución individual y territorial del ingreso, no como concentrador del mismo.

Ahora bien, sobre la actividad concreta realizada por el COPLADEHI, considero conveniente exponer más adelante (4) la inversión y las metas planteadas. Esto es, lo aprobado y ejecutado por y bajo la vigilancia del Comité lo veremos después, porque está muy relacionado con el CUD. De hecho, las acciones más relevantes en el Estado cuentan con inversión federal y estatal, tienen la autorización del COPLADEHI y son ejecutadas en el marco del CUD.

3. Comité de Planeación para el Desarrollo Regional

El Comité de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) tiene su sustento legal en la Constitución local, artículo 122, que faculta a los municipios del Estado para asociarse con el objetivo de constituir corporaciones de desarrollo regional que tengan como fines: estudiar los problemas locales; realizar programas de desarrollo común; establecer

(4) Véase el subcapítulo "Convenio Único de Desarrollo".

cuerpos de asesoramiento técnico; capacitar a sus empleados y funcionarios; instrumentar programas de urbanismo y planear el crecimiento de sus comunidades, y contraer compromisos económicos

Gracias a estas facultades, hay mayores posibilidades de resolver problemas regionales de interés común de varios municipios localizados en un determinado territorio. Así, el Estado de Hidalgo, con ochenta y cuatro municipios, y para el mejor estudio y solución de los problemas de éstos, se ha dividido en 12 zonas regionales, cada una de ellas con características y problemas semejantes.

Por su lado, la Ley de Planeación local en el artículo 28 establece que los COPLADER promoverán y coadyuvarán a la elaboración y actualización de los programas regionales, los cuales se referirán a lugares considerados prioritarios en función de los objetivos fijados por el Plan Estatal de Desarrollo.

Los COPLADER se crean como órganos colegiados que forman parte del COPLADEHI. En el Decreto de creación del COPLADEHI se marca como atribución de éste en el artículo 6, acordar el establecimiento de subcomités regionales, correspondiéndole al Gobernador del Estado determinar la integración y operación de los mismos. Los COPLADER están sujetos a las disposiciones que el titular del Ejecutivo Estatal dicte a través de la Secretaría de Planeación.

Los subcomités regionales son los siguientes:

- Pachuca
- Tulancingo
- Tula

- Huichapan
- Zimapan
- Zacualtipán
- Ixmiquilpan
- Tenango de Doria
- Apan
- Huejutla
- Actopan
- Molango

Integración

-Un coordinador general que será el Secretario de Planeación del Gobierno del Estado.

-Un coordinador ejecutivo que será designado por el Gobernador del Estado.

-Un asesor técnico que será designado por la SPP.

-Los presidentes de los municipios ubicados dentro del área de acción del subcomité.

-Los titulares de organismos públicos estatales y federales, y los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado que participan en el Comité, cuyas acciones se circunscriban al ámbito territorial del subcomité.

-El o los diputados del distrito local y federal donde se ubiquen las regiones.

Atribuciones

-Elaborar el programa anual de trabajo del subcomité y ponerlo a la consideración de la comisión permanente, con base en propuestas de los Comités de Planeación para el Desarrollo

Municipal.

-Atender la problemática regional y proponer ante la asamblea plenaria los programas de investigación, gasto y financiamiento públicos necesarios, para su solución.

-Elaborar y mantener actualizada la información estadística de la región.

-Llevar el seguimiento y realizar la evaluación de la planeación estatal en su ámbito.

-Proponer al COPLADEHI la estrategia de desarrollo de cada región.

-Turnar las prioridades regionales a la comisión permanente.

-Promover la celebración de acuerdos de cooperación con los sectores empresarial y social que actúen a nivel local, teniendo como objetivo el desarrollo de los municipios.

Como ejemplo, tenemos una reunión del COPLADER del distrito I, que comprende los municipios de Mineral del Monte, Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto. En esta reunión, cada municipio, a través de su presidente municipal, solicitó la realización de las obras prioritarias establecidas en los COPLADEM. Las respuestas del Gobernador fueron compromisos concretos de acciones a ejecutar con la participación de los sectores social y privado.

Este distrito se considera como desarrollado. En el caso de Pachuca, hablaron también representantes de los sectores privado y social. Las demandas planteadas fueron jerarquizadas y en cierto modo negociadas -dados los limitados recursos financieros- con anterioridad a la reunión. En esta sólo se dio la respuesta formal a dichas solicitudes.

Cabe mencionar que este distrito comprende no sólo los municipios dichos; son más, pero en esta reunión sólo hablaron los mencionados, siendo sus demandas las siguientes:

Municipio Real del Monte

-Agua potable: apoyo con tuberías y tanques, y descentralización del servicio de agua potable para distribuirla mejor.

-Pavimentación: recursos materiales para pavimentar banquetas.

-Drenaje y alcantarillado: apoyo para realizar una "campana de letrinas".

-Salud: creación de una unidad dental y de un centro de salud rural.

-Empleo: apertura de fuentes de trabajo para combatir el desempleo: creación de maquiladoras y apoyo para formar una cooperativa.

Municipio Mineral de la Reforma

-Agua potable: dotación en la cabecera municipal.

-Pavimentación y drenaje: dos kilómetros de pavimentación y dos mil quinientos metros de tubería para drenaje, en la cabecera municipal.

-Comunicación: apoyo para desarrollar los medios de comunicación.

-Abasto: apoyo a las tiendas CONASUPO para ayudar a la población de bajos recursos. Apertura de una tortillería.

Municipio de Pachuca

*Representante del sector privado:

-Comunicación y transportes: crédito para desarrollar estas áreas.

-Abasto: por la descoordinación entre la población y los lugares de oferta, se solicita ampliar la central de abasto, o crear otra.

-Ambulantaje: reacomodo de los vendedores ambulantes.

*Representante del sector social:

-Agua potable: ampliar este servicio.

-Pavimentación: avanzar en este punto.

-Parques y jardines: dar mantenimiento.

-Teléfonos: protección a los teléfonos públicos.

-Seguridad social: apoyo técnico y económico.

-Abasto: ampliar el servicio de las tiendas LICONSA.

*Regidor de Pachuca:

-Abasto y comercio: más apoyo en estos puntos.

-Residuos sólidos: buscar un lugar apropiado para la disposición final de la basura, y concesionar el servicio de limpia y recolección a los particulares.

-Pavimentación: hacerlo en las calles en mal estado.

-Vivienda: regularizar la tierra y ampliar los conjuntos habitacionales.

-Cultura y recreación: crear un centro de desarrollo municipal

-Transporte: ampliar este servicio.

-Empleo: crear maquiladoras y sanear las existentes.

-Agricultura: agua de riego apropiada, dado que hasta el momento se utilizan aguas negras. En su defecto, crear una planta de tratamiento de aguas negras.

*Presidente municipal:

- Bienestar social: mayor apoyo financiero.
- Electricidad: dotación de material eléctrico para ampliar el servicio de luz.
- Limpia y transporte de basura: crear un lugar apropiado para la disposición final de la basura.
- Parques y jardines: mayor mantenimiento.
- Drenaje: dotación de un mayor servicio.
- Desarrollo social: se solicitan trescientos cuarenta millones de pesos para la realización de programas sociales.
- Rastro: rehabilitar las instalaciones ubicadas en la ciudad.
- Deportes: instalación de un centro deportivo.
- Turismo: conservar la Torre del Reloj de Pachuca.

Las respuestas a las demandas de los municipios anteriores fueron formuladas por el Gobernador del Estado, Licenciado Adolfo Lugo Verduzco. Estas fueron:

Municipio Real del Monte

- Agua potable: atención a esta demanda por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico.
- Empleo: creación de maquiladoras.
- Educación: restauración de la escuela "República de Argentina".
- Salud: creación de un centro de salud y de una clínica dental a corto plazo.
- Drenaje: realización de un proyecto para contar con este servicio en la cabecera municipal. Apoyo para la realización de la "campana de letrinas".

-Pavimento: dotación de trescientas toneladas de cemento para iniciar obras.

-Cultura: creación de un auditorio o sala de eventos culturales.

Mineral de la Reforma

-Agricultura: realización de estudios de suelos, huertos y cultivos, por la Secretaría de Desarrollo Económico.

-Industria: mantenimiento y vigilancia al parque industrial de la zona.

-Abasto: ampliación de las tiendas CONASUPO para la distribución de leche de LICONSA.

-Pavimentación: dotación de doscientas toneladas de cemento; tres mil metros de tubería para drenaje, y dos mil quinientos metros para obras.

-Agua potable: realización de estudios y proyectos para la ampliación de este servicio.

-Transportes: solución al transporte en el pueblo de San Antonio Pachaquilla, a cargo de la delegación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Pachuca

-Abasto: se informó de una gestión ante BANOBRAS para obtener crédito para la construcción de un mercado.

-Industria: promoción de la pequeña y mediana industria.

-Ecología: apoyo para la instalación de viveros.

-Abasto: apoyo para la distribución de leche LICONSA.

-Deportes: creación de canchas deportivas.

-Vivienda: se acordó beneficiar las zonas habitacionales con transporte.

-Agua para riego: realización de un estudio de captación de aguas residuales por la SEDUE.

-Residuos sólidos: instalación de un lugar de disposición final de residuos sólidos. Adquisición de equipo para recolección de basura.

-Agua potable: realización de una campaña de concientización sobre su uso.

-Teléfonos: instalación de teléfonos públicos en algunos barrios del municipio.

-Pavimentación de calles: solución a este problema en la cabecera municipal.

-Turismo: reestructuración del Reloj de Pachuca.

Cabe mencionar que las respuestas del Gobernador fueron compromisos concretos de acciones a realizar con la participación de los tres espacios de gobierno, y los sectores social y privado.

Sin embargo, en ese momento se nos aclaró que las obras iban atrasadas aunque ya habían sido programadas, algunas para ser terminadas en el mismo año de 1987, y otras para 1988. Esto sería posible porque para 1987 no se elaboró el programa operativo anual (POA) por el gobierno saliente, con el fin de dejar abierta la posibilidad de reprogramar el presupuesto de acuerdo a las prioridades de la nueva administración.

Por último, es importante señalar la diferencia entre los compromisos hechos por el Gobernador para la realización de estas obras, y la efectiva culminación de éstas, así como la

diferencia entre lo concedido y lo solicitado. Pero sobre este punto trataremos más adelante, cuando toquemos el tema del Convenio Unico de Desarrollo.

3. El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) encuentra su sustento constitucional en el artículo 116 de la Carta Magna estatal, que dice que el desarrollo social y económico del municipio se llevará a cabo en forma planeada. Para tal efecto, los municipios podrán coordinarse con el gobierno estatal.

Asimismo, la Constitución obliga a los ayuntamientos a cumplir y vigilar que se cumpla el PED y los programas sectoriales, regionales y especiales, en lo concerniente a su localidad, cooperando para ello con las autoridades federales y estatales. El presidente municipal, además de lo anterior, debe presentar un programa de desarrollo municipal congruente con el Plan Estatal.

De lo citado, podremos concluir que se reconoce plena libertad a las autoridades municipales de planear el desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pero se prevé la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Estatal acuerde con los municipios su participación en los aspectos que le atañen directamente, para darle congruencia a las acciones de ambos órdenes de gobierno coadyuvando así a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales y estatales.

Las materias que, según el artículo 37 de la Ley de Planeación estatal, pueden ser objeto de coordinación entre el gobierno estatal y el municipal, son:

-Las propuestas de los municipios relativas a la planeación estatal del desarrollo.

-Los lineamientos metodológicos para la realización de actividades de planeación en el ámbito municipal.

-La elaboración de programas regionales.

-La ejecución de acciones que deban realizarse en cada municipio y que competan a ambos órdenes de gobierno.

Con estas bases legales, se fueron creando los COPLADEM en el Estado, los cuales son órganos colegiados que participan activamente en el proceso de planeación dentro del municipio; además, participan en la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos estatal y federal en lo relativo al fortalecimiento municipal.

Otro fundamento del COPLADEM, es el CUD 1983, en el cual en el capítulo correspondiente al fortalecimiento municipal, el Gobernador se compromete a promover la creación y fortalecimiento de comités municipales de planeación para el desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADEHI, así como a apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el SEPD.

Es conveniente mencionar que los COPLADEM deberán ser asesorados por los funcionarios y técnicos del COPLADEHI. Funcionarán como un órgano colegiado integrado por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la AP estatal y los sectores social y privado. Con ello se espera darle racionalidad y mayores posibilidades de éxito al Comité.

EL Estado de Hidalgo se compone de ochenta y cuatro municipios, y en cada uno de ellos hay un COPLADEM, el cual está

sujeto a las disposiciones que dicte el Gobernador a través de la Secretaría de Planeación.

En cuanto a la operación del COPLADEM, generalmente realizan un análisis económico y social, previo diagnóstico de los aspectos físico y demográficos del municipio. Se estipulan objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial, y se hacen propuestas de inversión pública. El artículo 127 de la Ley Orgánica Municipal señala que los COPLADEM contarán con el apoyo técnico que en cada caso se convenga con las dependencias y entidades de la AP federal y estatal, para su adecuada operación.

Las bases para el funcionamiento del COPLADEM se encuentran en los artículos 124 al 127 de la citada Ley Orgánica Municipal:

Atribuciones

-Coadyuvar en la elaboración de planes y programas para el desarrollo del municipio, buscando su congruencia con los que formulan los gobierno federal y estatal.

-Fomentar la coordinación entre la federación, el Estado y los municipios, y los sectores social y privado, para instrumentar a nivel local los planes del sector público.

-Controlar y evaluar los planes y programas mencionados.

-Formular y proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal, programas de inversión, gasto y financiamiento público para el municipio. Deben presentarse a nivel obras o servicios y jerarquizados.

-Promover acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores empresarial y social.

-Promover la coordinación con otros COPLADEM para formular, ejecutar, controlar y evaluar planes de desarrollo intermunicipales, solicitando la intervención del Gobierno del Estado.

-Fungir como órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal, sobre la situación socioeconómica del municipio.

Integración

-Coordinador: presidente municipal.

-Representante del Consejo de Colaboración Municipal.

-"Un secretario técnico que será el jefe de la unidad productiva".

-Los funcionarios de mayor jerarquía del Ayuntamiento.

-Los titulares de los órganos y dependencias del gobierno del Estado, y representantes de la APF cuyas acciones interesen al desarrollo del municipio.

Se invitará a:

-Titulares de comisiones de los sectores empresarial y social (obreros, campesinos y cooperativistas).

-Presidentes de los comisariados ejidales.

-Diputados federal y local de la región.

Los COPLADEM en sí, no adolecen de defectos visibles en lo jurídico. El problema no es si se planea o no, sino cómo y con qué. Se afirma: "Un gobierno municipal, sin atribuciones y competencias que impacten en su ejecución a la comunidad, no tiene caso que realice esfuerzos de planeación, pues se convertiría en elemento receptivo y no ejecutor del cambio estructural y funcional

que se está planteando en los otros ámbitos de gobierno. De qué sirve planear si no hay que hacer..."(5). De ahí que se hable de descentralización, de transferencia de funciones y apoyo técnico, humano y financiero para los municipios.

Lo real, es que sólo hemos visto la ampliación de funciones. La justificación legal para instalar los COPLADEM ya está dada. Pero la mayoría de los municipios hidalgüenses son pobres. ¿Qué se puede planear si no hay recursos para ejecutar acciones? Si los hay, lo más probable es que serán hechas estas acciones por el gobierno federal o por el estatal (lo cual por cierto, se ha impulsado en el Estado con el Programa Nacional de Solidaridad).

Además, la incapacidad técnica es otro grave problema. A manera de ejemplo: el documento llamado "COPLADEM" del cual se anexa uno en la presente investigación, no estuvo dirigido originalmente a la población como pudiera pensarse, sino a los presidentes municipales. Las razones: la inexperiencia administrativa de muchos de ellos; el desconocimiento de lo que es un COPLADEM; el haber dejado -si se tuvo- el hábito de la lectura, por lo cual es más fácil y comprensible para no pocos, enterarse de la organización de un Comité a través de dibujos, y no a través de manuales.

Si esta es la situación en muchos municipios, los más pobres generalmente, ¿puede esperarse ya no la operación eficiente, sino siquiera que lleguen a operar los COPLADEM en las zonas más atrasadas (en algunos casos pudiera decirse que el COPLADEM es el presidente municipal, porque no hay organización, ni interés

(5) Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 298

en participar, ni recursos)?

Sobre la planeación municipal en Hidalgo, puede afirmarse que "ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada (...), en la medida en que los municipios y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la hacienda municipal (...), deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, excesiva centralización política, económica y administrativa, una fuerte y tradicional dependencia política, del gobernador o altos funcionarios estatales, y una dependencia financiera de los propios gobiernos estatales..."(6).

Habiendo llegado ya a este punto cabe afirmar algo: la planeación no sólo presupone el dominio de técnicas administrativas y económicas, facultades legales, voluntad del gobierno y participación social. También presupone cierta capacidad política real para la toma de decisiones e ingresos propios de, en este caso, los municipios. Lo demás es planear en el vacío.

4. La Secretaría de Planeación

La Secretaría de Planeación (SP) encuentra su fundamento en la Constitución de Hidalgo, en la parte correspondiente al Poder Ejecutivo. Ahí, el artículo 71 señala las atribuciones del Gobernador, de las cuales la SP cumple las siguientes:

- "Remitir al Congreso el 15 de febrero de cada año la cuenta general del Estado correspondiente al año anterior". La SP lo

(6) García Fajardo, Edmundo: op. cit. p. 78

hace conjuntamente con la Secretaría de Finanzas.

-Concurrir ante el H. Congreso el día primero de abril de cada año para dar cuenta del estado que guardan los diversos ramos de la administración pública". La SP prepara los lineamientos metodológicos del informe.

-"Presentar al Congreso del Estado durante el mes de noviembre de cada año, la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos generales del Estado que deberán regir en el año inmediato". La SP prepara el presupuesto de egresos.

Pero más genéricamente, la SP surge como respuesta a la necesidad de planear el desarrollo integral del Estado.

Las atribuciones básicas de la SP se encuentran situadas en dos leyes: la LDAPH y la Ley de Planeación. Estas atribuciones pueden dividirse en tres tipos: las propias, las que se realizan en coordinación con otras secretarías y las de apoyo a otras secretarías.

Atribuciones propias

-Estudiar y formular los proyectos de leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones relativas a la planeación.

-Promover y concertar la participación de los municipios y de los sectores social y privado en el Plan Estatal de Desarrollo. Las relaciones políticas entre los tres niveles de gobierno corresponden a la Secretaría de Gobernación estatal, pero esto es muy distinto de lo anterior.

-Señalar las políticas generales para la planeación y someter a la consideración del Ejecutivo las metas globales por alcanzar de las dependencias y paraestatales.

-Coordinar las actividades del COPLADEHI.

-Integrar el Convenio Unico de Desarrollo y supervisar y evaluar su instrumentación a través del COPLADEHI.

-Establecer la coordinación entre el PED y los programas para el desarrollo estatal que hayan sido generados por la APF o por los municipios de la Entidad.

-Diseñar, instrumentar y actualizar el sistema de programación-presupuestación del gasto publico federal.

-Formular el proyecto de iniciativa de decreto de presupuesto de egresos del Estado. Revisar los programas anuales que deberán presentar el sector central y paraestatal de la Entidad incluidos en dicho presupuesto de egresos.

-vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación estatal; evaluar el ejercicio de gasto de inversión y los resultados de la ejecución del PED y los programas de desarrollo, así como proponer al Gobernador del Estado las acciones necesarias para corregir desviaciones o anomalías detectadas.

-Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe del Ejecutivo Estatal e integrar dicha documentación.

-Coordinar y desarrollar los servicios estatales de estadística, de información y de geografía.

-Respecto a los municipios, la SP cumple funciones de asesoría en la elaboración y evaluación de sus programas de desarrollo; asesora al Gobernador sobre la creación de programas especiales para los municipios y sobre el establecimiento de prioridades entre los programas de los mismos; y, en suma, promueve acciones

tendientes al fortalecimiento municipal. Además, proyecta y coordina, con la participación que corresponde a los ayuntamientos, la planeación regional.

2. Funciones coordinadas con otras Secretarías del Estado.

En coordinación con las Secretarías en general:

-Una de las principales funciones coordinadas que realiza la SP es la siguiente: elaborar con la colaboración de las demás Secretarías, los proyectos del PED, de los programas regionales, sectoriales y especiales.

-Establecer mecanismos de coordinación y planes de trabajo, con las dependencias federales y estatales y con los municipios, con el objetivo del fortalecimiento municipal.

-Con las dependencias y entidades federales y estatales, participa en la planeación-programación de proyectos de inversión y obras tendientes a promover el racional aprovechamiento de los recursos naturales del Estado.

-En coordinación con la Secretaría de Finanzas: ésta da a conocer el monto global y la calendarización provisionales del presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal, para que la SP lleve a término la programación-presupuestación del gasto público. Además, ambas Secretarías formulan conjuntamente la cuenta anual de la hacienda pública estatal.

-En coordinación con las Secretaría de la Contraloría: vigilan que los programas de inversión de las dependencias del Ejecutivo Estatal se realicen conforme a los objetivos y metas del Plan y de los programas de desarrollo aprobados.

-En coordinación con las Secretarías de Desarrollo Urbano y

Obras Públicas, de Desarrollo Económico y la Oficialía Mayor: participa en la elaboración del catastro del territorio del Estado y en el sistema para el registro de información gráfica y digital para la fiscalización y administración del uso del suelo.

3. Funciones de apoyo

-En relación a las Secretarías en general: asesora a las dependencias y entidades del Estado en la integración de sus programas específicos de programación-presupuestación, y establece los lineamientos metodológicos a los que deberán sujetarse a este respecto.

-En relación a la Secretaría de Finanzas: la SP le señala a ésta las políticas para el ejercicio del presupuesto de egresos. Además, La SP proyecta los programas y presupuestos conforme a los cuales la otra dependencia calendariza y efectúa los pagos respectivos.

-En relación a la Secretaría de Desarrollo Económico: la SP apoya a ésta en la elaboración de estudios socioeconómicos de los municipios.

-En relación a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas: la SP es apoyada cuando quiera realizar estudios geográficos y cartográficos del territorio del Estado.

Estructura orgánica

La SP se compone de cinco direcciones generales (véase el organograma de la página siguiente). Los objetivos generales específicos en la planeación estatal de cada una de ellas son:

-Dirección General de Política de Desarrollo: integrar el proyecto del PED.

-Dirección General de Política Presupuestal: preparar el

presupuesto general para la planeación.

-Dirección General de Planeación Sectorial: hacer operativos los subcomités del COPLADEHI.

-Dirección General de Planeación Regional: hacer funcionar los COPLADER y los COPLADEM.

-Dirección General de Estadística e Información: captar información para la planeación.

Facultades del Secretario de Planeación:

-Proponer al Gobernador del Estado las políticas y acciones encaminadas a consolidar el SEPD y a lograr los objetivos de los planes Nacional y Estatal de Desarrollo.

-Proponer al Gobernador los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y convenios que competen a la SP.

-Comparecer ante el Congreso del Estado.

-Someter a la consideración, y en su caso, aprobación del Gobernador, el PED y los programas, y encomendar su elaboración a las áreas de la Secretaría que resulten competentes.

-Participar en la Comisión Gasto-Financiamiento, compartiendo la presidencia de la misma con el Secretario de Finanzas.

-Atender el trámite y gestión de los convenios celebrados entre la federación y el Estado que se relacionen con las materias que son competencia de la Secretaría y, en particular, los celebrados con la SPP.

-Proponer al Gobernador las bases para la formulación de convenios entre el Estado y los municipios, para impulsar el desarrollo de éstos últimos.

-Emitir la metodología y normatividad en materia

SECRETARIA
DE
PLANEACION

COPLADEMI

DIRECCION GENERAL
DE POLITICA
DE DESARROLLO

DIRECCION GENERAL
DE POLITICA
PRESUPUESTAL

DIRECCION GENERAL
DE PLANEACION
SECTORIAL

DIRECCION GENERAL
DE PLANEACION
REGIONAL

DIRECCION GENERAL
DE ESTADISTICA
E INFORMATICA

presupuestaria.

Funciones de la Dirección General de Política de Desarrollo:

-Formular los proyectos de PED, los programas que de éste se deriven y los de carácter especial y de contingencia que encomiende el Gobernador.

-Instrumentar las políticas que en materia de planeación establezca la Secretaría.

-Realizar los trabajos necesarios para formalizar la participación de los municipios y sectores social y privado en la planeación estatal.

-Representar al Gobierno Estatal en la realización de los trabajos necesarios para la instrumentación y ejercicio de los programas insertos en el CUD.

-Evaluar el avance y los resultados de los programas derivados del PED que llevan a cabo las dependencias del Ejecutivo Estatal y de los programas de inversión que en la Entidad ejecutan las dependencias de la APF y los municipios.

-Realizar los trabajos necesarios para establecer los mecanismos de coordinación en los programas de trabajo de las dependencias de la APF y los municipios.

-Coordinar los trabajos de las dependencias y entidades que permitan integrar la documentación técnica para el Informe Anual del Ejecutivo Estatal.

Funciones de la Dirección General de Planeación Sectorial

-Concertar la participación sectorial para la elaboración de programas y proyectos en la integración del PED.

-Llevar a cabo el seguimiento de las actividades de los subcomités sectoriales del COPLADEHI.

-Definir las prioridades sectoriales en función de las prioridades de desarrollo estatal.

-Integrar los proyectos de los programas sectoriales.

-Evaluar el ejercicio del gasto de inversión y la ejecución de los programas de desarrollo sectorial.

-Proponer a las Secretarías de Desarrollo Económico, de Desarrollo Social y de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, la realización de obras, acciones y servicios en programas federales, estatales, convenidos y especiales para los municipios de la Entidad.

Funciones de la Dirección General de Planeación Regional:

-Llevar a cabo la organización, instrumentación, coordinación y evaluación de los COPLADER.

-Establecer las prioridades regionales y vigilar el cumplimiento del PED en las regiones y municipios del Estado.

-Definir, bajo análisis y derivado de planteamientos de los COPLADE regionales y municipales, las propuestas de programación en cumplimiento del PED.

-Apoyar y vigilar el adecuado funcionamiento de los COPLADEM.

-Integrar los programas especiales necesarios que permitan mejorar el desarrollo de las regiones y municipios.

-Establecer mecanismos de coordinación y planes de trabajo con las dependencias federales, estatales y municipales, con el propósito de fortalecer a las regiones y los municipios, señalando prioridades en la aplicación de recursos.

-Apoyar y asesorar a los ayuntamientos, cuando así lo soliciten, en las acciones referentes a la planeación,

programación y presupuestación.

Funciones de la Dirección General de Política Presupuestaria:

-Diseñar, instrumentar y actualizar el sistema de programación-presupuestación del gasto público, asesorando a las dependencias y entidades en la integración de sus programas específicos.

-Elaborar los documentos que contengan los lineamientos y la normatividad para la realización de la función presupuestaria (formulación, control y evaluación del presupuesto de egresos), así como dictar la normatividad correspondiente en casos de contingencias económicas.

-Integrar el proyecto de presupuesto de egresos del Estado, llevando a cabo la evaluación de su ejercicio, y verificando el cumplimiento de la normatividad establecida en materia presupuestaria.

Funciones de la Dirección General de Estadística e Informática

-Diseñar, fijar normatividades, operar y coordinar el sistema estatal de información estadística y geográfica.

-Prestar los servicios de información a usuarios de la AP estatal y público en general, en materia estadística y geografía estatal.

-Diseñar e instrumentar los sistemas de desarrollo informáticos con base en las necesidades de las dependencias de la AP estatal.

-Prestar los servicios de informática a las dependencias y entidades de la AP estatal que lo soliciten.

A través del estudio de las funciones que cada Dirección desempeña, podemos ver que las unidades administrativas

sustantivas (en cuanto a la planeación) son las cuatro primeras, porque una proyecta el PED, otra planea los programas sectoriales, otra más los programas regionales mientras que la última planea la asignación de recursos al Plan y a los distintos programas. Estadística e Informática cumple una función adjetiva (proporcionar insumos de información para la planeación).

Podría parecer que la presupuestación es una función adjetiva dentro de este marco, pero no, porque cumple funciones planificadoras. La proyección de un programa tiene bases reales cuando frente al problema, se determinan los recursos necesarios y la manera para atacarlo. Sin la estipulación de la cantidad de recursos con los que contará un programa y/o todo el Plan, no puede hablarse seriamente de una efectiva planeación.

A través del estudio de las funciones y atribuciones de la SP, puede observarse lo siguiente:

1. Es una dependencia globalizadora y normativa, mas no ejecutiva. Es decir, planea, programa, integra el presupuesto de egresos, señala la metodología para la planeación, recopila y proporciona información, da directrices, propone proyectos de inversión, pero no ejecuta obras ni tiene la última decisión sobre la aprobación de los proyectos por si sola, lo cual le corresponde al COPLADEHI y a las dependencias sustantivas.

2. Como dependencia globalizadora que define techos financieros y programa el gasto público estatal, tiene un poder que la sitúa por encima de otras Secretarías, junto a las de Finanzas y Gobernación. Ello le da la fuerza necesaria para vigilar, controlar y evaluar mejor el ejercicio del gasto público

3. La utilización relativamente reciente del presupuesto por programas le facilita la identificación de la dependencia responsable, proyecto, meta, monto de inversión y resultado del ejercicio. Asimismo, le permite tener una mayor coordinación con la federación en estos aspectos, pues en ella ya se trabajaba con dicha técnica presupuestaria.

4. Como Secretaría normativa, es importante que tenga un alto nivel técnico -de hecho lo tiene- para que, además de implantar métodos y sistemas y llevar el peso mayor en lo que a planeación se refiere, pueda capacitar y asesorar a las dependencias y entidades de la AP estatal y a los municipios, para que rijan sus actividades conforme al SEPD.

5. Como insumo para la planeación, a la SP le corresponde llevar la información estadística de la Entidad. Esta información se divide en las áreas siguientes con sus respectivas actividades:

a) Area de planeación:

-Se aplica un control y seguimiento de los acuerdos tomados en los COPLADER

-Se guarda información sobre la estructura financiera de los programas de inversión

b) Area de finanzas:

-Control del presupuesto

-Control de las inversiones

-Contabilidad general

-Sistema integral de ingresos

c) Area política:

-Banco de información municipal

-Padrón electoral

-Sistema de política confidencial

d) Área del Poder Judicial:

-Control y seguimiento de juicios de primera y segunda instancia

-Nóminas de personal

e) Otros:

-Se guarda información de la Dirección de Seguridad Pública

-Hay coordinación de funciones con la Oficialía Mayor

De lo anterior se desprende que la información no sólo está para planear, sino que puede utilizarse para otros aspectos no menos importantes como el judicial o electoral, sin que por ello la SP descuide la función de generar información suficiente, confiable y oportuna.

6. La SP tiene una estructura orgánica que se ajusta a las necesidades de la planeación estatal: una Dirección General de Política de Desarrollo que integra el PED, señala lineamientos, apoya la coordinación con el COPLADEHI e impulsa convenios con la federación y los municipios. Su función es global como su nombre lo indica: política de desarrollo económico y social.

Hay una Dirección General de Política Presupuestaria, que cubre los aspectos específicos del presupuesto de egresos. Las Direcciones Generales de Planeación Sectorial y Regional abarcan estas dos vertientes de la función planeadora, y la de Estadística e Informática capta los datos y la información relevante para la planeación.

Así vemos un área que cumple una función global: señala las políticas para el desarrollo; otra área más específica que

prepara los instrumentos de ejecución para la planeación; dos áreas que cubren lo territorial y sectorial, y otra más que apoya las actividades de las cuatro Direcciones mencionadas al suministrarles los datos necesarios.

La SP está orgánicamente ligada al COPLADEHI, lográndose así la coordinación de funciones y evitándose la duplicación de las mismas.

D. Etapas de la planeación.

El proceso de planeación en el Estado de Hidalgo es semejante al del SNPD. Tiene como fin compatibilizar las acciones del Estado con la federación. De esta manera, las etapas de planeación son las siguientes:

-Formulación: en esta etapa se elaboran el Plan Estatal de Desarrollo, los programas de mediano plazo y los programas institucionales. Es decir, es la fase que consiste en el establecimiento de los planes y programas, los que deberán ser observados por las dependencias y entidades de la AP estatal.

-Instrumentación: es la fase en la que se determinan los objetivos y metas de corto plazo, con base en el Plan y los programas. Se precisan metas, acciones, instrumentos de política económica y social, recursos, tiempos de ejecución y responsables.

-Control: en esta fase se vigila que las acciones emprendidas correspondan a lo establecido en el Plan, los programas y la normatividad vigente. Con ello, se prevén y corrigen los errores hechos durante el proceso de planeación.

-Evaluación: en esta fase se compara lo programado con los resultados de la ejecución de acciones, para ver el grado de cumplimiento del Plan y los programas. Así, se aportan elementos

de juicio sobre los resultados alcanzados durante el periodo establecido, para posteriormente proponer acciones correctivas si es el caso.

El proceso de planeación en el Estado de Hidalgo tiene como marco legal la Constitución local, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. En cuanto proceso, no se concibe linealmente, sino circularmente, pues se retroalimenta.

1. Formulación

En esta etapa se elaboran los instrumentos normativos: el PED, los programas de mediano plazo y los programas institucionales. El principal instrumento es el Plan, para cuya formulación se realizó una consulta popular a través de foros. Ciertamente, como es común en estos casos, la participación popular está limitada por el interés de la gente, los conocimientos que tengan sobre la situación del Estado (sobre todo, la perspectiva global en la cual manejen sus exposiciones y propuestas) y el grado de cercanía entre el Gobierno y "representados"; es decir: cuando se habla de participación popular, generalmente se hace referencia a los niveles creados entre el gobierno y la sociedad para vincular a ambos.

En el caso del PED de Hidalgo, las fases de consulta popular para su integración fueron:

1. Incorporación de las demandas populares recogidas durante la campaña del actual Gobernador.
2. Se consultó a los COPLADER en los tres primeros meses de la actual administración. Con base en las propuestas regionales, se

establecieron programas para la realización de obras y servicios durante 1987, y se definieron criterios programáticos y administrativos.

3. Se consultó a los subcomités sectoriales del COPLADEHI, que elaboraron diagnósticos, propuestas y programas para normar la acción del Gobierno.

4. El Gobierno estatal definió la estrategia integral de desarrollo, que "se sometió a discusión en los foros de consulta popular" (7). El resultado de esta cuarta fase es el PED. Para realizar esta consulta se dispuso la apertura de 19 foros, con 74 mesas de trabajo temáticas, así como 33 foros regionales.

El Plan fue dado a conocer un año después de la toma de posesión del Gobierno, como lo estipula la Ley de Planeación estatal en su artículo 24. En él se dan los lineamientos para la posterior elaboración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, los cuales invariablemente serán congruentes con el PED.

2. Instrumentación

El principal instrumento de ejecución es el presupuesto de egresos, para cuya elaboración las dependencias y entidades envían sus anteproyectos de presupuestos a la SP, quien es la encargada de las actividades de programación-presupuestación. Esta Secretaría integra dichos anteproyectos, y envía al Congreso del Estado la documentación a más tardar el 15 de diciembre de cada año. La Cámara lo estudia y aprueba, siendo publicado el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado el 31 de diciembre

(7). Plan Estatal de Desarrollo, Gobierno del Estado, s/p.

en la generalidad de las veces.

El decreto contiene la distribución de las erogaciones por sector, incluyendo a los Poderes Legislativo y Judicial. Señala políticas, lineamientos y (por lo menos en los años 1987, 1988 y 1989) disposiciones de racionalidad y austeridad. Asimismo, también señala prioridades de inversión según establezca el PED. Las principales prioridades son: el desarrollo rural, prefiriéndose las pequeñas obras que inciden en la producción y en la dotación de infraestructura básica en comunidades marginadas; la elevación del nivel de vida en aspectos elementales de bienestar, como la educación, salud y abasto; la integración y comunicación del territorio, la economía y la sociedad hidalguense; ampliación de la seguridad pública, y la racionalización de la AP estatal.

Las políticas de gasto público tienen dos grandes vertientes: la selección y priorización de proyectos, y la disciplina y austeridad presupuestales. En esos términos, se establece que se efectuarán reducciones a los montos autorizados a las dependencias y entidades, cuando se presenten contingencias que repercutan en una menor disposición de recursos. Los ajustes y reducciones deben realizarse en aquellos programas de menor productividad e impacto social y económico. Se estipula la denegación a toda propuesta de creación de plazas, salvo plena justificación; el abatimiento del gasto corriente, la racionalización de estructuras administrativas, la preferencia de obras que presenten un mayor avance relativo y sean terminadas en un ejercicio anual, la conservación y mantenimiento de la

infraestructura y el apoyo a los ayuntamientos, son otras políticas que han permanecido en los tres años mencionados.

Como otro instrumento global, está la Ley de Ingresos, también publicada anualmente, mediante la cual se fijan los conceptos por los que el Estado percibirá impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, además de las participaciones federales que le corresponden. Es la Secretaría de Finanzas la que realiza las actividades de calendarización y autorización del ejercicio presupuestal y de registro y control del gasto.

A un nivel más desagregado, están los programas operativos anuales (POAs) hechos por las dependencias y entidades de la AP estatal, en los cuales señalan objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de acciones. La integración de estos POAs conforman el POA anual macro. El CUD es otro instrumento de ejecución de características especiales. Sobre él hablaremos más adelante.

3. Control

En esta etapa, más que instrumentos específicos en sí, se realizan diversas acciones de control de lo hecho en el marco del SEPD. En primer lugar, están los informes dados al Gobernador acerca de la situación económica y las finanzas públicas, elaborados por la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento del Estado. En segundo lugar, siguen los informes sectoriales de las dependencias de la AP estatal. De esta manera se da seguimiento a las acciones emprendidas, intentando hacer del control un mecanismo preventivo, no correctivo.

La SP realiza actividades de control, al verificar que las dependencias y entidades en su operación, se ajusten a los

lineamientos del Plan y los programas, además de que respeten las normas y metodología dictadas. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría está facultada para recabar información de las mismas, y para practicar visitas y auditorías para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes establecen.

El Congreso del Estado debe recibir informes trimestrales de la SP, sobre los avances en la ejecución del Plan y los programas. La fase de control en el Estado, como las demás fases, es semejante al control que se realiza a nivel nacional. Pero en la práctica, los tiempos estipulados para la entrega de los informes no siempre se cumplen, ni éstos se hacen públicos. Por eso es difícil saber -para quien está fuera de la AP estatal- si se respetan los tiempos de entrega, con la información necesaria y suficiente de lo hecho dentro del proceso de planeación.

4. Evaluación

El documento de evaluación más conocido e importante es el informe de gobierno, en el cual se explican los criterios, objetivos y resultados de las acciones realizadas. En el Estado, este informe se da a conocer el primero de abril de cada año.

El nivel del informe en cuanto a su contenido es global. Parte de generalidades, para después entrar a cada sector de la vida política, económica y social del Estado.

Se expone la situación imperante al inicio del año, lo ejecutado, los problemas y obstáculos presentados y las condiciones finales al terminar el año del que se informa. En los informes de gobierno de 1988 y 1989 se ha destacado la circunstancia estatal frente a la de las demás entidades

federativas, con el propósito de mostrar el nivel de desarrollo alcanzado, el cual debe estar equilibrado con las demás regiones del país.

Los dos informes resaltan lo logrado, los avances y éxitos, como en la generalidad de los casos. Sin embargo, ha habido espacio para señalar las carencias, y más significativamente, los problemas que escapan al control del Estado de Hidalgo, pero que este padece. Por ejemplo: la inequitativa distribución de las inversiones federales, la poca cuantía de los ingresos vía participaciones, la preferencia por parte de la federación a tratar ciertos asuntos (la deuda externa e interna, las relaciones económicas internacionales) por sobre otros (la injusticia social cada vez mayor en el país, y en particular en Hidalgo). Reflejo de ello es el comentario del Gobernador Adolfo Lugo Verduzco en su Segundo Informe, en el sentido de que "todos los recursos que integran el presupuesto anual del Estado de Hidalgo constituyen apenas el pago de dos días del servicio de la deuda externa"(8).

A un nivel más detallado y analítico, se encuentran los informes sectoriales y el informe de ejecución del Plan, que el Ejecutivo envía al Congreso Local en marzo de cada año. Los primeros los realiza cada dependencia de la AP estatal, y de su análisis e integración se deriva el segundo.

Finalmente, está la cuenta pública estatal anual, que también debe estar en su presentación, en relación a los objetivos y prioridades del Plan, a fin de que el Congreso del Estado analice

(8) Segundo Informe de Gobierno del Estado de Hidalgo, 1982.
p. 75

los resultados y el grado de cumplimiento de lo planeado.

El proceso de planeación tiene los tiempos acorde a los tiempos políticos propios del Estado. Su implantación corresponde a las necesidades de desarrollo de Hidalgo, así como a la de vincularse orgánicamente con la planeación nacional.

D. Instrumentos.

1. El Plan Estatal de Desarrollo 1988-1993.

El Plan Estatal de Desarrollo (PED) constituye el principal producto del SEPD dado su carácter normativo y orientador sobre los demás planes y programas sectoriales y regionales. Para su elaboración se realizó una consulta popular y el Gobierno estatal se apoyó en el COPLADEHI.

Tiene como características el ser fundamentalmente cualitativo, fija orientaciones generales y mantiene la flexibilidad necesaria para afrontar situaciones contingentes. Se sustenta en "nuestro sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; nacionalista en la defensa de nuestros recursos y valores; democrático en la conformación del poder público; y comprometido con una sociedad más justa e igualitaria" (9). Tiene como principios políticos la preservación del federalismo; la democracia; el municipio libre y su fortalecimiento, y la seguridad pública y la impartición de la justicia. "Las acciones básicas contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo se orientan a cumplir estos principios".

Es particularmente significativo que estos cuatro principios se refieran específicamente a un cierto tipo de Estado social de

(9) Plan Estatal de Desarrollo, parte introductoria.

derecho; cada uno de ellos importantes por si solos, pero no hay una mención especial para la justicia social, uno de los dos le-
principales del Partido que postuló al Gobernador actual: el PRI.

El PED está integrado por los siguientes capitulos: el primero es la parte introductoria; en el segundo se prescriben los principios politicos y las acciones centrales que el gobierno del Estado lleva a cabo; en el tercero se analiza el contexto estatal; en el cuarto se señalan los objetivos y estrategias generales de desarrollo; el siguiente precisa la instrumentación general de la estrategia, y las orientaciones que tendrán los instrumentos globales, como el gasto público, el financiamiento para el desarrollo, la modernización administrativa y el sector paraestatal; en el subsiguiente se fijan los criterios para la instrumentación de las politicas sectoriales, y el último trata de la regionalización en que fue dividido el Estado con el fin de conducir un desarrollo equilibrado.

Objetivo general del Plan Estatal de Desarrollo

Que el desarrollo del Estado sea armónico e integral (para revertir los enormes contrastes entre el norte y el sur del mismo).

Propósitos

-Ampliar la comunicación terrestre para integrar físicamente al Estado. Con ello se estimulará también al sector rural.

-Abrir nuevas áreas de cultivo, desarrollar la agricultura y emprender acciones paralelas que complementen el ingreso familiar.

-Reorientar los patrones alimenticios de la población y asegurar el abasto de los productos básicos.

-Elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos básicos.

-Ampliar los esfuerzos de equipamiento urbano y vivienda; preservar la ecología, y desarrollar armónicamente los centros urbanos.

Lineas de acción que conforman la estrategia general de desarrollo

1. Reorientar la gestión pública.
2. Ampliar la generación de empleos.
3. Fomentar el desarrollo productivo del sector rural para mejorar, en primer lugar, la alimentación de los hidalgenses.
4. Fortalecer la infraestructura de comunicaciones y transportes.
5. Extender y consolidar el bienestar social básico.
6. Garantizar la seguridad de la ciudadanía e impartir expeditamente la justicia.
7. Apoyar la descentralización nacional y enfrentar, mediante acciones de desarrollo urbano y vivienda, los problemas derivados de la dispersión demográfica.

Estas líneas de acción se han comenzado a instrumentar en los dos primeros años del Gobierno, a través de: la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; La realización de los Programas Regionales de Empleo, para incrementar el uso de la mano de obra, el apoyo a la organización campesina, y "principalmente, ampliación de la superficie de alta producción a través de obras de pequeña y mediana infraestructura hidráulica"; el mantenimiento y modernización de las comunicaciones, prioritariamente de las vías terrestres; la

extensión de la red de teléfonos, telégrafo y correo a las zonas actualmente incomunicadas como la sierra, para integrar el territorio hidalguense; la ampliación de los servicios de agua potable, drenaje, salud y educación; la creación de programas de combate a la delincuencia, y el apoyo a los polos naturales de desarrollo en las distintas regiones, que también sirvan de atracción a las dispersas comunidades aledañas.

Instrumentación de la estrategia general de desarrollo

La estrategia integral de desarrollo requiere de acciones en dos vertientes: la utilización de los instrumentos de carácter globalizador con los que cuenta el estado, y la realización de programas específicos para atender los diversos sectores de la vida económica y social.

Políticas de gasto público

- Priorizar obras inconclusas frente a las nuevas
- Propiciar la participación comunitaria
- Apoyar la actividad productiva, especialmente en el sector rural
- Generar empleos
- Mejorar el medio ambiente
- Procurar la cobertura suficiente en obras de equipamiento e infraestructura
- Integrar hacia dentro a las comunidades, microregiones, municipios, regiones y Estado
- Fortalecer a los municipios
- Privilegiar obras de mayor impacto directo en la población
- Evitar obras ornamentales e injustificadas

- Aprovechar los recursos regionales en la ejecución de obras
- Establecer metas, beneficiarios, ubicación, plazos, etapas, modalidades, recursos y responsables en todas las obras, acciones y programas de desarrollo. En general, dar todos los elementos técnico-financieros suficientes de las propuestas de inversión.

Financiamiento del desarrollo

*Acciones:

- Revisar los impuestos estatales
- Actualizar periódicamente los derechos, revisando los criterios de los productos y aprovechamientos
- Reforzar el aparato administrativo de recaudación.

*Entidades paraestatales:

- Adecuar precios y tarifas, y revisar subsidios
- Rehabilitar las entidades prioritarias.

*Crédito:

- Se utilizará sólo de manera complementaria y marginal, para financiar proyectos de alta prioridad
- Será prioritario apoyar y asesorar a los municipios para fortalecer sus finanzas
- Se buscará que la banca nacionalizada y de fomento canalicen mayores créditos para promover la expansión de las actividades productivas.

Modernización administrativa de los sectores central y paraestatal de la administración pública

- Revisar permanentemente la estructura orgánica, para adecuar ésta a las necesidades que marque el desarrollo estatal
- Fomentar el desarrollo personal de los servidores públicos

-Avanzar en la descentralización administrativa, para fortalecer a los municipios y consolidar su capacidad de respuesta en atención a las demandas populares.

Control gubernamental

El PED se propone consolidar el órgano estatal de control (orientado a vigilar el ejercicio del gasto público), para que sea fundamentalmente un mecanismo de carácter preventivo, no correctivo. Asimismo, se propone fortalecer la función de evaluación para valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados de los programas y acciones gubernamentales.

Más adelante, en el Plan se reconoce que la participación de la sociedad en el control del quehacer público, es la que establecerá el sistema de control más efectivo.

Sector paraestatal

***Acciones:**

-Reestructurar el sector paraestatal adoptando el esquema de coordinación sectorial

-Depurar el sector y eficientizarlo

-Concretar compromisos de saneamiento financiero.

Políticas sectoriales

-Desarrollo económico: orientarse hacia el crecimiento de las actividades productivas, con el propósito de generar empleos permanentes y bien remunerados para elevar el nivel de vida del pueblo hidalguense

-Desarrollo social: ampliar la cobertura de los servicios mínimos indispensables en materia de educación, cultura y salud, con el fin de beneficiar a toda la población hidalguense

-Infraestructura básica: evitar que las ciudades más importantes se conviertan en conglomerados humanos con graves problemas urbanos, y promover que las localidades rurales tengan acceso a los servicios públicos básicos.

Comentarios

Comparando el Plan Estatal de Hidalgo con el de Tamaulipas (1984-1989) y el de Baja California Sur (1984-1989), encontramos:

1. El Plan Hidalgo (PEDH) incluye un capítulo en donde inserta la elaboración y contenido de él, dentro del SEPD. Ello metodológicamente es útil, porque el SEPD y el SNPD más globalmente, constituyen un mecanismo articulado de relaciones funcionales para la planeación. Mediante la explicación pormenorizada de la ubicación del Plan en el Sistema y de su función en él, se parte de bases más concretas y específicas para explicar su alcance y dimensión real en la transformación de la realidad del estado.

-El PEDH también tiene un capítulo específico sobre los principios políticos en los que se sustenta. Ello son: federalismo, democracia y participación política, fortalecimiento del municipio libre, y seguridad pública y justicia. Estas son las bases ideológicas que se procurará cumplir, dándole al Plan un cauce definido. Los otros planes mencionados no contienen algo semejante.

-Hay dos puntos de coincidencia entre el PEDH y los otros: la señalización del contexto estatal en el que operará el Plan, y el establecimiento de propósitos, objetivos y estrategias. Esto es, sobre la explicación de lo que es y sucede en el presente, se

proponen objetivos y estrategias a seguir y a cumplir con el fin de promover el desarrollo del Estado. De esta manera se llega al punto de la determinación de las políticas sectoriales y de las grandes líneas de acción.

-Sobre los lineamientos de acción, el PEDH tiene otra ventaja o acierto sobre los otros planes: parte de un diagnóstico para después establecer propósitos, líneas de acción y una imagen objetivo, cuyo fin es comparar la situación al principio y al final de la ejecución del Plan. Ello permitirá conocer el grado de avance y cumplimiento del Plan al término de su ejecución. En cambio, los planes mencionados sólo hacen un diagnóstico, establecen propósitos y señalan líneas de acción.

-Cabe resaltar otro hecho: el PEDH separa los instrumentos macroeconómicos de la estrategia general de desarrollo de los lineamientos específicos de acción. Ello da como resultado la visualización de una estrategia macroeconómica, y de otra micro y sectorial. Así se define mejor cómo se actúa en la planeación para el desarrollo. En los otros planes, ambos tipos de acción se conjuntaron en uno solo.

-Por otro lado, los planes de Baja California Sur y Tamaulipas, tienen líneas de acción por cada subregión, conteniendo además metas específicas para cada una de ellas. El PEDH sólo caracteriza sus regiones, pero no se fija metas concretas regionalmente; en algunos casos sí lo hace, pero sectorialmente. Ello se debe a que este Plan es básicamente cualitativo y orientador de las acciones a instrumentarse en los programas operativos anuales.

-Los planes de Tamaulipas, Baja California Sur y el de

Querétaro (1989-1993), así como el de Colima (1983-1988), incluyen un POA para el año en que se ha presentado el Plan. El de Hidalgo no, muy probablemente debido a dos causas: que fue presentado meses después de haber comenzado el año, pero sobre todo, debido a la menor disponibilidad de recursos, y a la previsión sobre posibles futuros "recortes" al presupuesto (como de hecho sucedió). La indefinición de los recursos constituye una dificultad de mucho peso cuando se quiere planear.

-En suma, en cuanto a las líneas de acción, el PEDH es más específico e integral, y abarca cada aspecto sectorial con amplitud, pero no siempre se determina metas por cumplir. Los otros planes son más concretos y tienen metas cuantitativas.

-Un caso especial es el Plan de Querétaro: partiendo de un diagnóstico global y del establecimiento de objetivos, estrategias y prioridades, señala líneas de acción por cada subregión. Ello permite visualizar mejor los problemas y atacarlos eficientemente. El Plan partió de la base: primero se elaboraron planes en cada municipio, y conjuntándolos se creó el Plan Estatal, en el cual también, al igual que los otros planes, se respetó y usó la metodología de la SPP.

Es importante enfatizar en la importancia que tiene la forma de elaboración del Plan Querétaro: tiene puntos de referencia más concretos en cuanto al diagnóstico y establecimiento de obras necesarias para cada subregión. Sus características permiten la mejor conjunción de las acciones a seguir, lográndose con ello un trabajo integral a nivel estatal.

Sin duda, esta forma de realización del Plan sería muy difícil

de hacer en el Estado de Hidalgo, porque tiene ochenta y cuatro municipios, pero sobre todo, por la casi nula colaboración que habría en muchos de ellos, dadas sus condiciones de atraso y fuerte dependencia económica, política y administrativa del Gobierno estatal.

-Es importante resaltar el alto grado de dominio de técnicas administrativas y económicas para planear del personal de la SP, sin olvidar la asistencia técnica de la SPP. Pero también hay que señalar que los ayuntamientos, en su mayor parte, no están capacitados para planear, por las razones expuestas. En conclusión, a nivel local, hay un centralismo planeador del Gobierno estatal a través de la SP.

2. El Convenio Unico de desarrollo.

Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) tienen entre otros, los siguientes objetivos:

1. Continuar con el proceso de descentralización de la vida nacional, mediante la transferencia de funciones y recursos del Ejecutivo Federal a los Ejecutivos estatales, y de éstos a los ayuntamientos, para el mejoramiento de la capacidad ejecutora y de los sistemas de administración interna de los gobiernos locales.

2. Consolidar el SEPD y contribuir al establecimiento de planes municipales o subregionales de desarrollo que propicien una mayor participación de los sectores social y privado en la solución de los problemas prioritarios de los Estados.

3. Apoyar la autosuficiencia financiera de los municipios, y la instrumentación de programas para el aprovechamiento de la

riqueza potencial de éstos.

4. Asimismo, los CUD contemplan continuar en el año en que estén funcionando, con las obras y proyectos que se encuentren en proceso de ejecución y que hayan sido pactados el año anterior (10).

El CUD 1987 del Estado de Hidalgo contiene los siguientes capítulos:

I. Del objeto del convenio.

El objeto es establecer y actualizar los mecanismos de coordinación de acciones y recursos, así como la realización conjunta de programas entre los Ejecutivos Federal y estatal a fin de: apoyar la consecución del cambio estructural; avanzar en el proceso de descentralización; promover el desarrollo integral del Estado; impulsar el crecimiento de la economía y propiciar la elevación de los niveles de ocupación y bienestar. Asimismo, se estipula que este convenio es la única vía de coordinación entre ambas instancias de gobierno.

II. De la coordinación de acciones en apoyo a las prioridades nacionales y estatales.

Las acciones objeto de coordinación estarán orientadas durante 1987 al cumplimiento de las metas de reordenación de las finanzas públicas, y al crecimiento económico con estabilidad financiera que permita atender las necesidades de bienestar social de los grandes núcleos de población en el Estado. Asimismo, se prevé la modernización de los sistemas de seguridad pública en el Estado: la realización de acciones para la

(10). Martínez Almazán, Raúl: op. cit. p. 172

preservación ecológica del estado; la continuación del Programa Nacional de Bibliotecas para lograr que cada municipio cuente con su propia biblioteca; la concientización y capacitación en materia de planificación familiar, y la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de asistencia social a la población más desprotegida, por conducto del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

III. De las acciones de descentralización de la administración pública federal en el Estado.

Este capítulo señala que el Ejecutivo federal presentará en cada caso a consideración del Ejecutivo estatal, las acciones de descentralización que llevará a cabo en la Entidad durante 1987, en materia de descentralización administrativa; de consolidación de los procesos de delegación de facultades y decisiones a las representaciones federales en el Estado, así como de reubicación de dependencias y entidades paraestatales en el territorio local. Todo lo anterior con el propósito de hacer congruentes estas acciones con el Plan y los programas de desarrollo del Estado.

IV. De las acciones de descentralización de la actividad económica y reconversión industrial.

Aquí, se establece que los Ejecutivos federal y estatal realizan acciones y apoyan a las mismas en materia de descentralización de la actividad económica y reconversión industrial; con este propósito se promueven proyectos que estimulan la relocalización de establecimientos y empresas industriales y de servicios en la Entidad.

V. De las principales decisiones administrativas y programas de inversión de alcance estatal de los sectores de la administración pública federal.

Este capítulo estipula que los sectores de la APF deben informar al Ejecutivo estatal y al COPLADEHI, sus principales decisiones administrativas y programas de inversión de alcance estatal durante 1987.

VI. De la planeación estatal del desarrollo.

Se señala que el Ejecutivo estatal debe enmarcar su actividad en lo establecido en el PND. Asimismo, tanto el Ejecutivo federal como el estatal deben promover que el COPLADEHI sea el órgano principal de la coordinación, comunicación y control entre las tres instancias de gobierno, para cumplir con los requerimientos de la planeación nacional y estatal de desarrollo. No menos importante es el apoyo del Ejecutivo federal para hacer funcionar los COPLADEM cada municipio.

VII. De las acciones de descentralización de la administración pública estatal a los municipios.

El Ejecutivo estatal se compromete a promover la descentralización de funciones y recursos en favor de sus ochenta y cuatro municipios, con los propósitos de aumentar su capacidad ejecutiva, mejorar sus sistemas administrativos internos y evitar problemas de concentración poblacional o de servicios en Pachuca.

VIII. De la coordinación de acciones en apoyo a la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo en 1987.

Señala el capítulo que los Ejecutivos federal y estatal, coordinarán sus acciones y recursos para apoyar las obras y

proyectos prioritarios del PED en 1987, a través de los programas normales de inversión de las dependencias y entidades de la APF, de los recursos federales que se asignen al Estado del ramo XXVI "desarrollo regional" y las aportaciones que le correspondan al propio Estado.

Las obras principales programadas a realizar en 1987 son las siguientes (con un asterisco en lo sucesivo, las obras ejecutadas efectivamente en ese año, aunque no necesariamente hayan sido terminadas) (11):

Prioridades de apoyo a la construcción.

-Conservación y ampliación de la infraestructura productiva, mediante desazolve de presas y bordos en diversas comunidades de Huichapan y Tecozautla.*

-Perforación de pozos para ampliar las áreas de riego en Tula, Ixmiquilpan y Huichapan.

-Apoyar el establecimiento y la rehabilitación de beneficios de café en Tlanchinol, Calnali y San Pedro Huazalingo.*

-Establecimiento de huertos frutícolas en Molango, Calnali, Xochicoatlán. Tlanchinol y Tlanquistenco.*

-En la Sierra Oriental de Tenango y Huehuetla, ejecución de acciones para aumentar la producción agrícola: maíz, frijol, huertos frutícolas y café.*

-En la Huasteca, realización de acciones para apoyar todas las áreas productivas (rurales generalmente).

(11). Los asteriscos señalan en todos los casos las obras efectivamente realizadas. La información de las acciones ejecutadas, se tomó de las Cuentas Públicas 1987 y 1988: Estado analítico de programas de desarrollo regional, Estado de Hidalgo, SPP, Dirección General de Desarrollo Regional.

Prioridades de infraestructura para el desarrollo social:

-Ampliación y fortalecimiento del sistema de abastos y tiendas en el medio rural.*

-Ampliación de la infraestructura básica educativa; de la cobertura en la atención médica de la población rural; continuación de los programas de vivienda, y de los programas generadores de empleo intensivo en el medio rural.*

-Conclusión y ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado en los sistemas: Acatepec-Zacatipa; Héroes Carranza; Alfajayucan; Batha y Barrios; Tepeji del Río; Colector Central Cd. Sahagún-Tepeapulco; Alcantarillado La Conchita de Apan, y Alcantarillado en Tenango de Doria.*

Prioridades en materia de infraestructura básica de apoyo

-Conservación y construcción de carreteras estatales, para comunicar las regiones más inaccesibles (Sierra Norte y Oriente): Huichapan, Zimapan y Atotonilco El Grande.

-Reconstrucción de diversos caminos rurales; continuación de los caminos: Puente Vado-Congreso Permanente; Agrario-Xionaxtla; Calnali-Yatipan; Huehuetla-Juntas Chicas; Jacala-Pacula.*

IX. De los Programas de Desarrollo Regional.

Los Programas de Desarrollo Regional (PDR) constituyen la modalidad programática básica del Convenio para inversiones coordinadas entre los Ejecutivos federal y estatal. Los principales programas que se financiaron con recursos federales y estatales fueron:

-Construcción y conservación de la red carretera estatal; y de caminos rurales.*

-Construcción y ampliación de aulas, talleres, anexos y

laboratorios en escuelas primarias y secundarias.*

-Mejoramiento de los servicios de salud.*

-Apoyo a los sistemas estatales de abasto, distribución y comercialización de productos agropecuarios, prioritariamente en áreas rurales.*

X. De los Programas Regionales de Empleo.

Los Programas Regionales de Empleo (PRE) tienen como objeto solucionar los actuales problemas de desocupación que presenta el Estado. Los programas que integran los PRE son: Programa de desarrollo comunitario con la participación de la mujer; Programa de becas para la capacitación de los trabajadores (PROBECAT); Programa de becas a pasantes en servicio social (COSSIES), y Programa de becas "Ignacio Ramírez" para hijos de obreros, campesinos y miembros de las clases populares.

XI. De los Programas de Coordinación Especial.

Este tipo de programas financian acciones de carácter especial, prioritarias para el estado, y también aquellas de índole extraordinaria que permitan enfrentar situaciones de emergencia. Estos programas se formalizan a través de Acuerdos de Coordinación.

XII. Del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.

En este capítulo, los Ejecutivos federal y estatal coordinan sus acciones y recursos para integrar al desarrollo nacional aquellas regiones estratégicas, como lo es la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Ambas partes acordaron realizar en esta región las siguientes obras:

-Infraestructura ganadera en diecinueve unidades, en los municipios de Huautla, Huejutla, Huazalingo, Xaltocan y Yahualica.*

-Continuación de las obras complementarias para el cultivo de trucha en Huasca de Ocampo.

-Instalación de dos almacenes en Tepeapulco y Atlapexco, y de veintinueve tiendas en Apan, Calnali, Huichapan, Ixmiquilpan, Mineral del Chico, Molango, Tenango de Doria y Zacualtipan.*

-Construcción de siete caminos rurales en diferentes municipios de la Huasteca, Huejutla y Huautla.*

-Continuación de la construcción de las carreteras: Ocoate-Apan-Límite del Estado en Apan, y Tula-Héroes-Carranza, en Allende.*

-Construcción del sistema de agua potable en Tizayuca.*

XIII. Del financiamiento para el desarrollo regional.

En este capítulo se establecen las fuentes de financiamiento de las obras, servicios públicos y demás acciones contenidas en el CUD: los recursos federales, estatales y municipales; los que aporten los sectores social y privado, y los créditos, tanto de la banca nacional, como de los fondos de fomento económico constituidos por el Ejecutivo federal.

XIV. De la obra pública.

Se acuerda que los Ejecutivos federal y estatal dictarán las medidas jurídico-administrativas que se requieran, con apego a las Leyes de Obras Públicas respectivas, para la ejecución de las obras y servicios públicos, los cuales podrán llevarse a cabo mediante contrato o por administración directa.

XV. De las acciones federales y estatales para el fortalecimiento municipal.

Se señala que los Ejecutivos federal y estatal instrumentarán y orientarán las líneas de acción de la inversión regional al fortalecimiento de la AP, de la capacidad administrativa y de ejecución de las obras públicas, de los municipios.

XVI. De la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos.

Se estipula que esas actividades serán realizadas por los Ejecutivos federal y estatal en el ámbito de sus respectivas competencias; cuando se trate de los PDR, éstas serán responsabilidad específica del Ejecutivo del Estado.

XVII. Del sistema estatal de control y evaluación.

Se establece que la evaluación periódica de los resultados de cada uno de los programas, se realizará a través de la unidad de control y evaluación del COPLADEHI, con el fin de conocer el grado de cumplimiento de las metas y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.

Asimismo, se establece que el Ejecutivo del Estado debe entregar a la SCGF, la información programática y financiera que se formule respecto a la ejecución de los distintos programas.

XVIII. Estipulaciones finales.

En este capítulo, los Ejecutivos federal y estatal se comprometen a ejecutar las acciones que se pactaron en el convenio, y se señalan las sanciones que podría haber en caso de que se incurriera en el incumplimiento del mismo. De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución de él, la Suprema Corte de Justicia será el organismo competente para

emitir fallos al respecto.

El CUD 1988 observa algunas diferencias respecto al del año pasado. Algunas son sólo de forma, otras son de contenido. Comparando a ambos, pueden hacerse las anotaciones siguientes en relación a los capítulos nuevos y su conformación:

Convenio Unico de Desarrollo 1988

I. Del objeto y orientación programática y financiera del convenio.

En este capítulo se plantean como objetivos impulsar el desarrollo en el Estado y los municipios, continuar con la descentralización de la vida nacional y con el proceso de cambio estructural. Se enfatiza en la selectividad y jerarquización de las obras, dando prioridad a las que hagan uso intensivo de mano de obra, a la conclusión de las que están en proceso y al mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura existente. Se acuerda que este convenio será la única vía de coordinación entre la federación y el Estado. En sí, los cambios en relación al CUD del año pasado, son solo de forma.

II. De la adhesión del Estado de Hidalgo al Pacto de Solidaridad Económica.

En este capítulo, el Ejecutivo estatal se compromete a apoyar los objetivos y medidas que establece el PSE para combatir la inflación. Así, entre sus compromisos están: a) racionalizar el gasto público; b) optimizar los recursos realizando sólo obras públicas prioritarias; c) reducir el gasto corriente y reorganizar las estructuras administrativas; d) dar seguimiento y

evaluar el grado de cumplimiento de las acciones y objetivos del pacto a través del subcomité de control y evaluación del COPLADEHI.

La adhesión al Pacto fue un limitante para el Estado en lo que se refiere a la ministración de los recursos que debía obtener, pues debido a ello, en 1988 el Gobierno del Estado sufrió dos "recortes" al presupuesto de las aportaciones federales que debió recibir. Esos recortes impactaron obviamente en la culminación de las obras. Este capítulo sustituyó al "De las acciones de descentralización de la actividad económica y de reconversión industrial". Los puntos de este capítulo suprimido se diseminaron en otras partes del CUD 1988.

III. De la coordinación de acciones en apoyo a las prioridades nacionales y estatales.

Un cambio significativo respecto del CUD del año anterior (que otorgaba mayor importancia a las prioridades estatales), es que se habla de "atender las prioridades nacionales" y de "apoyar los objetivos y estrategias de la política económica del Gobierno de la República". Ahora, la orientación de las acciones tienen especial énfasis en lo siguiente: mantener la disciplina presupuestal, priorizando el gasto de contenido social; procurar la recuperación gradual y sostenida de la economía; redimensionar el sector público, y proseguir con la capacitación de la fuerza de trabajo. También se incluye una cláusula especial para combatir el narcotráfico.

V. De las acciones de descentralización de la actividad económica en el Estado.

Este capítulo sustituye al "De las principales decisiones

administrativas y programáticas de inversión de alcance estatal de los sectores de la APF". Ello constituye un avance al menos formal en el proceso de descentralización, en donde ya no se habla de las acciones de la APF de alcance estatal, sino de relocalización de la actividad industrial y de reordenación económica apoyando el fortalecimiento de las ciudades medias del Estado.

VI. Del programa de información financiera Federación-Estado.

Este capítulo aparece por primera vez en el CUD para establecer y operar un sistema de información financiera, con objeto de fortalecer la base informativa del SNPD. Con él, ambos órdenes de gobierno se comprometen a proporcionarse información respecto de sus programas y proyectos prioritarios a realizar con recursos propios. También el Estado se compromete a entregarle a la federación información oportuna de carácter financiero y fiscal, para sustentar la transferencia de recursos.

Es positivo que se cruce información entre la federación y el Estado, pero en lo relativo a los datos que debe proporcionar el Estado para "sustentar adecuadamente la transferencia de recursos", indica que habrá un mayor control sobre éste en cuanto a la ministración de recursos: se le obliga pues, a efficientizarse.

VIII. De los Programas de desarrollo Regional.

Los principales programas para 1988 son:

- Prevención y readaptación social
- fomento a la producción estatal

- Carreteras urbanas y estatales, y caminos rurales
- Equipamiento para el comercio
- Mejoramiento urbano, infraestructura y equipamiento para la vialidad
- Vivienda, agua potable y alcantarillado; prevención y control de la contaminación ambiental y del agua
- Protección a parques, reservas y áreas ecológicas
- Ampliación y mejoramiento de la planta física educativa
- Fomento a la productividad y desarrollo de las áreas de temporal y de riego; de la infraestructura y producción pecuaria; de la avicultura y acuicultura
- Producción y transformación agroindustrial
- Electrificación rural
- Programa de empleo y organización social para el trabajo.

De estos programas, los considerados como más prioritarios fueron los siguientes:

- agua potable, drenaje, equipamiento urbano, vivienda y electrificación de poblados.*
- Instalación y equipamiento de almacenes, bodegas y tiendas rurales.*
- Conclusión de obras hidráulicas en proceso.*
- Infraestructura agropecuaria, agroindustrial y pesquera.*
- Construcción y rehabilitación de caminos rurales y conservación de las carreteras del Estado.*
- Plantas de tratamiento de aguas negras y de residuos sólidos; protección de parques y reservas ecológicas y control de la contaminación.

Desaparece el capítulo denominado "De la coordinación de acciones

en apoyo a la ejecución del PED en 1987" del CUD 1987. Ello indudablemente constituye un retroceso, porque en el capítulo referente al PDR se habla de prioridades pero en términos genéricos. Ya no se establecen compromisos concretos de ejecución de acciones como en el CUD anterior, lo cual obedece probablemente a que la indefinición de las obras da un mayor margen de acción para el recorte presupuestal.

Además, el CUD en cuanto documento programático, jurídico económico y financiero, también sufre un retroceso, porque siendo un instrumento de ejecución de la planeación, adolece ahora del defecto de no fijarse metas claras de obras a realizar en la región.

X. De los Programas Regionales de Empleo.

Ahora se incluyen acciones, a diferencia del CUD del año pasado, las cuales son: acciones de uso intensivo de mano de obra; obras de mejoramiento de vivienda campesina en la Huasteca, y de mejoramiento urbano en diversas localidades; rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en Mesa Larga Acalamatitla en la Huasteca (por cierto, en el CUD de 1988 es la única referencia regional de acciones a ejecutar, contrastando visiblemente en este aspecto con el CUD anterior que definía meta, acción y localidad).

XI. De los programas de coordinación especial.

En sí, el único cambio respecto a lo estipulado en el CUD 1987, es que la formalización de los acuerdos de coordinación y anexos de ejecución estuvo sujeta a la autorización de la SPP, la cual estuvo supeditada a su vez a la disponibilidad de recursos. Esto

es, se previó la restricción de recursos en todos los conceptos, para lo cual se fortalece la capacidad de control y vigilancia de la SPP sobre el gasto público.

XII. Del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro.

Las obras que se acordó ejecutar y concluir fueron:

- Desarrollo agropecuario y social en la Huasteca.
- Construcción de unidades ganaderas.*
- Inicio de la construcción de las carreteras estatales Eloxochitlán-Huayateno, Tenango-Tutotepec y Cardonal-N. Flores.*
- Construcción de dos puentes vado en Tepehuacán de Guerrero.
- Rehabilitación de beneficiadoras de café en Huazalingo*, Tlanchinol*, Chapulhuacán, Calnali* y Pisaflores* .

De los capitulos de los que no se habla en el CUD 1988, es que no sufrieron ninguna modificación respecto del de 1987.

Inversión vía CUD 1987.

La inversión en términos globales fue la siguiente (12):

(miles de pesos)

Aportación	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	variación %
Federal	10 798 947	10 697 063	(1)
Estatad	5 397 335	4 986 943	(8)
total	16 196 282	15 684 006	(3)

La inversión por dos grandes rubros fue como sigue:

Reordenamiento territorial.

(12). Cuenta Pública 1987: estado analítico de programas de desarrollo regional. Estado de Hidalgo, SPP.

Las acciones realizadas incluyen a grosso modo los siguientes aspectos: mejoramiento urbano, infraestructura y equipamiento vial, carreteras, vivienda, servicios básicos, programas de empleo, becas, apoyo a instituciones de educación superior y planeación del desarrollo urbano.

La inversión en este sector fue la siguiente:

Aportación	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	Variación %
Federal	7 356 522	7 290 885	(1)
Estatad	4 848 279	4 743 743	(2)
total	<u>12 205 279</u>	<u>12 034 628</u>	(1)

Desarrollo rural integral.

Federal	3 442 425	3 406 178	(1)
Estatad	548 547	243 200	(56)
total	<u>3 991 003</u>	<u>3 649 378</u>	(9)

En el presupuesto ejercido vía CUD destaca que siendo Hidalgo un Estado eminentemente rural, y que por ello en su Plan 1988-1993 le hayan dado importancia especial al desarrollo del campo, vemos que de la inversión pública entre las dos instancias de gobierno, el sector rural sólo captó el 23.2% del total.

Ello indica varias cuestiones: la preferencia en el sector industrial, infraestructura comercial y urbana por sobre el sector rural, motivado fuertemente porque el Estado se encuentra dentro de la zona metropolitana de la Ciudad de México y la región centro. Eso limita las posibilidades planificadoras del Estado, ya que debe anteponer por sobre los suyos, los intereses del Centro, es decir, del Distrito Federal. Esto

último, claro está, no por decisión propia.

La inversión por programa del CUD 1987 fue como sigue:

Programa de Coordinación Especial.

Aportación	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	variación %
Federal	43 041	43 041	
Estatad	11 000	10 707	(3)
total	<u>54 041</u>	<u>53 748</u>	(2)

Programa de Desarrollo Regional.

Las dependencias y entidades que intervinieron con inversión pública dentro de su programa normal en el Estado fueron: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); Comisión Nacional de Fruticultura; Comisión Nacional de Zonas Áridas; Instituto Mexicano del Café (INMECAFE); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI); Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); Secretaría de Educación Pública (SEP); Instituto Nacional Indigenista (INI); Secretaría de Salud (SS); Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP); Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Gobierno del Estado.

Aportación	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	variación %
Federal	7 794 747	7 731 908	(1)
Estatad	2 864 664	2 653 025	(7)
total	<u>10 659 411</u>	<u>10 384 933</u>	(3)

Programa de desarrollo zona metropolitana de la Ciudad de México y región centro.

Este programa es una submodalidad del PDR.

Federal	1 749 901	1 749 818	
Estatad	1 311 554	1 152 938	(12)
total	<u>3 061 455</u>	<u>2 902 756</u>	(5)

Programa regional de empleo.

Incluye programas de desarrollo urbano, vivienda y servicios públicos básicos, con el fin de dar empleo a trabajadores de la región; becas y servicios social para estudiantes.

Federal	1 211 258	1 172 297	(3)
Estatad	1 210 117	1 170 273	(3)
total	<u>2 421 375</u>	<u>2 342 570</u>	(3)

Con esta inversión, dadas las metas previamente establecidas por alcanzar, se realizó lo siguiente:

Unidad de medida	metas programadas	metas alcanzadas	%
jornal	129 291	129 291	100
persona	334 981	334 981	100
vivienda	861	861	100
metro	5 851	5 851	100
sistema de agua potable y alcantarillado	2	2	100
becas	4 786	4 747	(1)
comunidad	12	12	100

Como las metas se establecen por programa, aquí se suman las unidades de medida en los casos en que se puede hacer para simplificar el cuadro. Por metas alcanzadas se entiende: persona

beneficiada, sistemas, metros y viviendas construidos, comunidad beneficiada, etcétera.

Cabe hacer notar que un proyecto puede tener beneficiarios que se contabilicen de distinta forma, dando la impresión de que se hay más acciones de las que efectivamente se realizaron. Por ejemplo, el proyecto "promoción del desarrollo comunitario" contemplaba beneficiar a 12 comunidades con 142 593 personas. Es decir, en este punto no hay que separar las comunidades de las personas que forman parte de ella.

Por otro lado, al modificarse en algunos casos las metas, y ejecutando las acciones a través del CUD, se tiene que generalmente las metas se cumplen en un 100 por ciento o casi. Ello es loable en si, porque son proyectos y obras que se terminan, obteniéndose un beneficio concreto y evitándose de esta forma el desperdicio de recursos que suponen las obras inconclusas. Lo relevante del CUD, no es tanto que se cumplan las metas al cien por ciento, sino que las acciones realizadas sean las suficientes para promover el desarrollo sostenido del Estado.

Inversión vía CUD 1988

Aportación	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	Variación %
Federal	22 278 224	22 003 685	(1)
Estatal	10 055 896	10 783 987	
total	<u>33 055 896</u>	<u>32 787 672</u>	

La inversión por programa fue la siguiente:

Programa de coordinación especial.

Las dependencias y entidades participantes en este programa

fueron las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y del Trabajo y Previsión Social, además del Programa de becas de capacitación a trabajadores.

Aportación	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	variación %
Federal	1 240 257	1 199 932	
Estatad	349 685	344 408	(1)
total	<u>1 589 942</u>	<u>1 444 340</u>	

Programa de desarrollo regional

Las dependencias y entidades que invirtieron en este tipo de programas fueron: el Gobierno del Estado; SARH; CONAFRUT; INMECAFE; SCT; SECOFI; CONASUPO; SEP; INAH; INI; SS; DIF y SEPESCA.

Federal	15 951 363	15 756 032	(1)
Estatad	6 587 288	6 600 276	
total	<u>22 538 651</u>	<u>22 356 308</u>	

Programa de desarrollo de la zona metropolitana de la Ciudad de México y la región centro.

Federal	3 600 000	3 576 726	
Estatad	2 426 166	2 427 785	
total	<u>6 026 166</u>	<u>6 004 511</u>	

Programa regional de empleo.

Incluye programas de mejoramiento de vivienda, servicio social de estudiantes, becas y asistencia social (desarrollo comunitario, cívico, artístico, cultural y educacional).

Federal	1 486 568	1 470 995	(1)
Estatal	1 414 533	1 411 518	
total	2 901 101	2 882 513	(1)

Metas realizadas del programa regional de empleo (13)

Unidad de medida	metas programadas	metas alcanzadas	variación %
jornal	55 682	55 682	
persona	58 518	65 804	12.4
vivienda	806	806	
beca	4 107	3 879	(5.5)

La inversión global programada en 1988 se contrajo en un 21% respecto a la de 1987, si tomamos como índice de inflación el 159.2% (14). La inversión ejercida tuvo una contracción del 19%.

En relación a cada programa, la variación entre la inversión 1988 respecto a la de 1987 es la siguiente: el PCE aumentó en términos reales en 1 037%; el PDR disminuyó en 17% y su submodalidad, el PDZMCMYRC, disminuyó en 20%, y el PRE tuvo la disminución más drástica, con el 52% en términos reales.

Es hasta cierto punto irónico que la protección al empleo sea uno de los principales objetivos declarados de los gobiernos federal y estatal, pero que la inversión en ese rubro hay a bajado a ese grado.

(13). Se tomaron como ejemplo las metas del PRE por dos razones: por su importancia manifiesta como generadores del bienestar social, en cuanto a que, para que los individuos tengan los mínimos de bienestar indispensables, es necesario que cuenten con los ingresos que les permitan obtener esos bienes y servicios. La otra razón es porque son más fáciles de cuantificar que los otros programas. Por ejemplo, el PDR nos tomaría mucho espacio sólo para señalar las obras realizadas en el Estado.

(14). La economía mexicana en cifras, NAFINSA, (fuente Banco de México), p. 351

El que la inversión haya disminuido se aprecia claramente en la determinación de metas, como se muestra en los dos cuadros anteriores: se plantearon menos en 1988 que en 1987. Es cierto que en un caso las metas fueron superadas (personas beneficiadas) pero ello demuestra cómo la contracción del gasto público afecta el bienestar social; en este caso, en la generación de empleos.

La inversión no fue la necesaria para que el Estado se desarrollara como lo esperaba el gobierno local. Como ejemplo, está el hecho de que para 1988 el Ejecutivo estatal haya propuesto como inversión total vía CUD 87 930.9 millones de pesos compuestos por 56 146.2 millones de la federación; 20 892.0 del Estado, 10 567.9 de los beneficiarios y 324.9 millones de pesos de créditos; la inversión autorizada finalmente fue de 33 055.9 millones; es decir, el 38% de lo solicitado originalmente.

En relación a las obras es evidente que en el ejercicio 1988 culminaron las acciones que habían quedado pendientes en 1987, constituyendo esta una prioridad frente a la disyuntiva de terminar éstas o iniciar otras obras. Los recursos de 1988 fueron menores como ya se dijo, y fueron pocas las acciones nuevas que se realizaron.

Sobre los pocos recursos del Estado para modelar su propio desarrollo, hay que diferenciar la dependencia fiscal del Estado respecto de la federación, de la crisis económica. Ambos factores se conjugan para que el Estado tenga exiguos ingresos. Pero también hay otra arista importante en este asunto: la federación le pasa la factura de la crisis a los Estados, por su conducción de la política económica nacional. Por ejemplo, la suscripción de

los Estados al PSE fue, por decirlo así, irremediable para éstos.

Ello es consecuencia de la dependencia económica y política de los Estados. Si la federación anda mal, la generalidad de los Estados también andará mal, aunque no todos. Si las finanzas de la federación están bien, no significa necesariamente que las de los Estados estén bien, precisamente porque la federación decide sobre el destino último de los mayores recursos.

En conclusión: las acciones realizadas en el Estado, en el marco del SEPD, PED y CUD, si se ajustaron a lo estipulado en ellos, pero no abarcaron lo que tenía que ser. Esto es: se tienen detectados los problemas y se han elaborado soluciones, pero no se han ejecutado éstas. Las causas son dos principalmente: la dependencia política y financiera, y que las variables económicas ajenas al Estado están completamente fuera de su control.

Esto demuestra que si la planeación opera en un contexto de crisis e incertidumbre económica como la imperante en estos años, y se está en plena dependencia política y financiera, no puede ser muy confiable. Es decir, el medio en que se implanta (una economía mixta: o sea, capitalista) no le da bases para que pueda ser aprovechada en su totalidad. Pero no por eso debe desecharse la planeación: al contrario, como instrumento factible de utilizarse y de volverse a utilizar, es hasta el momento lo más idóneo en términos económicos-técnicos-administrativos para controlar o por lo menos comprender las distintas variables de la realidad social y económica, y poder estar en mejor posición de transformarla.

V. ADMINISTRACION PARA LA PLANEACION: PERSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS.

A. La estructura legal.

La planeación, como instrumento para el desarrollo, presupone el tener presente los objetivos a los cuales se quiere llegar, así como el estar basado en ciertas concepciones ideológicas que guiarán las acciones por realizar. Esos aspectos, aunados al conocimiento de la sociedad y economía del país, marcan la pauta para la fijación de las normas jurídicas que regularán la función planeadora. No está por demás decir que debe prevalecer el conocimiento de la realidad concreta.

"El pensamiento doctrinario puede causar un perjuicio considerable. Primero, puede agudizar innecesariamente las diferencias de perspectiva. Segundo, al aplicarlas a la realidad pueden producir perturbaciones en la economía. De hecho, no va en beneficio de ningún político el que sus ideas no estén de acuerdo con la realidad: para alcanzar sus objetivos tomará medidas erróneas o las tomará en una magnitud equivocada. Es evidente que tiene interés para las autoridades que realmente se encuentran al frente de la política económica conocer la realidad lo más exactamente posible"(1).

Asimismo, es importante que se sepa cuál es la coyuntura histórica nacional y mundial en la que se vive, para saber si las condiciones son favorables o no para la estrategia a implantarse. En fin, para consolidar la planeación es necesario:

1. Que el grupo en el poder defina una estrategia de
-

(1). Tinbergen, Jan: Planificación central, p. 67.

desarrollo u orientaciones que la sociedad pueda asimilar.

2. Que esa estrategia necesite de la planeación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada en la economía y sociedad.

3. Que esa estrategia encuentre en el proceso social una coyuntura dinámica favorable y susceptible de ser conducida por la planeación.

4. Que haya capacidad de liderazgo político y técnico de quienes planean. (2).

Si observamos el avance de la planeación a nivel nacional en la década de los ochenta, constataremos que la estrategia de desarrollo se calculó para implantarse a largo plazo, la cual está empezando a rendir sus frutos (aunque no podemos afirmar que sea ya un éxito); la crisis económica se tomó como punto de partida para cambiar el rumbo de la economía, y la planeación fue un instrumento indispensable para tal efecto; por último, se perseveró en la estrategia implantada mientras se fueron adecuando los métodos y mecanismos de la planeación a nivel federal, estatal y municipal, siendo las reformas a los ordenamientos jurídicos la base para ello.

Además de lo señalado capítulos atrás (3), se ha logrado lo siguiente: se ha fortalecido a los Estados en lo referente a sus facultades y competencias; se ha impulsado la descentralización; se le ha otorgado mayor importancia al municipio cuando se toma decisiones que les atañe; reconociendo que nuestra economía es mixta, se ha adaptado la planeación a esta realidad lo cual ha

(2). Matus Carlos: Estrategia y planeación, p. 59-69.

(3). Vid infra, p. 43

terminado por hacer de este instrumento algo definitivamente necesario y útil a la hora de gobernar al país. En suma: el SNPD y su vertiente regional, el SEPD, han funcionado bien hasta donde lo permiten las variables económicas y financieras que en no pocas ocasiones escapan al control gubernamental (por su interrelación con la economía mundial), y la cuestión política.

Es así como tenemos que dichas variables económicas, actuando en un contexto de crisis, imponen limitaciones a la planeación haciendo que haya incongruencias entre lo planeado, lo ejecutado y los resultados. Eso obliga a realizar actividades distintas a las decididas porque las variables superaron las previsiones.

Volviendo al tema del subcapítulo que nos ocupa: los problemas que presenta la planeación estatal no son exclusivamente jurídicos; al contrario, se ha avanzado en este terreno. Más bien, para la solución de dichos problemas intervienen aspectos de organización, de capacitación de los recursos humanos y de aprovechamiento más efectivo de los instrumentos de que se dispone como el CUD y el COPLADE, principalmente.

Y es que la ejecución de las decisiones políticas en la planeación requiere de múltiples vías, instrumentos y técnicas para determinar, influir, indicar o convenir los comportamientos económicos que aseguren la constante mejoría de la población. Por ejemplo, cuando vemos las deficiencias en la implementación de los planes, encontramos que los problemas no son provocados por los aspectos legales sino por los administrativos en la generalidad de los casos. Los más frecuentes son:

1. Mala formulación de los planes: deficiencias en el diagnóstico, escasa investigación.

2. Limitarse a la formulación de los planes y no ejecutarlos.
3. Personal incapacitado.
4. Mala coordinación en la ejecución de los planes.
5. No hay una efectiva reforma administrativa para la planeación.
6. Criterios políticos equivocados.

Ahora bien, especificando más, del COPLADE se criticaba (4) entre otras cosas, su operación irregular y que los planes estatales fueran hechos por funcionarios federales con poca o nula participación de las instituciones locales. Actualmente, vemos que esta situación se está corrigiendo con las reuniones periódicas del COPLADEHI en nuestro caso y de su comisión permanente; por otro lado, el Plan Estatal vigente fue elaborado fundamentalmente por funcionarios del Estado, siguiendo los lineamientos metodológicos (no de contenido) de la federación a través de la SPP (5).

Sin embargo, aún persisten algunas deficiencias en la planeación, como el desconocimiento de los municipios de los planes estatales, y el que las leyes orgánicas municipales repitan textualmente el capitulado respecto a la planeación municipal, con lo cual se evidencia el desinterés de los legisladores por adecuar la ley a las particularidades propias de su territorio, haciendo que ésta corra el riesgo de ser inoperante de entrada. Y es que la planeación encuentra en el municipio sus mayores límites: ella exige ciertas condiciones para poder ser instrumentada, pero muchos municipios no la han

(4) García Fajardo, Edmundo: op. cit. p. 84-85.

(5) Vid. infra. p. 152-162

utilizado realmente porque deben hacer frente a problemas mas inmediatos: pocos ingresos, poca o nula ayuda de las otras instancias gubernamentales, mala organización administrativa, personal incompetente y la excesiva dependencia que padecen.

Respecto al CUD, leemos en el que es un acuerdo de voluntades que genera obligaciones reciprocas para las partes. Si bien eso es en teoría, en la práctica no lo es tanto, pues el hecho de que la federación autorice el destino de sus recursos (siempre la mayor parte en lo referente al CUD de Hidalgo como se ve en en capitulo anterior), indica que el Estado, al tener un grado muy relativo de autonomia financiera, no podrá acordar en una relación de iguales frente a la federación; su influencia y capacidad de decisión en el CUD ha sido y es limitada. Ahora bien, si el Estado tuviera mayor autonomia política y financiera realmente y no sólo formalmente, el CUD con su misma estructura probablemente daría resultados mejores que los actuales. Ello nos remite nuevamente a los problemas financiero y político, temas de los capitulos subsiguientes.

B. Los recursos financieros y humanos.

Al hablar de los recursos financieros, inevitablemente tendremos que referirnos a la centralización económica en sus dos vertientes: como "acumulación de los poderes de decisión económica en las manos de la autoridad central"(6), y como concentración del crecimiento nacional alrededor de una región.

(6). Jusidman de Bialostozki, Clara: "La participación comunitaria en los procesos de descentralización", en Cuadernos de política y administración pública, No. 33, p. 41-44.

"Esta concentración ha significado una transferencia prolongada y sistemática de recursos humanos, materiales y financieros en apoyo a un acelerado proceso de industrialización y urbanización, a costa del empobrecimiento de regiones y sectores importantes de la población"(7).

El centralismo en México tiene raíces históricas. En algunos casos se dio para contrarrestar tendencias separatistas, para combatir intervenciones extranjeras o crisis sociales y económicas. Pero una vez que desaparecieron las causas de la centralización administrativa, esos sistemas se siguieron empleando. "Aún más, a las situaciones descritas anteriormente se ha agregado la creciente presión ejercida sobre el área gubernamental para intervenir más y más directamente en la regulación de las actividades económicas y sociales del país, a efecto de garantizar una distribución más justa y equitativa de la riqueza y bienestar de la población del país. Muchas de estas nuevas atribuciones se han ubicado a nivel federal de gobierno con la idea de darles una mayor uniformidad y coherencia a nivel global en el país"(8).

Pero también la formación histórica de México como país capitalista propició dicha centralización. En este caso, hablamos de un fenómeno común a todos estos países, cuyos efectos han variado de uno a otro. La rentabilidad no se calcula en función de la utilización y valoración regionales de los recursos,"la ley del beneficio se desarrolla libremente en el seno de un Estado

(7) Ibidem, p. 42

(8) Carrillo Castro, Alejandro: La reforma administrativa en México, tomo II, p. 201.

centralizado que le proporciona su marco; en suma, nuestras regiones resultaron vencidas en una batalla capitalista en la que no encontraron ninguna fuerza apropiada para defenderse y ninguna ayuda por parte del Estado"(9). Incluso, el que haya regiones pobres puede no verse como un mal en cuanto a que globalmente el Estado no se siente empobrecido.

En el Estado de Hidalgo hay dos causas muy importantes del atraso económico, ambas vinculadas al sistema capitalista: la situación de inferioridad en cuanto a las propiedades del suelo del Estado frente a las otras regiones, y la aparición de la Ciudad de México como macroubje distorsionadora del desarrollo, donde se concentra un mercado amplísimo que absorbe muchos recursos del Estado en cuestión.

Es así como vemos que hay una relación estructural entre la pobreza del Estado, el centralismo presidencial y administrativo, la unidad de México históricamente realizada y el sistema capitalista de economía mixta. Por eso no es una paradoja que la federación impulse la descentralización, pues ésta constituye la expresión más concreta y visible del Estado mexicano regulador de la economía (capitalista), la cual no debe verse solamente en sus relaciones orgánicas de producción, capital, empleo, etcétera, sino que también debe contemplarse en su dimensión regional, como suma interrelacionada de zonas productivas.

Es decir: el Estado mexicano regula y vigila las relaciones de producción del sistema capitalista. Si el desequilibrio regional afecta la estabilidad del orden económico, entonces el Estado

(9). Lafont, Robert: La revolución regionalista, p. 12

PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS ESTADOS
 Y MUNICIPIOS 1980 - 1987
 (MILES DE PESOS)

ANO	TOTAL ESTADOS (1)	ESTADO DE HIDALGO (2)	RELACION (2 / 1) (%)
1980	113,756,720	953,874	0.84%
1981	155,033,498	1,385,250	0.89%
1982	259,307,364	2,255,404	0.87%
1983	561,737,230	5,435,264	0.97%
1984	912,791,365	12,339,556	1.35%
1985	1,356,562,452	19,832,726	1.46%
1986	2,113,512,445	29,100,720	1.38%
** 1987	4,308,246,733	56,618,543	1.31%
TOTAL	9,781,950,807	126,926,267	1.30%

* INCLUYE EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, EL FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO, FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL, 2% Y 3% ADICIONALES, 3% ADICIONALES POR EXPORTACIONES Y PETROLEO, Y 35% DEL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA

** ESTIMADO DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS FGR, FFCF Y FFH.

FUENTE: MARTINEZ ALMAZAN, RAUL: LAS FINANZAS DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO, P. 301-308

promoverá un crecimiento armónico, o por lo menos, no tan desigual entre las entidades federativas. Es por eso que el impulso a la descentralización por el gobierno federal no sólo no debe parecer extraño, sino que es necesario para lograr el mejor desarrollo de los Estados.

La descentralización es ya una prioridad nacional, según se ha manejado en el discurso de los gobiernos federales (en 1982-1988 el presidente Miguel de la Madrid tuvo como uno de sus principios de gobierno la descentralización de la vida nacional; el actual presidente Carlos Salinas de Gortari retoma ese principio y lo incluye en el Plan Nacional de Desarrollo). El Estado de Hidalgo ha sufrido las consecuencias del centralismo económico. En los últimos cuarenta años, nueve Estados y el Distrito federal han recibido más del 65% de los recursos públicos (10). La inversión pública federal entre 1980 y 1983 en Hidalgo ha oscilado entre el 1.8% y el 2.5% del total en la federación y en ese nivel se ha mantenido (11). El Estado participó en el producto interno bruto (PIB) en 1980 con el 1.5% y en 1985 con el 1.3%, frente al 29.0% y 27.2% del Distrito Federal, 11.0% y 10.7% del Estado de México y 5.9% del Estado de Nuevo Leon, respectivamente, entre otros Estados (12). En cuanto a las participaciones captadas por el Estado de Hidalgo, si bien se han incrementado, todavía el aumento de ingresos no es significativo (véase cuadro de la página siguiente).

(10). Martínez Almazán, Raúl: Las finanzas del sistema federal mexicano, p. 154.

(11). Ibidem, p. 341.

(12). NAFINSA: La economía mexicana en cifras p. 90-91.

Los egresos del Estado no han tenido una variación notable en términos reales. 1988 muestra una disminución del 4% respecto a 1987. De ahí que el Gobierno Estatal haya solicitado que la inversión por la vía del CUD fuera de 87 930 953 000 pesos, pero sólo se les autorizó 33 055 896 000 pesos, o sea el 37.5% de lo solicitado. El presupuesto de 1989 disminuyó respecto al de 1987 en 26% en términos reales (ver cuadro de la página siguiente).

Cabe mencionar que la descentralización debe ser horizontal y vertical: entre regiones y clases sociales. Quiero decir, que opere como mecanismo redistribuidor del ingreso. De lo contrario, sus beneficios sólo pasarán de una fracción de clase a otra fracción de la misma clase, pero localizada en otra región.

Ahora bien; se señalaron los problemas derivados del centralismo económico, pero también hay problemas en el Estado que le impiden aumentar sus ingresos. Esos problemas se refieren básicamente a la hacienda estatal:

-El Estado y los municipios no hacen los esfuerzos debidos para aumentar los ingresos a partir de las fuentes propias.

-El Estado de Hidalgo depende demasiado de las participaciones (aproximadamente éstas constituyen el 88% de sus ingresos) (14).

-La recaudación fiscal cayó en los tres niveles de gobierno como consecuencia de la inflación y de la crisis económica, tendencia que en 1989 ha comenzado a revertirse.

-Hay ineficiencia en la administración tributaria, a pesar de la adecuación del sistema hacendario. Ello conduce a un importante índice de evasión y elusión fiscal.

(14). INEGI: Cuaderno de información para la planeación, p. 279

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO

CONCEPTO	1987	1988	1989	VARIACION NOMINAL (%)		VARIACION REAL (PESOS DE 1987)**	
				(2 / 1)	(3 / 1)	(2 / 1)	(3 / 1)
PRELIMINARES P. 100	41,835,704	111,825,500	129,773,404	2.49	2.9	98	74

* PARA 1987 SE TOMA COMO INDICE DE INFLACION EL 159.2%, Y PARA 1988 EL 51.7%, SEGUN EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, SEGUN NAFINSA: LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS, P. 150

** LA INFORMACION FUE TOMADA DE LOS DECRETOS DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE HIDALGO DE 1987, 1988 Y 1989, PUBLICADOS EN EL P.O. LOS DIAS 3 DE ABRIL DE 1987, Y 31 DE DICIEMBRE DE 1987 Y DE 1988, RESPECTIVAMENTE.

También la hacienda estatal, como las de las demás entidades federativas, está limitada: la Constitución general no establece una distribución de las fuentes tributarias propias para el gobierno federal y propias para los Estados, sino que adopta un sistema de concurrencia tributaria en la mayoría de las fuentes de ingresos. Limita además la facultad impositiva de los Estados en algunas materias.

A partir de esta situación, se puede formular algunas recomendaciones.

- "Realizar una reforma integral para abarcar los ámbitos fiscal, administrativo y legal del sistema tributario" (15).

- Ampliar la base de captación tributaria.

- Mejorar los sistemas de control.

- Combatir la evasión y elusión fiscales.

- Reformar la forma actual de distribución de las fuentes impositivas: que el impuesto sobre la renta sea un gravamen para el gobierno federal; que el impuesto al valor agregado sea del gobierno estatal, y que el impuesto a la propiedad raíz sea gravamen de los municipios (16).

- Fortalecer la capacidad fiscal y financiera del Estado a partir de las fuentes de ingresos propios, así como la capacidad administrativa con programas de asistencia técnica y capacitación de recursos humanos.

- Asimismo, es importante que la transferencia de recursos fiscales y financieros sea más justa y acorde a la política de descentralización.

(15). Martínez Almazán, Raúl: op. cit. p. 116

(16). Ibidem

En relación a los recursos humanos, ya se ha señalado cual es el problema: la falta de capacitación del personal que tiene funciones relativas a la planeación, ya sea al formular, instrumentar, controlar o evaluar el plan y los programas. Puede afirmarse que el nivel técnico de los funcionarios de la Secretaría de Planeación y del COPLADEHI es el deseable para la ejecución de tal actividad, toda vez que desde el inicio del ejercicio gubernamental estatal, se ha promovido la capacitación y actualización de conocimientos de los mandos medios y superiores de la AP del Estado (en septiembre y en octubre de 1989 se realizaron los últimos cursos, dirigidos por el Centro de Estudios en Administración Estatal y Municipal del Instituto Nacional de Administración Pública).

En cuanto a los municipios, a los candidatos ganadores de las presidencias municipales del Estado en las elecciones de 1987, se les capacitó igualmente en administración municipal, con el fin de que tuvieran las bases teóricas actualizadas. Sin embargo, es aquí donde se encuentran las mayores limitaciones para la planeación estatal. Los funcionarios municipales en su mayor parte desconocen las técnicas de planeación y aprenden sobre la marcha. Además, como ya se dijo páginas atrás, primero enfrentan los problemas urgentes e inmediatos, lo cual no les permite planear. Esta situación afecta a la planeación estatal, porque el municipio es el primer y más cercano vínculo entre el pueblo y el gobierno.

Es por eso que deben incrementarse los convenios de colaboración entre la AP estatal y municipal, y las instituciones

de educación superior y los institutos y escuelas especializados en técnicas administrativas y más específicamente, de planeación, con el fin de impulsar el desarrollo de quienes se encargan de esta función.

C. Los aspectos políticos

En este apartado, también es inevitable referirse a la centralización como signo que marca las relaciones políticas de la federación y los Estados. Por centralización política entenderemos "la concentración de poder en un ámbito jerárquico superior, con el fin de reunir en una sola persona a cargo, la facultad de tomar las decisiones supremas, o las más importantes del grupo social" (17).

De ello se deriva la centralización económica en su interpretación como concentración de las decisiones para la asignación y utilización de los recursos económicos públicos. Por eso es importante alterar la concentración de las decisiones, porque incidirá sobre la localización futura de los recursos y de los productos que se obtengan de ellos.

Este es el punto nodal del problema: en la administración para la planeación en una entidad federativa, lo verdaderamente relevante es el pronunciamiento del Estado sobre el qué desarrollo se quiere. Este tema es anterior a la pregunta del cómo se hará ese desarrollo, que implica los aspectos legales, administrativos y de recursos humanos, financieros, tecnológicos

(17). Jeannetti Dávila, Elena: "Un Ejecutivo fuerte base de la unidad política nacional", en Cuadernos de política y administración pública, No. 33, p. 11

y materiales. A la respuesta del cómo, es adonde se han concentrado los esfuerzos del gobierno federal. Pero el primer punto es el más importante, porque señala los avances y límites del federalismo.

"El proceso de descentralización parece por ahora que se limita a la desconcentración y descongestionamiento de la APF, y a promover en forma más intensiva lo que se conoce como 'federalismo por convenio' (...) esto es, a que las decisiones fundamentales para la vida política, administrativa, económica y social del país se sigan tomando unilateralmente en el centro por autoridades federales, dejando a las autoridades locales la ejecución de estas acciones"(18). El que los Estados y municipios ejecuten las acciones acordadas con la federación, no debe soslayarse. La ejecución, o seguimiento, control y evaluación de las obras y actividades, obliga a los gobiernos locales a mejorar su organización y funcionamiento para poder desempeñarse mejor. Eso los fortalece administrativamente.

Respecto a los recursos del Estado, se reconoce que son insuficientes y que no son los óptimos. La concentración de los mismos persiste, imposibilitando que el proceso de descentralización sea integral; porque para que ésta sea real, debe abarcarlo todo: "las interrelaciones entre el desarrollo rural, la desconcentración territorial de la industria, la reorientación de las migraciones, la disponibilidad inmediata de servicios e infraestructura en las ciudades de provincia, las prioridades sectoriales y de desarrollo de actividades

(18). Jeannetti Dávila, Elena: op. cit. p. 20.

estratégicas, la reorganización de la AP, el uso del crédito, el aprovechamiento de los recursos renovables (...) y la participación de los sectores, grupos sociales, grupos de interés (...) en las acciones de descentralización"(19).

La descentralización debe cumplir con los siguientes objetivos:

-Político: que los municipios y Estados desarrollen funciones y competencias precisas para atender las demandas de la sociedad

-Económico: realizar una distribución geográfica más equitativa de las actividades productivas, para mejorar la repartición del ingreso

-Social: que todos los mexicanos satisfagan sus necesidades básicas en su lugar de origen

-Cultural: rescatar las costumbres y tradiciones propias y fortalecer la identidad nacional

-Administrativo: fortalecer y eficientizar a los gobiernos locales

-Financiero: redistribuir las fuentes propias de ingresos entre la federación y los gobiernos locales

Empero, las acciones de descentralización se enfrentan a los siguientes obstáculos: el papel de mercado concentrador que tiene la zona metropolitana de la Ciudad de México (el Distrito Federal, cincuenta y tres municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo); el rechazo de la provincia para recibir a los capitalinos; el alto costo de la descentralización; la inflación, la escasez de productos y dislocamiento de la economía

(19). Moreno Toscano, Alejandra: "Descentralización en México", en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 33, p. 20

local a la que se arriba, y la incapacidad económico-administrativa de los municipios para recibir gente y actividades comerciales y productivas (20).

La práctica de la descentralización requiere contar con la decisión política del más alto nivel, porque ella implica cambios sociales, políticos y económicos muy profundos, y porque altera el status quo, la desigualdad intra e interregionales y afecta los intereses de quienes se benefician del mismo. La magnitud de los obstáculos hace necesaria la intervención de la federación (al lado de la participación de los Estados) porque es la única con recursos e interés propios para realizar y promover el desarrollo regional, dado que los Estados se encuentran limitados

Llegados a este punto, conviene precisar algunos asuntos respecto al Estado de Hidalgo:

1. Las propuestas de verdadera descentralización no contemplan la ruptura total del orden centralista vigente, sino el paso gradual hacia la misma.

2. La federación debe impulsar la descentralización, porque el Estado de Hidalgo no tiene los recursos ni la capacidad suficientes para emprender tal tarea.

3. El Estado debe decidir sobre su desarrollo. Pero para que su decisión sea real y posible, necesita disponer de los recursos necesarios para ello.

4. Como contrapunto de la afirmación anterior: no puede realizarse un SEPD totalmente diferente del SNPD por dos razones: político-económicas (la hegemonía federal que hay en todo país

(20). SPP-FCE: Descentralización, p. 118-120

con este tipo de régimen de gobierno) y técnico-administrativas (la coordinación para la planeación federación-Estado sería imposible).

5. Que el gobernador, los titulares de las secretarías de la entidad federativa y los presidentes municipales tengan más atribuciones y más poder de decisión, no significa que la planeación estatal vaya a ser exitosa ni que sea más democrática.

6. Hay que recordar que actualmente la iniciativa de los gobernadores por impulsar el desarrollo estatal se ve limitada por lo que opine el Presidente. Esto es, en cuanto el Presidente los ha designado como candidatos a gobernadores del partido en el poder, éstos se sienten obligados para con él y no para con el pueblo, quien fue el real elector. La lealtad aquí no tiene el sentido correcto.

7. Ahora bien, si los gobernadores generalmente están subordinados al Presidente (21), ¿cómo esperar que sea éste quien impulse la descentralización? y si lo hace, ¿no será en forma muy limitada seguramente? Elena Jeannetti afirma esto último en la cita de dos páginas atrás, pero sabemos que en este proceso también participan los otros poderes federales, los Estados y municipios y la sociedad mexicana en conjunto.

8. No estamos hablando de un ideal de Estado liberal el cual debemos alcanzar, donde el poder federal predominante sea el Legislativo, y donde los Estados sean casi soberanos (22).

Históricamente se ha demostrado que un Ejecutivo fuerte

(21). Vid Carpizo, Jorge: El presidencialismo mexicano, p. 197-199. Pichardo Pagaza. Ignacio: op. cit. tomo II, p. 261. Martínez Cabañas, Gustavo: op. cit. p. 74.

(22). Soberanía implica la doble cualidad de ser supremo hacia el interior e independiente hacia el exterior. Los Estados

constituye la base de la unidad nacional. Nuestra propuesta es que al lado de un Ejecutivo fuerte, debe haber una entidad federativa fuerte y unos municipios capaces de conducirse como lo que debería ser: las bases de la organización política y administrativa del país. En última instancia, estamos hablando de una sociedad más activa, participando en los tres niveles de gobierno.

9. En el marco ideológico mundial, donde el liberalismo impera en lo económico y político, debe tomarse de él lo que sea benéfico y viable en el país. En el plano específicamente político, lo viable y necesario es: la posibilidad real de alternancia en el poder a nivel federal, estatal y municipal (que se está comenzando a visualizar sobre todo desde las elecciones de julio de 1988); la participación individual en los asuntos que directamente le atañen a las personas, según sus ámbitos de acción, y una autonomía de los gobiernos locales en todas sus formas y grados frente al poder central.

Estos tres puntos son básicos para fortalecer a los Estados al interior y al exterior. La alternancia en el poder obliga al gobierno estatal a ser más eficaz y eficiente; la participación ciudadana es vital para que la planeación sea exitosa en un régimen de economía mixta, y la autonomía real del Estado amplía su campo de acción y sus facultades.

10. Enfatizo en la voluntad del Ejecutivo Federal para fortalecer a los Estados, y en la participación ciudadana (donde se refleja más: en las elecciones) : con la combinación de ambos -----
están sujetos a un pacto federal, luego entonces no son soberanos, sino autónomos. Vid Pichardo Pagaza: op. cit. p. 67-68

se podrá modificar los preceptos constitucionales para redistribuir los ingresos de la federación-Estado-municipios, y se podrá cambiar la relación de subordinación política real de los Estados respecto a la federación, transformando así los "convenios a fuerza" actuales, en verdaderos acuerdos entre iguales, o al menos, entre no tan desiguales.

CONCLUSIONES

Capítulo I.

1. La planeación realizada por el Estado mexicano, es de carácter económico y social, y por tanto, planeación para el desarrollo. Como tal, debe transformar la realidad social, y cumplir con los postulados de la Constitución: democratizar política, social y culturalmente a la nación.

2. La planeación es un instrumento para cambiar la realidad social, mas no una técnica infalible cuyo único pre-requisito sea la socialización de los medios de producción. La planeación no garantiza por si misma el cumplimiento de los objetivos fijados. Se enfrenta a condicionantes externas e internas en el campo de la economía mundial. El plan debe ajustarse a la realidad para cambiarla, y no enfrentarse a ella para controlarla, porque finalmente, no lo logrará.

3. La implantación de la planeación a nivel nacional se consolidó en el periodo 1982-1988. Los avances obtenidos durante este periodo fueron metodológicos; en el campo económico y social, más bien hubo retrocesos.

4. En un régimen de economía mixta (o sea, capitalista), se intenta articular las demandas sociales y armonizar los diversos intereses de los grupos y clases sociales. En suma, el objetivo es conciliar la planeación con las libertades individuales y sociales, a través del consenso sobre ciertas metas. Ese consenso (de la mayoría, imposible el de todos) se debe lograr a través de la democracia, entendida en este caso como el reconocimiento de otros individuos con ideas diferentes, la libre discusión y el

llegar a puntos de acuerdo.

5. México vive un "federalismo centralizado". La implantación del SNPD contempla como pre-supuesto un efectivo federalismo, pero eso no invalida al Sistema; más bien, el SNPD podría actuar como elemento impulsor del federalismo.

6. Los posibles fracasos totales o parciales en la instrumentación de la planeación, no invalidan a ésta como técnica para ayudar en la solución de los problemas sociales y económicos del país.

Capítulo II.

1. Hay un consenso generalizado en relacionar la AP con el poder ejecutivo. Así, la AP tiene tres connotaciones: como conjunto de organizaciones que forman parte del poder ejecutivo; como proceso administrativo y como ciencia.

2. La AP, en cuanto objeto de estudio, es el conjunto de organizaciones, procesos y funciones que, formando parte del poder ejecutivo, tiende a cumplir los fines del Estado.

3. El Estado Mexicano realmente surgió hasta el régimen de Porfirio Díaz, cuando éste controló el monopolio de la violencia legítima en México. La formación del poder político corrió al parejo de la formación del Estado nacional, lo cual se consolidó en la etapa post-revolucionaria.

4. Nuestro actual sistema político es presidencialista, cuya influencia y poder se extiende a los ámbitos federal, estatal y municipal y en los campos económico, político y social.

5. En el siglo pasado, hasta el periodo de Porfirio Díaz, el desenvolvimiento del país tuvo como características la

dispersión, la desintegración y la autonomía (casi total) de los poderes locales frente al poder central. El régimen presidencialista de la post-revolución acabó con los feudos regionales y controló a los caciques locales. Ese proceso de control sobre los Estados, dio como resultado que éstos dependan ahora de la federación y los gobernadores del Presidente.

6. Al municipio se le ha marginado como autoridad participativa en el desarrollo del país. Por eso constituye una aspiración aún no alcanzada el que se le considere como base de nuestra organización política y administrativa.

7. El municipio padece una excesiva centralización política, lo cual lo hace perder su posición (legal) de instancia de gobierno, para quedar reducido a un simple ámbito administrativo. A ello se agrega el atraso económico de la mayoría de ellos, y su incapacidad administrativa para resolver las carencias y necesidades que los aquejan.

Capítulo III.

1. El desarrollo económico del Estado de Hidalgo es bastante desigual: las actividades económicas más redituables se ubican hacia el sur; la totalidad de los municipios con un nivel de vida bajo se encuentra en el norte. Asimismo, hay una concentración del ingreso en pocas manos. A Hidalgo se le considera como uno de los cinco Estados con pobreza extrema.

2. En lo que se refiere a los aspectos administrativos para la planeación, en el marco político y económico actual, la ley proporciona un marco adecuado para la organización del Poder Ejecutivo estatal.

3. Durante el periodo 1981-1987, la AP fue excesivamente

personalizada por el Gobernador, lo cual no es lo ideal si tomamos en cuenta que entre los principios administrativos están los del proceso jerárquico formal y la delegación de funciones.

4. No es idóneo cambiar la organización de la AP estatal durante el curso de un sexenio, porque provoca trastornos dentro de la misma. Además, sugiere que no se planeó la estructura de la AP antes del periodo de gobierno que se está ejerciendo.

5. Fue un acierto de la actual administración estatal crear las Secretarías de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social, porque ellas le permiten al gobernador tener mayor control y coordinación en sus acciones al respecto, que la que le puede dar la actividad de tantos organismos dispersos, como sucedía con la anterior administración.

6. El atraso, las carencias y el subdesarrollo del Estado de Hidalgo -comparándolo con los otros Estados-, muestran que la ley por si sola no basta. Hay problemas reales e ineludibles. Por eso, la resolución de éstos no depende tanto de los aspectos jurídicos para la planeación (en donde ha habido notables avances) como de otros hechos sociales, políticos y administrativos.

Capítulo IV.

1. El SEPD se concibe como la suma o conciliación de las técnicas económicas y administrativas, con la participación de los sectores público, social y privado, en el marco de una economía mixta. Todo esto, se elevó a norma suprema, con la creación en Constitución local de la sección IV "De la planeación estatal del desarrollo".

2. El COPLADEHI cubre las etapas del proceso de planeación a nivel estatal; es integrante del nivel regional del SNPD y es el principal mecanismo de coordinación entre las tres instancias de gobierno. Ahora la programación y autorización de acciones es más descentralizada, comparándola con el esquema de años anteriores a 1987. El límite del COPLADEHI es el techo financiero que la federación fija a su inversión: por tanto, su problema no es tanto de atribuciones para planear, sino de recursos.

3. Los municipios están facultados para planear. Su actividad se sujeta a las limitaciones que impone el grado de desarrollo de cada uno de ellos. El problema no consiste en si planean o no, sino quienes (que estén capacitados), con qué recursos, y si efectivamente lo que ellos decidan es lo que se realizará. La generalidad de los casos indica que son excesivamente dependientes, en todos los terrenos, del Estado y de la federación.

4. Como conclusión general de los organismos de planeación estatales, cabe afirmar que la planeación no sólo presupone el dominio de técnicas, facultades legales, voluntad del gobierno y de los sectores social y privado. También presupone tener ingresos propios y la certeza sobre su disposición, además de cierta capacidad política real para la toma de decisiones.

5. La Secretaría de Planeación, como dependencia normativa y globalizadora mas no ejecutora, tiene el nivel técnico adecuado para llevar a cabo su actividad principal. Asimismo, su estructura orgánica es funcional, acorde a los planteamientos del SNPD y a la realidad estatal. Pero en esta Secretaría se concentra la actividad planeadora: la mayoría de los municipios

no cuentan con los elementos suficientes para planear.

6. El Plan de Hidalgo tiene los siguientes aciertos o avances metodológicos: se le sitúa dentro del contexto del SEPD, en sus relaciones funcionales; en los lineamientos de acción, se formula una imagen-objetivo de lo que se quiere en el futuro, lo cual permite evaluarlo mejor; separa la estrategia macroeconómica de la microeconómica, definiendo mejor su acción. Como desventajas o errores tiene: no estipular líneas de acción y metas por cada subregión; haber partido de "arriba" cuando lo ideal es que sea una acción conjunta: planear tanto en un nivel central (estatal) como por cada municipio integrando después los resultados, como en el caso del Plan Querétaro.

7. El Pacto de Solidaridad Económica afectó al CUD 1988 en forma importante, al disminuir la inversión pública federal para el Estado. Posteriormente hubo dos "recortes" presupuestales más, también en "adhesión" al Pacto.

8. El CUD 1988 tiene un retroceso respecto al de 1987, al no establecer compromisos concretos de ejecución de acciones, señalando sólo vagas generalidades. Además, se priorizaron las necesidades federales frente a las estatales.

9. Hidalgo es un Estado eminentemente rural, pero vía CUD sólo se le destinó al desarrollo rural el 25%, prefiriéndose la industria, el comercio y la infraestructura urbana, que se localizan principalmente al sur del Estado. Eso indica que prevalecen los intereses de la zona metropolitana de la Ciudad de México: las industrias y el comercio están en función de su cercanía con el Distrito Federal.

10. Las metas fijadas con inversión vía CUD se cumplieron casi todas en un 100%, lo cual es loable. Sin embargo, lo verdaderamente relevante es que las acciones que se realicen sean las suficientes para promover el desarrollo sostenido del Estado.

11. La inversión en 1988 se contrajo en un 19% respecto a la de 1987. Ello influyó para que se plantearan menos metas por cumplir en 1988, además de que en el CUD no se establecieron compromisos concretos de ejecución de acciones, quizá para que los gobiernos estatales y federales tuvieran mayor margen de maniobra para decidir dónde se invertiría, pero sin comprometerse formalmente a empezar o terminar las obras en este año. En cierto modo, se puede decir que la federación le "pasa parte de la factura" a los Estados por sus errores de política económica nacional.

Capítulo V.

1. El hecho de que la mayor parte de los recursos vía CUD los autorice la federación, le da el poder a ésta de hacer prevalecer sus criterios en las acciones a ejecutar, por sobre los del Estado.

2. Hay una relación estructural entre la pobreza del Estado de Hidalgo, el centralismo presidencial y administrativo, la unidad de México históricamente realizada y el sistema capitalista de economía mixta. En el capitalismo, la rentabilidad del capital tuvo y tiene criterios económicos, no regionales ni sociales.

3. No es una paradoja que la federación promueva la descentralización: como instrumento más concreto del Estado, la federación en realidad está regulando una economía capitalista. Si el desequilibrio regional afecta la estabilidad del orden

económico, se hará lo conducente para revertir esta situación.

4. Los exiguos ingresos del Estado de Hidalgo tienen tres causas: la dependencia económica y política de la federación; la crisis económica de los ochenta, y los problemas de las haciendas estatal y municipal para aumentar los ingresos a partir de las fuentes propias, lo cual hace que el Estado dependa demasiado de las participaciones federales, constituyendo éstas el 88% de sus ingresos.

5. Sobre los aspectos políticos de la planeación, es importante resaltar que de alterarse la concentración de las decisiones por la federación, se influirá sobre la localización futura de los recursos y de los productos que se obtengan de ellos. Por eso se afirma que lo verdaderamente relevante es que el Estado decida qué desarrollo quiere. Hasta ahora, los avances en la planeación están en el cómo: aspectos legales, administrativos y de recursos humanos.

6. Como afirma Elena Jeannetti, el proceso de descentralización por ahora se limita a la desconcentración y descongestionamiento de la APF, y a promover el llamado "federalismo por convenio". Las decisiones fundamentales las toma la federación, dejando a las autoridades locales la ejecución de las acciones. Sin embargo, esto último no debe subestimarse: la ejecución, control y evaluación de las acciones obliga a los gobiernos locales a mejorar su organización y funcionamiento para desempeñarse mejor. Eso los fortalece administrativamente.

7. Históricamente se ha demostrado que un Ejecutivo fuerte se ha constituido en la base de la integración del país. Pero las

condiciones históricas han cambiado: desde 1929 se vive con paz y estabilidad social. Los sucesos que dieron origen a la concentración del poder en el presidente de la República, han cambiado. Por eso, deben redefinirse el marco político real y el jurídico en la relación federación-Estados, para que se pueda alcanzar estos tres puntos: la posibilidad real de alternancia en el poder en los tres niveles de gobierno; la participación individual en los asuntos que atañen directamente a las personas según sus ámbitos de acción, y una autonomía de los gobiernos locales frente al poder central.

Estos puntos son básicos para fortalecer a los Estados al interior y al exterior: la alternancia en el poder obliga al gobierno estatal a ser más eficaz y eficiente, porque habrá un mayor control de él por la sociedad; la participación ciudadana es vital para la planeación en un régimen de economía mixta, y la autonomía real del Estado amplía su campo de acción y sus facultades. La situación descrita sólo podrá ser producto de un proceso social más que de cambios jurídicos formales. En ello, serán fundamentales la voluntad del Ejecutivo federal y la participación ciudadana en su expresión más concreta: el voto.

Asimismo, ambos factores serán igualmente importantes para cambiar los preceptos constitucionales para que haya una distribución de fuentes de ingresos entre los tres niveles de gobierno, y no persista el actual esquema de coordinación fiscal, que es un escollo para el federalismo mexicano.

Federalismo, más ingresos propios y facultades y competencias que se ejerzan realmente, son condiciones previas que el Estado

de Hidalgo debe tener, para que se pueda hablar de una efectiva planeación estatal.

-En relación a la hipótesis de investigación del presente trabajo, se concluye:

La legislación sobre la planeación es válida y útil; la readecuación en materia legal debe darse más bien los ingresos que cada uno de los tres espacios de gobierno recibe.

Los recursos humanos con los que cuenta el Estado para la planeación, cumplen bien su función. La limitante se encuentra en los municipios: en la mayoría de ello el personal es reducido y no apto para planear (por falta de conocimientos y práctica).

El aspecto no tomado en cuenta en la hipótesis, pero que a través de la investigación se mostró como el de mayor peso para la planeación en una entidad federativa, es el político: influye en lo económico y en la toma de decisiones, puntos medulares de la planeación. La efectiva descentralización de funciones y recursos, materializada en la Constitución y en las demás leyes y que además éstas realmente se ejerzan (anteponiéndose a las vicisitudes, vaivenes y circunstancias coyunturales propias de nuestro sistema político actual), constituirá la mejor forma de apoyar a la planeación estatal y al federalismo.

ANEXO 2

INTEGRACION DEL SUBCOMITE DE TURISMO

SECTOR PUBLICO:

SECRETARIA DE TURISMO

Delegación Federal de Turismo

SECRETARIA DE GOBERNACION DEL ESTADO DE HIDALGO

Centro Estatal de Estudios Municipales

Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito

SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO

Dirección General de Turismo

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

XVIII Zona Militar

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Policía Federal de Caminos

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA

I.M.S.S. Y TURISSTE DE HIDALGO

C.R.E.A.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Subdelegación de Organización

SECTOR SOCIAL Y PRIVADO

ASOCIACION DE PRESTADORES DE SERVICIOS TURISTICOS

Hoteles (A.M.H. y M. Hidalgo)

Restaurantes (CANIRAC)

Agencias de Viajes (A.M.A.V. Hidalgo)

Transportadoras Turisticas

Balnearios

SINDICATOS

CANACO

Gobierno del Estado

S.N.T.E.

F.S.T.S.E.

OBJETIVOS DEL SUBCOMITE

Estructurar, organizar y fomentar la demanda interna de servicios y acciones turísticas; fomentar articuladamente la demanda, y coordinar esfuerzos en materia de registro, regulación y control de los servicios turísticos.

ACCIONES BASICAS

-Captar, analizar y publicar información y estadística turística

-Articular esfuerzos promocionales y publicitarios entre el sector oficial, social y privado.

-Coordinar esfuerzos en planeación, fomento y regulación de acciones y actividades turísticas

-Diseñar, operar y comercializar paquetes y recorridos para los estratos mayoritarios de la población.

-Organizar la difusión y comercialización de los prestadores de servicios turísticos

-Fomentar las inversiones pública, privada y social, para mejorar y ampliar la infraestructura y los servicios turísticos

-Vigilar la correcta prestación de servicios y aplicación de precios y tarifas

-Otorgar oportuna asistencia, información y auxilio al turista

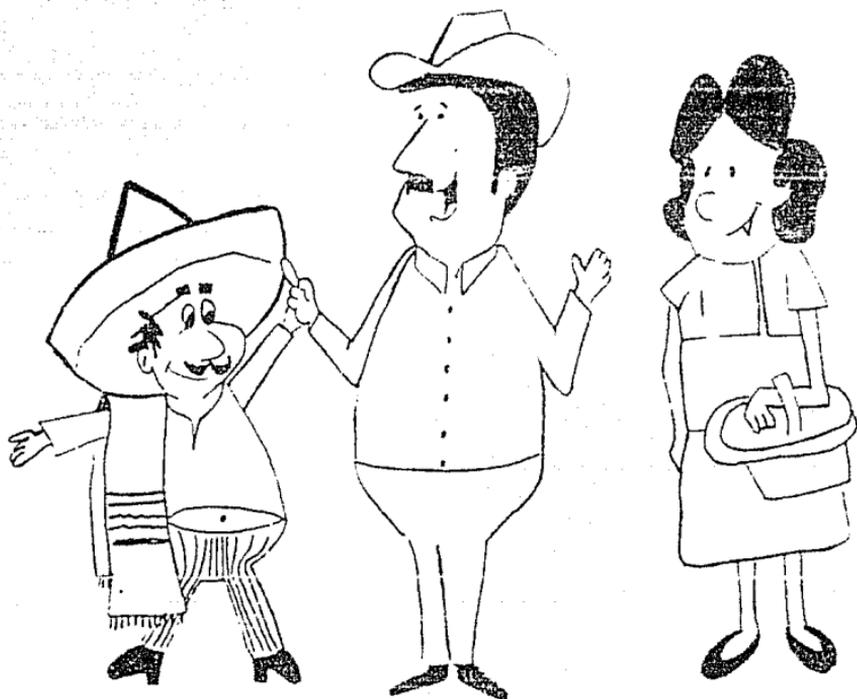
-Promover la formación de recursos humanos que presten atención al turista.

TEMAS DE TRABAJO DE LA PRIMERA REUNION DEL SURCOMITE

1. Programa de Turismo 1987.
2. Plan Estatal de Turismo 1987-1993
3. Crear el sistema de información sobre atractivos y servicios turísticos
4. Programa Estatal de Capacitación Turística
5. Programa de articulación de esfuerzos promocionales y publicitarios
6. Sistema Estatal de Atención y Auxilio al Turista
7. Crear el Comité Estatal de Atención al Turismo Social
8. Crear los sistemas:
 - Sistema de Información Turística
 - Sistema Estatal de Programación Turística
 - Sistema Estatal de Fomento a las Inversiones Turísticas

COPLADEM

LA MEJOR FORMA DE ORGANIZACION
EN EL MUNICIPIO DONDE TODOS
PARTICIPAMOS



BUTR



¿A DÓNDE IRA DON
FEDERICO CON ESA
GENTE? NI SIQUERA
ME SALUDO



¡HEY, HEY!
¡ADIÓS DON
FEDERICO!



¡PASCUAL!



¿PÓS A DÓNDE VAN
TAN DE PRISA, QUE NI
SIQUERA SALUDAN



ES QUE VAMOS A
PACHUCA A TRATAR UN
ASUNTO EN GOBIERNO, Y
NO SEA QUE SE NOS
VAYA A PASAR EL
CAMIÓN



¡JA, JA! POS A USTED
YA SE LE PASO DESDE CUANDO,
¡CON ESO DE QUE NO SE CASO!





¿Y QUE CUANTO VAN A TRABAJAR?

POB VERAS; NOS HEMOS ORGANIZADO Y DESEAMOS PONER UNA GRUÑA DE PUEROS, ADEMÁS DEBEMOS HACERLE OTRAS PETICIONES AL SEÑOR GOBERNADOR EN LA AUDIENCIA PUBLICA.

¡¡¡¡¡ ORGANIZACIÓN !!!!!!

¿QUE ES LO QUE PIENSAN HACER? QUIEN SIENTE A ME GUSTE Y HASTA ORGANICE A LA GENTE DE MI MUNICIPIO. ¡USTED, OTRA SETCA PLATIQUEME!

BUENO MIRE; YO VOY EN REPRESENTACIÓN DE MIS VECINAS, QUE NOS JUNTAMOS PARA HACER UNA COOPERATIVA DE COSTURA, VAMOS A VER EN QUE NOS AYUDAN

¡¡¡¡¡ NOSOTROS VAMOS A VER SI NOS PONEEN LA LUZ Y EL AGUA !!!!!!

¡ NOSOTROS QUE SOMOS DEL COMITE DE LA PRIMARIA, VAMOS A REPORTAR QUE LAS OBRAS DE LA ESCUELA NO ESTAN TERMINADAS, Y YA VAN A COMENZAR LAS CLASES

¡¡¡¡¡ NO VOY A DECIR QUE PONGAN MÁS SOLISTAS !!!!!!

CON LA NUEVA FORMA DE ORGANIZACION YA LOS TENDRAN QUE IR HASTA LA CIUDAD DE PACHUCA. AQUI MISMO PODRAN RESOLVER SUS PROBLEMAS, SOLO DEBEN ACUDIR AL COPLADEM DE SU MUNICIPIO Y EXPONERLOS. PARA QUE JUNTO CON USTEDES LES DEN SOLUCION.



Y TU COMO SABES ESO DEL COPLADEM?



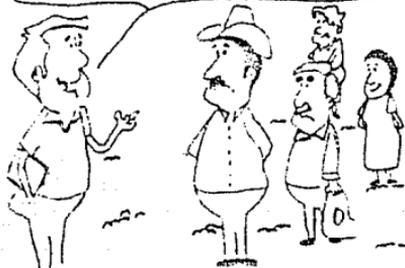
PUES FUI A LA PRESIDENCIA DE MI MUNICIPIO, Y AHI ME ENTERE DE ESTE NUEVO COMITE, Y TAMBIEN SUPE QUE CADA MUNICIPIO CONTARA CON UN COPLADEM.



¿Y ESE COMITE QUE HACE?
¿QUIENES LO FORMAN, EN
QUE NOS AYUDARA?



MOMENTO DON FEDE, VAAMOS POR PARTES;
 EL PRESIDENTE MUNICIPAL DECIA QUE EL COPLADEM
 ES EL COMITE PARA LA PLANTACION Y DESARROLLO
 MUNICIPAL, Y QUE VA A ESTAR FORMADO POR
 REPRESENTANTES DE LAS DEPENDENCIAS DE GO-
 BIERNO Y POR NOSOTROS MISMOS, O SEA LA
 GENTE DEL PUEBLO, COMO POR EJEMPLO, LOS
 COMISARIADOS EUNDALES, JUECES AUXILIARES Y
 POR LA GENTE QUE MAS TRABAJA EN ORGANIZAR
 COSAS PARA EL BIEN DE LA COMUNIDAD.



¡JUELE! PERO DE AQUI A QUE
 VENGA EL SEÑOR GOBERNADOR PARA QUE
 SE FORME EL COMITE
 ¡ LUEGO TENEMOS QUE PREPARAR
 EL BANQUETE !



¡ NO, NO ! PARA FORMAR EL COMITE
 NO TENDREMOS QUE ESPERAR A QUE
 VENGA EL SEÑOR GOBERNADOR. NI
 HACER BANQUETES, EL COMITE LO PO-
 DEMOS HACER LUEGO. LUEGO.



POR OTRA LADO, LOS QUE FORMEN
 EL COPLADEM VAN A VIGILAR LAS
 OBRAS Y LAS COSAS QUE VAYAN
 HACIENDO EN EL MUNICIPIO.
 ¡AH! Y LO MAS IMPORTANTE, NO
 TENDREMOS QUE IR A PACHUCA A
 LAS OFICINAS, SINO QUE AQUI MISMO
 RESOLVEREMOS LAS SITUACIONES



¡CLARO! USTEDES COMO MUJERES
NO TAN SOLO PUEDEN DEDICARSE AL
HOGAR, SINO QUE TAMBIEN LO
PUEDEN HACER EN OTRAS ACTIVIDADES
QUE SEAN PRODUCTIVAS Y COLABORAR EN
EL DESARROLLO MUNICIPAL



¡YA VISTE
VIEJO QUE
SI SERVICIOS!

NO P0'S SI



PODRAMOS UNA TIENDA GRANDE DONDE PODAMOS
COMPRAR LO NECESARIO PARA NO IR A MERCADERO
A OTROS LADOS.

COMPRAREMOS CAMIONES PARA DISTRIBUIR
LO QUE PRODUCIMOS Y VENDER
A MEJOR PRECIO Y EVITAR LOS COYOTES
QUE SON LOS APROVECHADOS

LOS ORGANIZAREMOS PARA QUEER
FUENTES DE TRABAJO HABI EN NUESTRO
MUNICIPIO Y NO TENGAMOS QUE IR A
TRABAJAR A OTROS LADOS.

17



¡ESO TA' GUENO!

17



19



¿ES QUE DICES PASCUAL, QUE NOSOTROS MISMOS RESOLVEREMOS LOS PROBLEMAS?... ¡PERO COMO NO JAMOS A PODER, NECESITAMOS QUIEN NOS ORIENTE!



PERO NO ESTAREMOS SOLOS! PARA QUE NE ENTENDAN MEJOR; MIREN, APARTE DE LOS QUE VAYAN A FORMAR PARTE DEL COMITE O SEA LA GENTE DEL PUEBLO, TAMBIEN VO FORMARAN LOS REPRESENTANTES DE LAS DEPENDENCIAS DE GOBIERNO QUE ESTEN INSTALADOS EN EL MUNICIPIO O QUE ESTEN REALIZANDO TRABAJOS AQUI.



ESTOS REPRESENTANTES NOS AYUDARAN, BRINDANDONOS ASESORIA TECNICA EN EL CAMPO, MEJORES FORMAS DE ORGANIZACION Y NOS VAN A ORIENTAR COMO APROVECHAR LOS RECURSOS DEL MUNICIPIO PARA PRODUCIR MAS Y MEJOR.



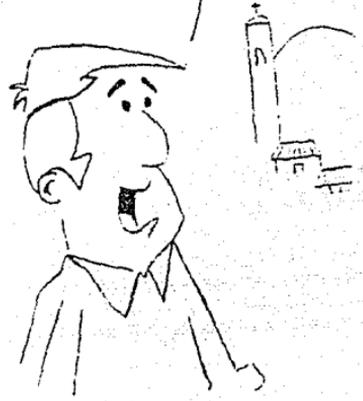
Y EL SEÑOR PRESIDENTE MUNICIPAL SERA EL COORDINADOR DEL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE SU MUNICIPIO O SEA EL COPLADEM.



YO OPINO QUE EN LUGAR DE ORGANITARNOS PARA GRANJAS Y COSAS PEQUENITAS QUE SOLO SERAN PROVECHOSAS A PEQUITAS PERSONAS, MEJOR SERIA ORGANITARNOS PARA FABRICAS Y COOPERATIVAS GRANDES PARA QUE HUBIERAN MAS EMPLEOS Y EXISTA MIS EMPLEO

DISCULPARAN QUE LOS INTERROMPA, PERO ME GUSTARIA DAR UNA OPINION

NO SE DISCULPE Y HABLE USTED QUE PRECISAMENTE ESO ES LO QUE SE TRATA EN EL COPLADEM, QUE TODOS OPINEMOS Y DEMOS SOLUCIONES



¡A QUE MI VIEJO! ¡ORA SI TE FUSTE RETE GRANDE! ¿Y COMO LE HARIAMOS PARA PONER ESO QUE TU DICES?

¡RE'FACIL VIEJA! MIREN POR EJEMPLO, AQUI EN EL MUNICIPIO DE DON PASCUAL HAY MUCHA PIEDRA DE MARMOL, MUCHOS PASTIZALES, HAY VACAS Y HAY BUENOS ARBOLES FRUTALES,

BUENO YESO QUE VIEJO? ¡SI SE TRATA DE NUESTRO MUNICIPIO, NO EL DE DON PASCUAL!

¡AY VIEJA, COMO SERAS ENVI DIOSA! DEJAME ACABAR DE DAR MI OPINION; YO DIGO QUE SI EN SU MUNICIPIO HAY LO MISMO QUE EN EL DE NOSOTROS, SERIA MEJOR QUE NOS VIERAN ASI PONDRIAMOS GRANDES FABRICAS Y COOPERATIVAS.



MUY BIEN MUY BIEN SEÑOR, TIENE
RAZÓN

SI NOS UNIMOS DOS O MÁS MUNICIPIOS
HAREMOS MÁS QUE UNO SOLO Y SI NOS VEN
LA ORGANIZADOS Y TRABAJANDO JUNTOS, SERÁ
MÁS FÁCIL QUE EL GOBIERNO DEL ESTADO
NOS APOYE PARA PROMOVERNOS UN CREDITO Y
HASTA EL GOBERNADOR PUEDE VENIR A
INAUGURAR NUESTROS NEGOCIOS.



A VER SI YA ENTENDI, OSEA QUE
CENTE MÁS GENTE NOS JUNTAMOS Y NOS
ORGANICEMOS, NOS DARÁN MÁS FÁCIL LOS
PRESTAMOS PARA PONER UN NEGOCIO, Y A
MEJOR CON ESTO NOS PONEN, EL AGUA,
LA LUZ Y QUIEN QUITE HASTA EL
EJECUTIVO PARA SACAR NUESTROS
PRODUCTOS.

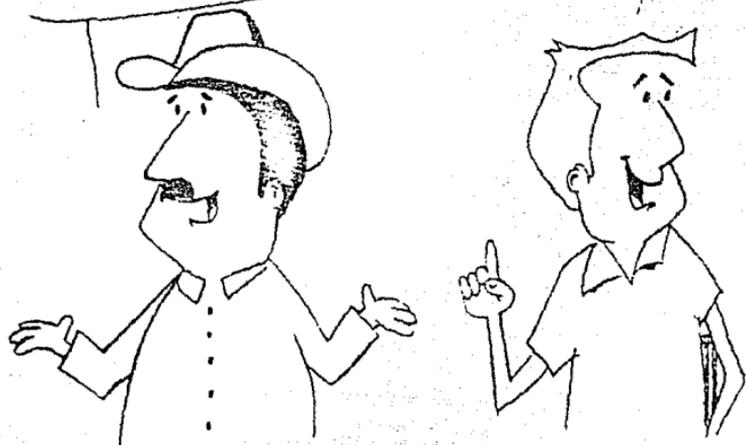


AY ESTOY RETE
EMOCIONADA, HASTA ME
IMAGINO A TODAS MIS
VECINAS TRABAJANDO
EN UNA FABRICA DE
COSTURA.



BUENO, ENTONCES EN LUGAR DE IR
HASTA FACHUCA, VEMONOS REGRESANDO
Y DE UNA BUENA VEZ VAMOS A VER
AL PRESIDENTE MUNICIPAL PARA
CONSTITUIR NUESTRO COPLADEM Y
EMPEZAR A TRABAJAR.

ME PARECE UNA BUENA
IDEA!

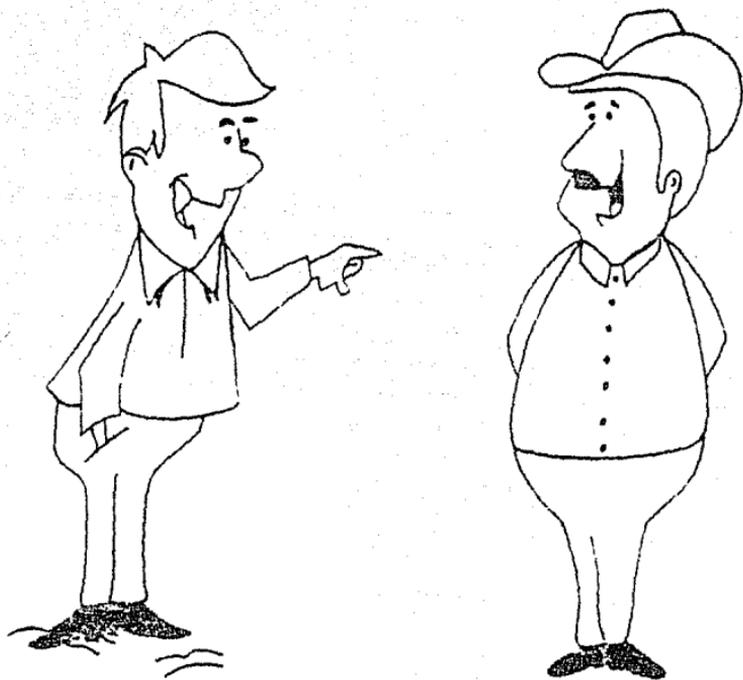


VIVA EL COPLADEM



BUT
7

PARA TU MAYOR INFORMACION
ACUDE A LA PRESIDENCIA
MUNICIPAL



INDICADORES

TEXTOS

Carpizo, Jorge: El presidencialismo mexicano, 6a. ed. (1a. ed. 1978), México, Siglo XXI, 1986, 240 pp.

Carranza Palacios, J. Antonio: Administración. un enfoque integral, México, Limusa, 1986, 136 pp.

Cecena Cervantes, José Luis: Introducción a la economía política de la planificación económica nacional, 2a. reimpresión (1a. ed. 1975), México, FCE, 1981, 160 pp.

Córdova, Arnaldo: La formación del poder político en México, 11a. ed. (1a. ed. 1972), México, Era, 1983 (serie popular No. 15), 99 pp.

Centro de Estudios municipales: Manual de administración municipal, México, BANOBRAS-INAP, 1987, 150 pp.

Chevallier, Jacques y Loschak, Danièle: La ciencia administrativa, (trad. José Barrales V.), México, INAP-FCE, 1983, 134 pp.

Eco, Umberto: Cómo se hace una tesis (técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura) (trad. Lucía Baranda y Alberto Clavería), 11a. reimpresión, México, Gedisa, 1989, 267 pp.

Flores Caballero, Romeo: Administración y política en la historia de México, 2a. ed. (1a. ed. 1981), México, INAP-FCE, 1988, 386 pp.

Flores de la Peña, Horacio, et al: Bases para la planeación económica y social de México, Escuela Nacional de Economía, México, Siglo XXI, 1981, 269 pp.

Galván Escobedo, José: Tratado de administración general, México, INAP, 1980, 311 pp.

González Casanova, Pablo: La democracia en México, 13a. ed. (1a. ed. 1965), México, Era, 1982, (Serie Popular No. 4), 328 pp.

Guillén Romo, Arturo: Planificación económica a la mexicana, 7a. ed. (1a. ed. 1970), México, Nuestro Tiempo, 1985, 185 pp.

Lafont, Robert: La revolución regionalista, Trad. (Francisco Fernández Buey), Barcelona, Ediciones Ariel, 1971, 212 pp.

Martínez Almazán, Raúl: Las finanzas del sistema federal mexicano, México, INAP, 1988, 359 pp.

Martínez Cabañas, Gustavo: La administración estatal y municipal. México, INAP-CONACYT, 1983, 308 pp.

Matus, Carlos: Historia y planeación, 2a. ed. (1a. ed. 1972), México, Siglo XXI-ILPES, 1980, 192 pp.

Medina Echavarría, José: Discurso sobre política y planeación. México, Siglo XXI-ILPES, 1972, 231 pp.

Merino Mañón, José: Tamaño y composición de la administración pública mexicana. México, INAP-SECOGEF, 1988, 105 pp.

Muñoz Amato, Pedro: Introducción a la administración pública, tomo I, 7a. reimpresión (1a. ed. 1954), México, FCE, 1986, 266 pp.

Richardo Pagaza, Ignacio: Diez años de planificación y administración pública en México (ensayos). México, INAP, 1972, 224 pp.

: Introducción a la administración pública en México, 2 tomos, México, INAP-CONACYT, 1985.

Secretaría de Programación y Presupuesto: Sistema Nacional de Planeación Democrática, principios y organización. México, 1983, 101 pp.

: Glosario para el proceso de planeación 1988. México, 1987, 146 pp.

SPP-FCE: Descentralización. (Cuadernos de renovación nacional No. 2), México, 1988, 122 pp.

: Planeación democrática. (Cuadernos de renovación nacional No. 3), México, 1988, 144 pp.

Tinbergen, Jan: Planificación central. (Trad. Felicidad Beltrán Jiménez), México, FCE, 1968, 143 pp.

ARTICULOS

Galván Escobedo, José: "La prognosis administrativa: los escenarios del futuro", en la Revista de administración pública No. 55-56, INAP, julio-diciembre 1983, pp. 95-114.

García Fajardo, Edmundo: "Un ejercicio de planeación a nivel municipal", en la Revista de administración pública No. 55-56, INAP, julio-diciembre 1983, pp. 77-93

Jeannetti Dávila, Elena: "Un Ejecutivo fuerte base de la unidad política nacional", en Cuadernos de política y administración pública No. 33, IPONAP, mayo-agosto 1987, pp. 11-17

Jusidman de Bialostozki, Clara: "La participación comunitaria en los procesos de descentralización", en Cuadernos de política y administración pública No. 33, IPONAP, mayo-agosto, 1987, 41-64

Montemayor, Rogelio: "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", en la Revista de Administración Pública No. 55-56, INAP, julio-diciembre 1983, pp. 21-33

Moreno Toscano, Alejandra: "La descentralización en México", en Cuadernos de política y administración No. 33, IPONAP, mayo-agosto 1987, pp. 19-24

Olmedo Carranza, Raúl: "El municipio en el año 2,000", en Cuadernos de política y administración pública No. 33, IPONAP, mayo-agosto 1987, pp. 61-68

Presidencia de la República: "Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Avance 1988 y balance sexenal, síntesis", en El mercado de Valores No. 22, noviembre 15 1988, pp. 3-7

Ruiz Dueñas, Jorge: "La vía de la planificación mexicana" en la Revista de administración pública No. 55-56, INAP, julio-diciembre 1983, pp. 35-63

Wilson, Woodrow: "Estudio de la administración", en Dwight, Waldo: Administración pública, México, Trillas, 1982, pp.84-95.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 1987

Ley orgánica de la administración pública federal, México, Porrúa, 1936

Ley de planeación, México, D.O. 5 de enero de 1983

"Exposición de motivos de la Ley de Planeación", en la Revista de administración pública No. 55-56, INAP, julio-diciembre de 1983, pp. 528-536

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo: Gobierno del Estado, 1987, documento fotocopiado

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, Gobierno del Estado, P. O. 24 de diciembre de 1987

Ley orgánica de la administración pública del Estado de Hidalgo: Gobierno del Estado, P.O. 3 de abril de 1987

Ley orgánica de la administración pública del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado, P.O. 31 de diciembre de 1981

Ley de planeación del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado, 1987, documento fotocopiado

Exposición de motivos de la Ley de Planeación del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado, 1987, documento fotocopiado

Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público estatal, Gobierno del Estado, P.O. 29 de diciembre de 1987

Decreto de creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo (COPLADEHI), Gobierno del Estado, P.O. 15 de mayo 1981

Decreto de reformas al presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para 1987, Gobierno del Estado, P.O. 3 de abril 1987

Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para 1988, Gobierno del Estado, P.O. 31 de diciembre 1987

Decreto de presupuesto de egresos del Estado de Hidalgo para 1989, Gobierno del Estado, P.O. 27 de diciembre de 1988

Plan Estatal de Desarrollo 1988-1993, Gobierno del Estado, 1988, documento fotocopiado

Lineamientos para la formulación del Plan Estatal de Desarrollo 1988-1993, Gobierno del Estado, 1987

Convenio Unico de Desarrollo 1987 del Estado de Hidalgo, SPP, México, 1987

Convenio Unico de Desarrollo 1988 del Estado de Hidalgo, SPP, México, 1988

Reglamento interior del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo "COPLADEHI", Gobierno del Estado, documento fotocopiado

Reglamento interior de la Secretaría de Planeación, Gobierno del Estado, documento fotocopiado

COPLADEM, Gobierno del Estado, 1987, documento fotocopiado