

192ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PLANEACION Y PARTICIPACION REGIONAL EN EL DESARROLLO MEXICANO



T E S I
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
MARTIN C. VERA MARTINEZ
ACATLAN, MEX. 1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

| | Página |
|---|--------|
| Nota Preliminar | 9 |
| Introducción | 10 |
| CAPITULO 1. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION | |
| A. CONCEPTUALIZACION Y DOCTRINA | 14 |
| 1. Definición | 14 |
| 2. Surgimiento de la planeación. | 15 |
| 3. La planeación como función administrativa. | 16 |
| 4. Naturaleza política de la planeación. | 18 |
| 5. Alcances de la teoría de la planeación. | 19 |
| B. MARCO JURIDICO | |
| 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 20 |
| 2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 21 |
| 3. Ley de Planeación de 1982 | 23 |
| 4. Otras disposiciones legales. | 23 |
| C. EVOLUCION DE LA PLANEACION NACIONAL | |
| 1. Antecedentes | 24 |
| 2. El actual sistema nacional de planeación. | 27 |
| 2.1 Niveles de la planeación. | 28 |
| 2.2 Tipos de planes | 29 |
| 2.3 Planes y programas. Diferenciación. | 29 |
| 2.4 Vertientes de la planeación | 30 |
| 2.5 La participación social | 30 |
| 2.6 Coordinación con los Estados | 31 |
| 2.7 Intervención del Congreso Federal. | 31 |
| 3. Plan Global de Desarrollo 1980-1982 | 31 |
| 4. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 | 32 |
| 5. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 | 33 |
| 6. Algunas limitaciones del sistema nacional de planeación. | 33 |

D. LA SECTORIALIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION

| | |
|--|----|
| 1. Dependencias globalizadoras y sectoriales | 34 |
| 2. Programas Sectoriales | 35 |
| 3. Infraestructura de apoyo a la planeación | 36 |

CAPITULO II. ESTADO ACTUAL DE LA VERTIENTE REGIONAL DE PLANEACION

A. LA PLANEACION EN LOS ESTADOS

| | |
|---|----|
| 1. Concepto de planificación regional | 38 |
| 2. Surgimiento en México | 38 |
| 3. Primeros casos de planeación estatal | 39 |
| 4. Los COPRODES | 40 |
| 4.1 Inversión Pública en los Estados | 42 |
| 4.2 Planeación de los asentamientos humanos | 43 |
| 5. Los COPLADES | |
| 5.1 Estructura del COPLADE | 44 |
| 5.2 Operatividad del COPLADE | 45 |
| 6. Coordinación Regional | |
| 6.1 Los Convenios Unicos de Cooperación (CUC) | 45 |
| 6.1.1 Programas derivados del CUC | 47 |
| 6.2 Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) | 48 |
| 6.2.1 La descentralización en los CUD | 49 |
| 6.2.2 Financiamiento de los CUD | 50 |
| 7. El financiamiento local | 51 |
| 8. Regulación de la planeación estatal | 53 |
| 8.1 Ley de Planeación del Estado de Tabasco | 54 |
| 8.2 Tipo de convenio único de desarrollo | 55 |

9. Proceso, productos y resultados de la planeación estatal.

| | |
|----------------|----|
| 9.1 Proceso | 56 |
| 9.2 Productos | 57 |
| 9.3 Resultados | 58 |

B. LA PLANEACION MUNICIPAL

| | |
|---|----|
| 1. La célula del sistema económico político | 58 |
| 1.1 Antecedentes | 59 |
| 2. Marco Jurídico del Municipio | |
| 2.1 Niveles Jurídicos | 61 |
| 2.2 El Artículo 115 Constitucional | 61 |
| 2.3 Constituciones Locales y Ley Orgánica Municipal | 63 |
| 2.4 Facultades reglamentarias municipales | 64 |
| 3. Funcionamiento municipal | |
| 3.1 Tipología municipal | 65 |
| 3.2 Integración y funciones | 67 |
| 3.2.1 Administración de recursos municipales | 68 |
| 3.2.2 Servicios municipales | 68 |
| 4. Evolución y situación de la planeación municipal. | |
| 4.1 La planeación urbana | 69 |
| 4.2 La planeación centralizada | 70 |
| 4.3 Los COPLADES y la planeación municipal | 71 |
| 5. Experiencias de planeación municipal. | |
| 5.1 La constante centralista | 74 |
| 5.2 Un ejemplo de planeación municipal | 75 |
| 5.3 Evaluación del sistema de planeación municipal y la realidad municipal. | 77 |

C. MECANISMOS Y ALCANCES DE LA PARTICIPACION SOCIAL REGIONAL EN LA PLANEACION.

| | |
|---|----|
| 1. El problema de la planeación externa | 79 |
|---|----|

| | |
|---------------------------------------|----|
| 2. Planeación de la cúspide a la base | 80 |
| 3. Limitaciones municipales | 82 |
| 4. Supuestos de la participación | 83 |

CAPITULO III. LA ALTERNATIVA REGIONAL PARA LA PLANEACION MEXICANA.

A. PLANEACION POLITICA Y ECONOMICA. CONSENSO PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO.

| | |
|---|----|
| 1. Hacia una planeación política | 86 |
| 1.1 Política y planeación nacional | 86 |
| 1.2 Limitaciones de la teoría de la planeación. | 87 |
| 1.3 Introducción del análisis político | 87 |
| 1.4 Institucionalización. | 89 |
| 2. Participación y consenso | |
| 2.1 Legitimidad histórica | 90 |
| 2.2 La planeación como medio participativo | 92 |
| 2.3 Los rangos de la participación | 97 |
| 2.4 Razones objetivas de consulta | 99 |

B. REGIONALIZACION VS. SECTORIALIZACION.

| | |
|---|-----|
| 1. Deficiencias de la sectorialización | 100 |
| 2. Viabilidad de la regionalización | 102 |
| 3. Nuevo papel del municipio | 104 |
| 3.1 Acciones inmediatas en el municipio | 105 |

C. ADMINISTRACION Y LEGISLACION PARA UNA PLANEACION EFICAZ.

| | |
|----------------|-----|
| 1. Legislación | 106 |
| 1.1 Propuestas | 108 |

| | |
|--|-----|
| 1.1.1 A nivel constitucional general | 108 |
| 1.1.2 A nivel reglamentario federal | 109 |
| 1.1.3 A nivel Constitucional local | 109 |
| 1.1.4 A nivel reglamentario local | 109 |
| 1.1.5 A nivel municipal | 100 |
| 2. Administración. | 110 |
| 2.1 Propuestas | 111 |
| 2.1.1 En la Administración Pública Municipal | 111 |
| 2.1.2 En la Administración Pública Estatal | 111 |
| 2.1.3 En la Administración Pública Federal | 111 |
| Conclusiones | 113 |
| Apéndice: "Proyecto para el establecimiento y operación de un Sistema Municipal de Planeación Democrática en Tehuacán, Puebla". | |
| Fuentes | 138 |

NOTA PRELIMINAR

La sociedad del futuro tendrá que ser más ordenada y racional para hacer frente a las grandes demandas, con escasos y concentrados recursos. La herramienta básica, no sólo de gobierno, sino de toda la sociedad debe ser la de la planeación, para superar con éxito esas condiciones.

De ser una técnica, deberá pasar a ser un modo de vida social, que estimule una sociedad participativa e instituciones de gobierno con plena responsabilidad política pública, clara y exigible.

Esa fue la motivación fundamental para abordar este fenómeno, con las limitaciones propias del nivel en que se presenta, desde la perspectiva de cómo puede lograrse que la planeación aproveche su profunda naturaleza política, a partir de la participación amplia y realmente decisiva de los niveles locales de gobierno, por un lado, y de la más amplia discusión y acción social.

De alguna manera se trata de plantear la estrategia de una redistribución del poder político y administrativo dentro de la sociedad política y la sociedad civil, para ampliar la democracia en sus órdenes político, económico, social y cultural.

Vale advertir que su realización obedece a un fin académico y a un verdadero interés profesional. Es loable que la Universidad Nacional tenga estas materias en la currícula académica y deseable que se profundice en su tratamiento.

Agradezco el apoyo y amistad de Ramón Carrillo de Albornoz, quien con su paciencia y consejos hizo posible que el autor tuviera claro el horizonte que se proponía alcanzar.

A la señora Ma. de la Luz Reyes Rivera, muy especialmente por su estímulo personal y la calidad de su trabajo al transcribir el borrador a su versión final.

Julio de 1990

INTRODUCCION

Después de la Revolución Socialista de 1917 en la URSS, se creó el concepto de planificación como una herramienta de la administración pública para conducir, conscientemente el proceso de desarrollo socioeconómico. La planificación en principio se sustentó en una economía centralizada que permitía proyecciones confiables y el control de prácticamente todas las variables económicas.

En los países capitalistas fue vista como un instrumento atentatorio contra la libre empresa. Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando se le aceptó y adaptó a la economía de mercado, para reconstruir las economías y para enfrentar las nuevas condiciones internacionales, en un mundo más interdependiente.

Su uso se hizo extensivo a los países subdesarrollados, en virtud de que -- ofrecía la posibilidad de atenuar los costos sociales de un modelo de desarrollo altamente dependiente en lo externo y desequilibrado en lo interno. Con la planeación la administración pública pudo plantearse un medio global para enfrentar los ciclos económicos del capitalismo, racionalizando la toma de decisiones y canalizando conscientemente a las fuerzas económicas.

La planeación adquirió un carácter indicativo, es decir, sólo obligatorio -- para la administración pública e inducida con los particulares. En México aunque tiene sus antecedentes desde 1928, cobra fuerza, al igual que en -- América Latina, en los años 60's, en el marco de la Alianza para el Progreso.

Desde ese período hasta hoy se ha estructurado un sistema conocido como Sistema Nacional de Planeación Democrática, del que han surgido los dos Planes Nacionales de Desarrollo, 1983-1988 y 1989-1994.

Ese sistema partió de un nuevo esquema de trabajo de la administración pública, por sectores de actividad.

Sin embargo, la elaboración de los planes ha seguido un modelo altamente -- centralizado, de la cúspide a la base, y ha limitado las actividades de planeación en los estados y las recientemente surgidas en los municipios del país.

Al abordar la vertiente regional de la planeación, se pretende analizar cuál es la presencia real de las localidades en los planes de desarrollo.

La investigación pretende analizar integralmente la planeación, considerando todas las partes integrantes del Estado Mexicano.

Sus limitaciones están determinadas por lo reciente que es el tratamiento regional de este tema, por el nivel académico en que se presenta y, seguramente, por las preferencias del autor, irreductibles en el análisis social.

El tema de la planeación regional no ha sido abordado a partir de una óptica "regionalista", sino que los estudios existentes se han encaminado al tratamiento de la planeación centralizada y sus mecanismos formales de realización.

El abordar el aspecto regionalista de la planeación tiene varios supuestos:

En primer lugar, el alcance de la teoría de la planeación se ha enfocado a lo económico y ha dejado al margen la utilidad del análisis político para -- abordar los fenómenos reales en toda su complejidad y formular, con ello, -- una auténtica estrategia de cambio estructural. Es decir, introducir el concepto de planeación política, ligado al de planeación económica.

En segundo lugar, en tanto la planeación tiene naturaleza política, porque fija objetivos de mediano, y largo plazo para toda la sociedad, es una función que requiere de consenso social y de la compatibilidad entre los valores o necesidades socialmente definidas y los que ofrece. Ello nos remite al grado de democratización del sistema de planeación y a la vinculación de los niveles de gobierno locales y de la sociedad en sus más variadas expresiones, en la elaboración, ejecución y evaluación de las acciones planificadas de gobierno.

La incorporación de las regiones, a través de estados y municipios, requiere de una auténtica descentralización que haga posible que esas entidades formen sus propios planes, los presupuestos, los financien con sus propias fuentes y los evalúen ellos mismos. Con esa base, debe plantearse que la planeación invierta su proceso y se formule de las base a la cúspide, haciendo de los planes regionales el sustento del plan nacional de desarrollo.

El municipio, que es la "célula" del sistema político y económico, debe - - asumir un nuevo papel para ser la "célula" del sistema de planeación.

Esto implica cambiar el concepto mismo de desarrollo y utilizar el criterio de regionalización en lugar del de sectorialización para la planeación y la asignación de recursos, ya que el sistema ectorial plantea la inversión en función de su rentabilidad financiera, en tanto la regionalización lo hace con un criterio geoeconómico que permite valorar su productividad, la generación de empleo y la elevación de la calidad de vida de la zona en que se efectúa.

La planeación regional debe surgir en el lugar mismo donde se asienta la población, de ahí mismo sus propuestas y las posibilidades de solución de sus problemas, ampliando los márgenes de consenso, eficacia y democracia de la administración pública para el desarrollo.

Ese propósito requiere adecuar el sistema jurídico, administrativo y financiero en que opera la administración pública. Adecuar la Constitución, las leyes secundarias y locales para precisar más los procesos de planeación y reducir la discrecionalidad y la excesiva concentración de poder en la administración pública federal.

Con un criterio regional el plan nacional debe basarse en los planes regionales surgidos de la región y no en planes por sector. Para operarlos la administración pública debe reducir su desvinculación y trabajar, como se propone, en gabinetes resolutivos por región para implementar lo que corresponda a cada nivel de gobierno.

Además es necesario abrir canales amplios de discusión social y de participación permanente para la planeación, porque sólo así se podrá obtener el compromiso de los grupos sociales en las metas planteadas, viabilizando el cumplimiento de los planes, lo que también implica una gran movilización de recursos materiales y humanos en favor del desarrollo.

La presente investigación utiliza el método tesis-antítesis-síntesis, por considerar que es el que proporciona el mayor rigor científico. En ese orden están planteados los capítulos.

El primer capítulo, referido al Sistema Nacional de Planeación expone la teoría vigente, la estructura formal de la planeación nacional y las consideraciones regionales existentes.

El segundo capítulo estudia los alcances reales de la planeación regional, el grado de realización en estados y municipios, utiliza ejemplos de algunas localidades y sus limitaciones administrativas, económicas, políticas y sociales.

Por último, el tercer capítulo sintetiza la secuencia del análisis y plantea una alternativa regional para la planeación mexicana, en donde esboza la necesidad de globalizar el análisis para la planeación y una serie de propuestas en relación al criterio regionalizador y algunas medidas políticas, legislativas y administrativas para reformular el proceso de planeación en nuestro país.

I.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

A.- CONCEPTUALIZACION Y DOCTRINA.

1.- Definición.

La planeación puede definirse como la adaptación racional del quehacer diario de los hombres a las leyes naturales, confeccionando y creando simultáneamente las leyes sociales para lograr el desarrollo económico socialmente controlado.¹

Como función administrativa pública, es la actividad que identifica los objetivos generales de la sociedad, a corto, mediano y largo plazo, define las políticas o estrategias para alcanzarlas a través de una institución o un conjunto de instituciones y da bases para las otras funciones de la administración pública.²

En una connotación sociológica puede entenderse como un instrumento de la administración pública para mediar entre el Estado y las demandas del cuerpo social, con arreglo a los intereses predominantes en disputa en una sociedad capitalista.

Debe hacerse hincapié en que el concepto de planeación empleado en una sociedad capitalista implica la propiedad de los medios de producción en particulares, por lo que es un concepto flexible, altamente dependiente del desarrollo de las variables económicas y de la lucha política de clases o sus fracciones.

En una sociedad socialista se elaboró el concepto de planificación con una concepción obligatoria, rígida, con plazos fijos, articulada y con mayor grado de previsión del rumbo de la economía, ya que en el socialismo el Estado detentó, en el momento de su concepción, la propiedad mayoritaria de los medios de producción, con lo que la Administración posee un elevado poder de control sobre sus principales variables.³

En México, la Ley de Planeación la define como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base a las atribuciones del Ejecutivo Federal, en -

¹ Ceceña Cervantes, José Luis. "La economía política de la planificación económica nacional" Ed., F.C., México 1981 PD. 148-160.

² Pichardo Pagaza Ignacio "Introducción a la Administración Pública de México" Funciones y especialidades, T. II.

³ Ceceña Cervantes, José Luis, ob. cit. p. 149.

materia de promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establecen".⁴

2.- Surgimiento de la planeación.

La planeación como una de las funciones de la administración es un fenómeno reciente. Se adopta en la URSS después de la Revolución de 1917. Surge con carácter forzoso u obligatorio propio de una economía centralizada.

En los países capitalistas, adquiere carácter indicativo, no obligatoria para el sector privado, empleándose después de la Segunda Guerra Mundial, ante la necesidad de reconstruir las economías y enfrentar las nuevas condiciones mundiales. El Plan Marshall de los Estados Unidos fue el documento que introdujo el proceso de la planeación como un instrumento para controlar, mediante una serie de políticas de estabilización contenidas en él los ciclos económicos del capitalismo. Con ello se rompió la actitud de estos países de calificarla como un medio opuesto al principio de libre empresa.

En los países subdesarrollados, en los que la pobreza y dependencia podían llevar a crisis sociales y agudizar la lucha de clases, la planeación del desarrollo se introdujo como un instrumento de la administración pública para racionalizar los procesos de toma de decisiones y, con ello, reducir el costo social del desarrollo, con una visión neo-Keynesiana.⁵ La India fue el primer país subdesarrollado que empleó la planificación como una actividad de relevancia para impulsar el desarrollo.

Su uso se extendió rápidamente en la década de los 60's. Los países desarrollados y organismos financieros internacionales que proporcionaban ayuda, pusieron como condición la elaboración de planes cada vez más sistematizados, introduciendo

⁴ Ley de Planeación, D.O. 5 de enero de 1983, P.I.

⁵ Matus, Carlos "Planificación de situaciones", Ed. FCE, Méx. 1980. P.7

do el principio de planificación en acuerdos internacionales como el de Punta del Este, Uruguay en 1961. ⁶

Los primeros planes elaborados en los países subdesarrollados se relacionaban con los presupuestos generales de inversión y, usualmente, carecían de indicaciones para su implementación, por lo que tenían poca influencia en el proceso de toma de decisiones públicas. ⁷

3.- La planeación como función administrativa.

La administración tiene cinco funciones generales, a saber: Planeación, Organización, Integración, Ejecución y Evaluación. Estas se denominan funciones de regulación, en contraposición a las de apoyo (por ejemplo, adquisiciones o intendencia). ⁸

La planeación es la que señala objetivos y define políticas y programas, por lo que se vincula directamente a la prognósis administrativa. La prognósis es el resultado de la investigación y la previsión. Su grado de anticipación de las condiciones futuras es una cualidad susceptible de desarrollo, a través de sistemas de investigación sustentados en la observación y la experimentación, que introducen nuevas técnicas y sistemas para la previsión administrativa como resultante de los cambios en la Administración Pública de los últimos años y la velocidad con que se efectúan.

Como ejemplo podemos citar el aporte de la teoría de sistemas que concibe que la planeación tiene que adaptarse a un ambiente interno y externo, así como a las innovaciones que se pretende introducir en ellos para variar ciertas tendencias. Por ello, pretende proveer un sistema integrado de decisiones, a través del proceso de la planeación, estableciendo subsistemas, pero en un conjunto sistemático que dé operatividad a las organizaciones. ¹⁰

⁶ Rothwell, Kenneth, J. "Alcance de los problemas de Dirección y Administración en el desarrollo". Ensayo. Revista de política y administración - No. 2 Ed. Colegio Nacional de Lics. en Cs. políticas y Admón. Pública. Méx. 1975 P.2

⁷ *Ibid.*, p. 12

⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio, *ob.cit.* p. 14

⁹ Galván Escobedo, José "La prognósis Administrativa. Los Escenarios del Futuro" Revista de Administración Pública 55/56 Ed. INAP México 1983 P.P.96.

¹⁰ Galván Escobedo, *op. cit.* p. 97.

La planeación como función vertebral de la administración pública se concibe como un instrumento para evitar incongruencias y descoordinación en la administración. En México, como señala Ignacio Pichardo Pagaza ¹¹ es un instrumento de una administración del desarrollo que además de cumplir los presupuestos señalados anteriormente, pretende transformar la realidad nacional e incorporar a los órganos del estado y a la sociedad en objetivos comunes.

La planeación se funda en los principios de:

- racionalidad: científicidad y razonamiento (eficiencia y eficacia)
- previsión: anticipar cursos de acción. Proyectar decisiones.
- universalidad: incorpora a todas las fases del proceso administrativo.
- unidad: coordina en un todo, programas y proyectos.
- continuidad: su flexibilidad permite secuencia en su acción.
- inherencia: es inherente a la administración. ¹²

Los elementos de una planeación de la actividad pública son:

- a). Un conjunto de principios filosóficos y políticos que señalan sus grandes objetivos.
- b). Determinación de propósitos y prioridades sectoriales y regionales.
- c). Establecimiento de metas cuantificadas en el tiempo y el espacio.
- d). Coordinación de acciones por sector, entre sectores y regionalmente. ¹³

La planeación puede ser de tipo económico-social que es conocida como planeación del desarrollo. También puede ser funcional, por ejemplo, en las empresas privadas se realiza la planeación financiera o de recursos humanos. En tercer lugar, puede ser sectorial por actividad económica: agrícola, de salud o de turismo, por ejemplo.

¹¹ Pichardo Pagaza Ignacio, Ob.cit. p. 31

¹² Ibid. p. 18

¹³ Ibid. p. 17

La que se utiliza en la administración pública, por su naturaleza, es la planeación del desarrollo, o económico-social. ¹⁴

4.- Naturaleza política de la planeación.

En razón de que se refiere a la fijación de objetivos y metas de largo plazo -- para toda la sociedad, la planeación tiene plena naturaleza política. La planeación une el proceso político con las funciones administrativas. Los métodos de la planeación son administrativos, la fijación de objetivos es política. ¹⁵

De ahí que la planeación refleje las síntesis del proceso político, en donde están en constante competencia los intereses de clase y de grupo social. Su sentido y alcances están determinados por la resultante de esa permanente actividad política.

En razón de que en las economías capitalistas el Estado no detenta todos los medios de producción, la planeación es fundamentalmente INDICATIVA. A través de planes basados en pronósticos económicos y luego negociados con empresas y grupos de interés privados, sindicatos y las autoridades regionales y municipales, el sistema político controla una parte importante de la economía.

El sentido de este poder gubernamental está involucrado en los intereses de la política diaria y estimula a la sociedad a participar en ella. ¹⁶ El gobierno integra y conduce la planeación en el ambiente determinado del país para transformar las condiciones existentes a través del tiempo. Sin embargo, es influida por creencias, valores y metas de los grupos sociales y de quienes son parte de la institucionalidad técnica. ¹⁷

La planeación no es necesariamente un medio o instrumento de una sola clase --

¹⁴ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 16

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Deutsch, Karlw. "Política y Gobierno" Ed. F.C.E., México. 1976 P. 445

¹⁷ Rothwell, Kennet. ob. cit. p. 11

social, sino que puede ser un medio de atemperamiento del conflicto social en forma política, por eso, aunque el Estado no posea mayoritariamente los medios de producción, no puede menospreciarse la utilidad política de la planeación.¹⁸

No hay técnicas asépticas y neutras. Una planeación que sólo busque la eficiencia de la administración y no refleje las demandas sociales de las principales fuerzas políticas de un país, tiene pocas posibilidades de éxito.¹⁹

Con la planeación, todo paso al futuro es menos incierto en la medida que aprovecha los frutos de la experiencia y el conocimiento de la realidad existente.²⁰ De ahí que las capacidades políticas y administrativas sean requisitos esenciales para la planificación exitosa.

El accionar del Estado se determina por las particulares características del sector público y por la insuficiencia de los esfuerzos créditos. Las estructuras jerárquicas, los métodos de remuneración y sumisión y la centralización de la toma de decisiones y de su ejecución, sin involucrar a los diversos agentes sociales, dificultan su realización.

La planificación del desarrollo ha mostrado en el tiempo la tendencia a concentrar grandes decisiones políticas. Sin embargo ese fenómeno en sí, no garantiza su puesta en práctica.²¹

5.- Alcances de la teoría de la planeación.

En los países subdesarrollados, la planeación ha enfocado sobre todo a lo económico. Por eso, no sintetiza la realidad total, ni la entiende como resultado de la interacción de fuerzas político-sociales, por lo que sus métodos ignoran su gestación y permanencia. La planeación económica es una técnica cerrada, al margen de un método de planeación política. Para el planificador las cuestiones y restricciones políticas son elementos secundarios.²²

¹⁸ Ruiz Dueñas, Orge. "Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México" Ed. UAM México 1983 P. 63.

¹⁹ Idem.

²⁰ Galván Escobedo, op. cit. P. 95

²¹ Rothwell, Kenneth, ob. cit. p. 10

²² Matus, Carlos, ob. cit. p. 21

La eficiencia del progreso se mide por el máximo rendimiento del producto. Por ello, para el planeación, la asignación de recursos sólo contempla la velocidad de la economía y no la dirección del desarrollo. Sólo persigue maximizar recursos y da pocas bases para la evaluación de proyectos sociales.

La planeación indicativa sigue dominada por la ley del valor y la ley de la -- maximización de beneficios, por lo que el gobierno se limita a influir a través de instrumentos de política económica. De este modo se da un limitado proceso de planificación global social.²³ En estas condiciones la teoría de la planeación es de tipo economicista y no contiene una visión totalizadora de la realidad social.²⁴

B.- MARCO JURIDICO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hasta la reforma de 1983, la Constitución no contenía atribuciones del Estado en materia de planeación. En 1977 el art. 74 sólo reconocía la función de programación. El marco jurídico básico de la planeación en México lo constituían, y hoy son parte importante, los acuerdos administrativos del ejecutivo.

En leyes diversas como la de Asentamientos humanos o la de Fomento Agropecuario se encuentran referencias respecto a la necesidad de planear esas actividades.²⁵

La reforma mencionada modificó los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales y dio origen a la Ley de Planeación.

El artículo 25 señala el conjunto de actividades económicas que debe desarrollar el Estado.

²³ Guillén, Arturo, "La Planificación Central". Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. Ed. UNAM. Coord. de Humanidades Mex. 1982. P. 5

²⁴ Matus Carlos, op. cit. p. 19.

²⁵ Pichardo Pagaza, ob. cit. P. 26

El artículo 26 faculta al Ejecutivo para establecer el Sistema Nacional de Planeación Democrática, dando rango constitucional a la función de planeación, con lo que pasa a ser un instrumento fundamental en la acción del gobierno. También faculta al Ejecutivo para dar las bases para la participación social.

El artículo 27 y 28 precisan las características de la propiedad y los límites de la acción privada.

El artículo 73 faculta al Congreso para expedir leyes del desarrollo económico y social y leyes para la planeación, programación, promoción, concertación y acciones de orden económico. ²⁶

Debe reconocerse que el art. 26 que fundamenta el proceso nacional de planeación es muy genérico y no señala la responsabilidad de todos los niveles de gobierno de planear sus actividades ni fija políticas de participación social, si no que le da una amplia discrecionalidad al Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el art. 115 Constitucional sólo faculta al municipio para expedir planes de desarrollo urbano. En ninguna de sus fracciones menciona a los sistemas de planeación ni a los planes de desarrollo económico y social.

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En su exposición de motivos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) reconoce el concepto de programación para la acción del Estado. Menciona que programar es un medio para priorizar y eficientizar las funciones administrativas. Esta Ley establece el sistema sectorial de la administración pública federal facultando a cada sector administrativo para programar su rama de actividad. ²⁷

Concentra en la Secretaría de Programación y Presupuesto atribuciones de planeación del gasto público e inversiones, la presupuestación del gasto corriente y la programación y control de las entidades paraestatales, antes responsabilidad de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional, respectivamente.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Secretaría de Gobernación 1988.

²⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 26 de Dic. de 1976, México.

El art. 32 de la LOAPF faculta a la S.P.P. para elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo, controlar los programas de inversión pública y planear y fomentar el desarrollo de las regiones.

Con las reformas a la LOAPF de 1982²⁸ las responsabilidades de dicha Secretaría en materia de planeación del desarrollo son:

- I. Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente.
- II. Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales señalados por el Presidente de la República.
- III. Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan.
- IV. Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta de los sectores social y privado en las actividades de planeación, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos estatales para el desarrollo integral de las distintas regiones del país.
- VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- XII. Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- XVI. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación.

²⁸ Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 4 - de enero de 1982. Art. 32.

De estas facultades se desprende que la Secretaría de Programación y Presupuestos es la dependencia rectora en la elaboración de los planes y de su ejecución. Además la ley le otorga un amplio poder discrecional en materia de procedimientos de participación social y convenios con los estados de la federación.

3.- Ley de Planeación de 1983. ²⁹

Esta Ley se publica en enero de 1983, define funciones, responsabilidades y relaciones entre quienes participan en el proceso de planeación; establece bases de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil y la relación entre el ejecutivo y el legislativo en esta materia. ³⁰

En ella se responsabiliza al Ejecutivo Federal a conducir la planeación nacional (art. 4°); obliga a remitir al Congreso el plan para su examen y opinión (art. 5°); faculta a la S.P.P. para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, con la opinión de dependencias, entidades, grupos sociales y gobiernos locales y coordinar la planeación regional (art. 14°); establece los Foros de Consulta Popular (art. 20°).

También define como regional el ámbito de más de una entidad federativa (art. 25°); establece la vertiente de coordinación con Estados y Municipios (arts. 33 a 36) y la de concertación e inducción (arts. 37 a 41).

Sin embargo ahí no se precisa, sólo se generaliza el mecanismo para integrar el plan, con lo que se centraliza la función en el Ejecutivo Federal sin incluir expresamente a los Estados y Municipios.

4.- Otras disposiciones legales. ³¹

Otras leyes que mencionan disposiciones inherentes a la planeación son, por ejemplo:

- I. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal ³² que indica la formulación pr-supuestal por programas, ajustándose a las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (art. 4°).

²⁹ Ley de Planeación. D.O. 5 de Enero de 1983. México.

³⁰ cfr. Pícahrdo Pagaza ob. cit. p. 28

³¹ cfr. Ruiz Dueñas Jorge hace un análisis amplio al respecto. op.cit.p.44-46

³² Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal D.O. 31 de diciembre de 1976. art. 13.

- II. La Ley General de Deuda Pública ³³ que obliga a dependencias y entidades a elaborar programas financieros anuales y de mediano y - largo plazo.
- IV. También la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas o la Ley de Información, Estadística y Geografía.
- V. La reforma al art. 74 fracc. IV de la Constitución faculta a la - Cámara de Diputados a evaluar la Cuenta Pública y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas y planes.

C.- EVOLUCION DE LA PLANEACION NACIONAL.

1.- Antecedentes

En 1928 se crea en México el Consejo Nacional Económico, que tiene la función de investigar todos los asuntos de carácter económico y la acumulación de estadísticas públicas y particulares. ³⁴

El 12 de julio de 1930 el Presidente Pascual Ortiz Rubio, en ejercicio de facultades extraordinarias que le otorgara el Congreso, expidió la Ley sobre -- Planeación General de la República, que es la primera ley en nuestro país relativa a este instrumento. En cinco capítulos trató lo concerniente a la planeación y su práctica administrativa, destacando el señalamiento de los objetivos de la planeación, la obligación de elaborar un "plano" nacional y la zonificación del territorio del país.

También creó la Comisión Nacional de Planeación, consultiva de la Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, -- que tenía la responsabilidad de realizar los planos mencionados y los programas señalados por la ley ³⁵.

³³ Ley Gral de Deuda pública D.O. 31 de diciembre de 1976.

³⁴ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 20

³⁵ Ibid, p. 21.

El Partido Nacional Revolucionario en 1934, difunde como plataforma electoral del candidato a la Presidencia General Lázaro Cárdenas el Primer Plan Sexenal, que representa en la historia de la planeación latinoamericana uno de los pocos planes con un elevado porcentaje de realización y de visión de cambio estructural ³⁶.

El propio Cárdenas estableció una comisión asesora con la idea de programar - las acciones de gobierno. Con esa base, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada en 1935, estatufía que todas considerarían la planeación de la política general. Con este Plan se creó la Ley de Crédito Agrícola de 1934 y el BANJIDAL en 1935. Sin embargo no precisaba instrumentos de - ejecución y las deficiencias estadísticas no permitían cuantificar los programas anuales ni evaluar resultados. ³⁷

El Segundo Plan Sexenal, propuesto por el Partido de la Revolución Mexicana - se amplió estableciendo objetivos sectoriales. Sin embargo, el estallido de La Segunda Guerra Mundial impidió desarrollarlo. En 1942 Avila Camacho establece la Comisión Federal de Planeación Económica, como cuerpo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en aspectos macroeconómicos y solución de problemas concretos planteados por la guerra. El Presidente Miguel Alemán (1946-1955) no elaboró un plan formal y creó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que tenía previsiones para programar en conjunto la inversión y la obra pública. En 1948 creó - la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. ³⁸

La administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines le dio importancia operativa a la Comisión, que elaboró un programa de inversiones públicas (1953--

³⁶ Solari, Aldo E., Boeninger, Edgardo; Franco Rolando y Palma, Eduardo. "El Problema de Planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas", Cuadernos del Ilpes No. 26, Ed. Ilpes 1980.

³⁷ Pichardo Pagaza, op. cit. p. 22

³⁸ Idem.

1958) que por vez primera se encuadró en un esquema de contabilidad nacional.³⁹

Fue en 1953 que las Secretarías presentaron sus Programas de Inversión, para ser integrados por la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y NAFINSA en un programa coordinado. La Comisión de Inversiones se incorporó, en este período, a la Presidencia de la República, para plantear programas de inversión para realizar la política pública. Todas las inversiones y gastos se autorizaban por tal comisión, que exigía reformas de mejora administrativa en las dependencias y paraestatales para asignarles recursos.⁴⁰

Por su capacidad, esta comisión formuló un plan de inversiones para dos años - que fue la base para obtener créditos externos canalizados a la energía, riego, comunicaciones y transporte.

En el período del Presidente López Mateos (1958-1964) se expide una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de la Presidencia. Esta nueva dependencia fue responsable de planear, coordinar y vigilar - las inversiones del sector público. Para su labor contó con una Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y una Oficina del Plan General del Gasto Público, para efectuar proyecciones de política económica.

Tres acuerdos administrativos precisaron sus funciones:

- 1) Acuerdo Sobre la Elaboración de Programas de Inversiones Públicas para 1960-1964 (junio de 1959).
- 2) Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País (julio de 1961) y,
- 3) Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial Encargada de Formular Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País (marzo de 1962).⁴¹

³⁹ Pichardo Pagaza, op.cit. p.22

⁴⁰ Idem p. 25

⁴¹ Idem p. 27

La Comisión Intersecretarial formuló el Plan de Acción Inmediata (PAI) que permitió acceso a crédito externo en el marco de la "Alianza para el Progreso". Su objetivo era lograr la estabilidad de la demanda agregada, mediante la disminución de las fluctuaciones de la inversión privada y las exportaciones, a través de la inversión pública.

Esta Comisión también elaboró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, en la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, señalando directrices para el sector público y estímulos para el sector privado. Se propuso un crecimiento de 5% anual, otorgar prioridad al sector agropecuario, impulsar la industrialización, la productividad, mejorar la educación y vivienda, estabilidad del tipo de cambio y acciones antiinflacionarias.⁴²

En 1975, el PRI elaboró el proyecto del Plan Básico de gobierno 1976-1982. José López Portillo, en campaña, realizó una encuesta nacional que se concretó en un documento denominado "Bases para un Programa de Gobierno". Ese fue el antecedente del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

La administración de Miguel de la Madrid sistematizó la propuesta de creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de una reforma a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales y la creación de la ley reglamentaria del art. 26, la Ley de Planeación. Esto dio fundamento a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.⁴³

La administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) realizó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que representa una síntesis de la experiencia de la Administración Pública Mexicana en materia de planeación. Este documento adquiere matices más sistematizados y agregados de las técnicas de planeación.⁴⁴

⁴² Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 27

⁴³ Idem.

⁴⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1989-1994. Ed. SPP. Méx. 1989.

2.- El actual Sistema Nacional de Planeación.

El art. 26 Constitucional establece la atribución estatal de planear y se desarrolla en la Ley de Planeación, donde corresponde a la S.P.P. la coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Algunas características del actual sistema de planeación son:

- 1.- Considera, aunque en forma general e imprecisa, la participación social.
- 2.- Es específico en el responsable de la función y en el mecanismo de realización del Plan. Este se desprende de las propuestas sectoriales, de cada dependencia central, integradas en un solo Plan Nacional que es aprobado por el Presidente y comentado por el Congreso.
- 3.- Se introduce el concepto de planificación local.
- 4.- Tiene como base al Plan Nacional de Desarrollo para la elaboración de Programas Sectoriales y Regionales. Sin embargo, no existe una disposición clara que obligue a la elaboración de planes estatales y municipales de desarrollo.

2.1 Niveles de la planeación.

El Sistema de Planeación contempla tres niveles de planeación:⁴⁵

GLOBAL: Macroeconómico y regional bajo la coordinación de la S.P.P.

SECTORIAL: Cada dependencia desagrega el plan nacional en programas por área.

INSTITUCIONAL: Por Entidad Paraestatal se elaboran los Programas Operativos Anuales (POA). Por su importancia y tamaño, algunas entidades formulan programas de mediano plazo que se in-

⁴⁵ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 31

corporan al sectorial respectivo.

2.2 Tipos de planes.

Los planes que es posible elaborar en el marco del Sistema Nacional de Planeación son:⁴⁶

AGREGADOS: Macroeconómicos, que suman variables económicas como consumo, empleo, etc.

SECTORIALES: Desarrollan áreas económicas específicas:

SUBSECTORIALES: (agrícola, minero, etc.)

DE EMPRESAS PUBLICAS, PRIVADAS Y MIXTAS

ESPECIALES: Cubren actividades regionales o geográficas que casi - - siempre involucran a varios sectores económicos, por lo que se les denomina también inter-sectoriales.

En el último caso la ley prevé que el Ejecutivo puede crear las comisiones intersecretariales necesarias para desarrollar dicho tipo de plan.

2.3 Planes y programas. Diferenciación.

De acuerdo con la Ley de Planeación, la categoría de Plan se reserva al Plan Nacional de Desarrollo. La S.P.P. es la dependencia responsable de su elaboración. Las demás dependencias y entidades elaboran programas, sectoriales, regionales, institucionales y especiales. Su vigencia no excede al periodo presidencial, aunque pueden contener previsiones a un plazo mayor.⁴⁷

Es oportuno precisar que los Estados y algunos municipios también elaboran Planes.

⁴⁶ Pícharo Pagaza, ob. cit. p. 18

⁴⁷ Idem. p. 41

Los instrumentos que precisan las acciones de vinculación con grupos sociales interesados son los Programas Operativos Anuales.

2.4 Vertientes de la planeación.

El actual Sistema Nacional de Planeación Democrática observa cuatro vertientes para su realización:

- a) COORDINADA: el Plan se conviene con los Estados de la República.
- b) CONCERTADA: mediante contratos se establecen acciones conjuntas con los particulares.
- c) OBLIGATORIA: para la administración pública.
- d) INDUCTIVA: mediante medidas de política económica y acciones de promoción se estimula a la sociedad a orientar su conducta de acuerdo al Plan. ⁴⁸

2.5 La participación social.

Para la elaboración del Plan existen Foros de Consulta Popular a nivel Nacional y Estatal. En ellos participan grupos sociales, empresariales, académicos, profesionales y de investigación. También se recurre a consultas con los gobiernos locales y las dependencias y entidades de la administración.

Para la ejecución del Plan Nacional, el SNPD recurre a la vertiente de inducción y concertación con los sectores social y privado. La inducción se funda sobre todo en medidas de política económica y gasto público y, a través de las Entidades, en precios diferenciales, por Ejm. de Energéticos y de comercialización de productos. ⁴⁹

En lo que respecta a la Consulta Popular, que sería el instrumento de mayor vinculación con la sociedad civil previamente a la elaboración del Plan, tie-

⁴⁸ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 41

⁴⁹ Idem. p. 42

ne como característica que es convocada por la autoridad Central y se aboca a temas sectoriales. En el proceso de consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994 se convocaron a más de 20 foros nacionales de consulta, organizados por cada dependencia, en la que participaron los grupos cúpula de la economía, la academia, los sindicatos y la política.⁵⁰

2.6 Coordinación con los Estados.

Para impulsar las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se realizan con los Estados Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), que inclusive contienen capítulos de descentralización política y económica, así como decisiones de apoyo a la creación y consolidación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática.⁵¹

2.7 Intervención del Congreso Federal.

Hasta 1982 el Congreso sólo se limitaba a sancionar el Presupuesto Federal, después se amplió su ámbito de Control, con la obligación del Ejecutivo de -- enviar en un plazo de 6 meses después de la toma de posesión, el Plan Nacional de Desarrollo, para su revisión.

Además, el Ejecutivo envía anualmente informes de Ejecución; presenta y relaciona las leyes de ingresos y presupuesto de egresos con el Plan y los programas.

Las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal, informan del cumplimiento del PLANADE y de sus políticas. Los directores de paraestatales informan sobre sus objetivos específico en el marco del plan. Los diputados y Senadores pueden participar en los foros de consulta popular.

Aunque ahora es mayor la participación del Congreso, su peso es limitado y no decisivo.⁵²

3.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Montemayor Seguy, Rogelio "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". Revista de Administración Pública 55/56, Ed. INAP Méx. 1983.

⁵² Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 45.

El 17 de abril de 1980 se publicó el Plan Global de Desarrollo que pretendió ser un instrumento coordinador de la programación sectorial y regional, pese a lo limitado de su período.

Se estructuró en tres partes: política, económica y social, separadas y sustentó en 4 propósitos de gobierno básicos: fortalecer la independencia nacional; mayor bienestar social; crecimiento económico y redistribución del Ingreso.⁵³ Vinculaba sus políticas básicas a través del Programa de Acción del Sector Público (PASP).

4.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El PLANADE 1983-1988 constó de tres partes. La primera contiene los principios políticos, el diagnóstico y los objetivos. La segunda se refiere a la estrategia, enumerando un conjunto de medidas de política económica para realizar sus objetivos: política económica, políticas de gasto público, de empresa pública, de financiamiento, política regional, etc.

La tercera parte estableció los lineamientos para la participación de la sociedad civil en la ejecución del plan en sus vertientes obligatoria, coordinada, concertada e inducida.⁵⁴

Este plan aplicó técnicas más avanzadas e informadas de pronóstico formulando un amplio diagnóstico interno y externo, definiendo las opciones coyunturales y estructurales de mediano plazo de la economía del país.

En su segunda parte define cinco zonas económicas regionales prioritarias: Metropolitana de la Ciudad de México, Frontera Norte, Sureste, Costa del Golfo y Pacífico. A ellas limita su política regional.⁵⁵

Sus orientaciones son muy generales y delega la operatividad a los Programas Operativos Anuales.

⁵³ Ruíz Dueñas, Jorge, ob. cit. p. 42

⁵⁴ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 40

⁵⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988, Ed. SPP. Méx. 1983.

Define que las líneas del PLANADE deben ser las que vinculen a los Estados y normen los Convenios Unicos de Desarrollo.

5.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994⁵⁶.

El PLANADE 1989-1994 profundiza en tres acuerdos nacionales propuestos por el Presidente Salinas de Gortari en su toma de posesión: Acuerdo para la Recuperación del Bienestar Productivo; Acuerdo para la Ampliación de la Democracia y Acuerdo para la Recuperación del Crecimiento y la Estabilidad Económica. A ellos subordina la política sectorial. Contiene tres partes: de Diagnóstico, Estrategia y Participación Social.

En lo que respecta a la vinculación con estados y municipios, propone impulsar la Consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, mediante la descentralización. Señala que no pretende que todos los municipios formulen sistemas de planeación, aduciendo razones de tipo técnico, no político.

Propone la creación de un programa especial, el Programa Nacional de Solidaridad y la creación de comisiones intersecretariales para los programas especiales.

Señala que la planeación regional es responsabilidad fundamental de las regiones, señalando como ejemplo a la comarca lagunera, entre los estados de Durango y Coahuila.

El PLANADE 1989-1994 se propone como meta la maximización de recursos con participación social.

Es un Plan originado en un esquema administrativo centralizado y con un sistema sectorial.

6.- Algunas limitaciones del SNPD.

Adicionalmente a los problemas que representa una escasa consulta en la base social, reducida a la participación de grupos minoritarios, y a la dificultad

⁵⁶ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1989-1994 Ed. SPP, Méx. 1989.

de operación por su elaboración a partir de sectores diferenciados de la Administración Pública y no por un procedimiento que analice integralmente a la sociedad, como un objeto de acción multidisciplinaria, Ignacio Pichardo Pagaza, señala⁵⁷:

- 1) Falta de claridad en el carácter obligatorio del plan para toda la administración federal. En consecuencia, falta de vinculación entre políticas de desarrollo e instrumentos de planeación.
- 2) El desarrollo de la planeación no ha sido correspondiente con el desarrollo de la capacidad de traducirla en decisiones de gasto y en acciones concebibles en tiempo y espacio, susceptibles de control y evaluación.

Es pertinente señalar que el Plan sigue un proceso de diagnóstico y formulación económica que deja en una situación marginal a los factores políticos, sociales y culturales internos y externos que interactúan en los fenómenos reales.

D. LA SECTORIALIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION.

1.- Dependencias Globalizadoras y Sectoriales.

Como se mencionó, hasta 1976 tres dependencias se responsabilizaban de la planeación: la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional, conocidas como "El triángulo de la eficiencia".

Con la reforma administrativa de ese año se introduce el principio de unidad administrativa con un esquema sectorial, fundamentalmente para elaborar los planes nacionales de desarrollo y para asegurar la coordinación en su ejecución⁵⁸.

Se crea un esquema de "cascada", en el que tres dependencias globalizadoras, SPP, Hacienda y Contraloría General de la Federación, asumen la normatividad de la planeación, la presupuestación, el financiamiento, el control y la-

⁵⁷ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 29

⁵⁸ Idem. P. 251

evaluación de toda la administración Pública Federal.

A su vez, cada Secretaría y el D.D.F., se constituyen en coordinadoras ó "cabezas de sector", agrupando por rama de actividad, a un conjunto de entidades - paraestatales, entidades coordinadas⁵⁹.

Ese esquema es el que se utiliza para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo. Cada entidad presenta su propia propuesta a la coordinadora de sector, quien las agrupa en un sólo documento que remite a la SPP, dependencia - que formula el Plan Nacional y lo presenta al Presidente de la República.

De acuerdo con ese mecanismo, la SPP es la globalizadora que tiene a su cargo la elaboración de los planes de desarrollo nacional y regional, la programación de su financiamiento (corriente y de inversión), la evaluación de gestión y la preparación de la cuenta pública y del presupuesto de egresos, que se envían al legislativo. Esta función está encuadrada en la Subsecretaría de Presupuesto⁶⁰.

En materia de desarrollo regional, la correspondiente Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional es la encargada de operar el sistema con los Estados y Municipios y, a la vez, interviene en la programación de las obras públicas de las diferentes dependencias federales.

La planeación se apoya en la sectorización. Las cabezas de sector vinculan a las dependencias y entidades sectorizadas con los planes nacionales. El art. 51 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal señala la obligación de las dependencias y entidades de conducirse de acuerdo a los objetivos y prioridades que establezca el ejecutivo para realizar la planeación⁶¹.

2.- Programas Sectoriales.

Después de aprobar el Plan Nacional el Ejecutivo, las dependencias tienen la obligación de elaborar y publicar sus programas sectoriales. Actualmente el sistema lo integran 21 programas: salud; modernización educativa, cultural y

⁵⁹ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 251

⁶⁰ Pichardo Pagaza, ob. cit. P. 61

⁶¹ Idem. p. 25

del deporte; procuración e impartición de justicia del gobierno del D.F., Desarrollo Urbano, Vivienda; Protección del medio ambiente; modernización del abasto; capacitación y productividad; modernización del campo; aprovechamiento del agua; modernización de la pesca; ciencia y modernización tecnológica; modernización industrial y del comercio exterior; modernización de la infraestructura del transporte; modernización de las telecomunicaciones; modernización energética; modernización de la minería; modernización del turismo; modernización de la empresa pública; y financiamiento del desarrollo⁶².

Por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos elaboró el programa de modernización del campo, con apoyo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, conteniendo metas de mediano y largo plazos, monto de inversiones públicas, etc. Con base en él, S.P.P. autoriza las asignaciones presupuestales a los programas aprobados.

La S.A.R.H., en el marco del Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE), colabora con los Estados en la elaboración de sus propios programas⁶³.

Mediante un complejo sistema, tema del siguiente capítulo, el Plan Nacional y los programas sectoriales subordinan a los Planes Estatales y sectoriales respectivos. Es decir, definen una Planeación del Desarrollo de arriba hacia abajo.

3.- Infraestructura de apoyo a la planeación.

La planeación se apoya en tres áreas: Capacitación de recursos humanos; investigación aplicada e información. Los recursos humanos deben tener la capacidad suficiente para desarrollar actividades de planeación en cualquiera de sus aspectos.

La investigación aplicada genera nuevos procedimientos y retroalimenta los habitualmente utilizados.

La información contiene el conjunto de datos, cuantificables ó no, que sustentan

⁶² Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo - 1989-1994, Ed. SPP, Mex. 1989 p. 134

⁶³ Pichardo Pagaza. ob. cit. p. 27

tan la toma de decisiones: estadísticas, cartográfica, cuentas nacionales, bancos de información e inventarios⁶⁴.

Pueden señalarse como alcances administrativos básicos de la planeación los siguientes:

- Se ha estructurado un marco normativo
- Se ha sistematizado por etapas
- Se ha introducido la racionalidad administrativa
- Se han elaborado Planes Estatales de desarrollo, formalmente diferentes en su proceso, del plan nacional.
- Se han ordenado conceptual y temporalmente los documentos de la planeación, plan-programas, etc.
- Se disponen de mejores instrumentos de diagnóstico interno y externo.
- Se ha introducido relativamente el principio de consulta popular⁶⁵.

De este capítulo se desprende que la planeación del desarrollo mexicano se ha aplicado fundamentalmente a la economía. También que por su naturaleza la planeación debe entenderse como un proceso eminentemente político.

Consecuentemente con ello, el Plan debe vincularse con el área territorial y poblacional que es el Estado y, primordialmente el municipio. La planeación para ser un proceso cabalmente político debe entenderse a partir del tipo y sentido de la participación social Estatal y municipal. Su estado actual y alcances son materia del siguiente capítulo.

⁶⁴ Montemayor, Rogelio, ob. cit. 25.

⁶⁵ Idem. p. 27

II. ESTADO ACTUAL DE LA VERTIENTE REGIONAL DE PLANEACION

A. LA PLANEACION EN LOS ESTADOS.

1. Concepto de planificación regional.

La planificación regional puede concebirse como un eslabón básico de la planificación en general, pero esencialmente como un mecanismo a través del cual se identifican y se implementan programas tendientes a lograr la disminución del desequilibrio existente entre las regiones metropolitanas y el resto del país, siendo su punto de partida el propio potencial, las características particulares y los elementos culturales que inducen los comportamientos concretos¹.

2. Surgimiento en México

Entre 1970-1976 se ponen en práctica varias de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Administración Pública en 1967. Una de ellas fue el establecimiento de Unidades de Programación en Dependencias y Entidades.

También se creó la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, -- que hizo énfasis en que la programación y presupuestación regional implicaba necesariamente un apoyo mayúsculo a la descentralización económica y administrativa del país².

A partir de 1971 se empiezan a observar resultados relativos en materia de descentralización económica y administrativa operada a través de Comités -- Promotores del Desarrollo Económico, surgidos por decreto presidencial en todos los estados del país³. La creación de los COPRODES, fue, de hecho, -- la primer modalidad política y administrativa hacia el establecimiento de -- la planeación regional.

En 1975 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con las siguientes características:

¹ Ministerio de planificación y Política Económica de la República de Panamá "La Planificación Provincial", Ed. Dir. de Planificación y Coordinación Regional. Panamá, 1974.

² Ruiz Dueñas Jorge, ob. cit. p. 35.

³ Idem.

- 1.- Se integra por los Subsecretarios de S.H.C.P., Marina, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Comunicaciones y Transportes, Agricultura y Ganadería, Asentamientos Humanos y Obras públicas, Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria, Turismo; las paraestatales CFE, INDECO, FONJIDAL, IMCE y BANOBRAS. Es presidida por el Secretario de la Presidencia.
- 2.- Elabora planos de obras a corto, mediano y largo plazo para canalizar la inversión federal, por cada dos o más estados.
- 3.- Opina acerca de los programas de inversión federal formulados por los COPRODES.
- 4.- Compatibiliza y coordina las inversiones públicas federales y locales.
- 5.- Promueve y coordina la ejecución de obra pública.
- 6.- Capacita recursos humanos para el desarrollo regional⁴.

Pese al avance que representa esta Comisión para la formulación de programas de gasto federal por región, surge a iniciativa del poder central y tiene una mínima representación local, ya que sólo a invitación del Presidente de la República participaban los gobernadores de los Estados y se limitaban, de acuerdo al propio decreto de creación, a un papel de oyentes en las sesiones. De este modo, la tarea de la planeación del desarrollo regional era, de hecho y legalmente, una facultad de la Administración Pública Federal, sin vincular realmente el potencial Estatal y municipal.

3.- Primeros casos de planeación estatal.

En los 60's se dan los primeros casos de planeación estatal. Por ejemplo, se formula el Plan de Desarrollo Industrial de Sonora (1961); el Plan Integral de Guanajuato (1967-1973); los planes de gobierno del Estado de México; el Plan del Sureste y otros más⁵.

⁴ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo regional. D. O. 28-enero de 1975.

⁵ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 34

Se observa que dichos documentos aún no presentan un contenido que los defina como planes de desarrollo económico y social, sino que se formulan para aplicarse en áreas específicas y con fines económicos.

La creación de los COPRODES sistematiza e integra la planeación estatal. En 1979, en su seno, se formulan planes de desarrollo estatal en todos los estados del país⁶.

De ahí surgirían las bases para estructurar planes regionales como el de Puertos Industriales, que vincula acciones multisectoriales. Este proyecto buscó establecer industria pesada en puertos profundos del Pacífico y el Golfo de México⁷.

4.- Los COPRODES

Los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social fueron concebidos por la administración de Luis Echeverría Álvarez como mecanismos de coordinación de las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel local y se fundamentaban en el interés por vincular más estrechamente a las instituciones administrativas y a los estados en las tareas del desarrollo⁸.

Del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975 se crearon 21 Comités por decreto administrativo individual. El 28 de enero de 1975 se emite una sola disposición jurídica para su regulación y se crea, por decreto, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. En 1976 se introducen ajustes para hacerlos compatibles con la legislación sobre asentamientos humanos y termina en 1981 con la creación de los COPLADES⁹.

Los COPRODES se plantean varios propósitos de orden económico y administrativo, entre los que destacan:

- 1.- Incrementar el empleo en el campo y la ciudad y la capacitación de recursos humanos.
- 2.- Racionalizar la explotación e industrialización de los recursos naturales.

⁶ Ibid, p. 34

⁷ Idem.

⁸ Rufz Dueñas Jorge, op. cit. p. 40

⁹ Idem.

- 3.- Brindar asesoría local para la factibilidad de instalación de empresas que exploten recursos estatales.
- 4.- Proponer programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazos.
- 5.- Coordinar la obra pública federal y compatibilizar la local.
- 6.- Inventariar los recursos físicos y humanos de la entidad.
- 7.- Establecimiento de comisiones regionales de desarrollo para el cumplimiento de programas específicos.
- 8.- Proponer medidas al Ejecutivo Federal en ese ámbito.
- 9.- Estudiar y aprobar, en su caso, los contratos de prestación de servicios que celebre el coordinador¹⁰.

De acuerdo al Decreto respectivo¹¹, los COPRODES se constituyeron como órganos asesores y coadyuvantes en la planificación regional, aunque realmente su capacidad y representación federal los convirtió en los sujetos únicos de información de la Administración Pública Federal para la formulación de planes regionales.

La propia ley faculta a los COPRODES a elaborar, Convenios Unicos de Coordinación (CUC) entre la federación y los estados, para la ejecución de acciones para cumplir los programas derivados del plan respectivo.

La estructura del COPRODE, dependiente directamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, era:

Presidente: asumida por el gobernador del estado.

Coordinador: designado por el gobernador

Secretario Técnico: designado por S.P.P. como órgano de apoyo¹².

¹⁰ Ruiz Dueñas Jorge, ob. cit. p. 41

¹¹ Decreto que da personalidad para Planificar a los COPRODES. D.O. 11 de marzo de 1977.

¹² Idem.

El artículo 10 del acuerdo que da normatividad a las delegaciones de S.P.P. - en los estados¹³, establece que tienen la facultad de coordinación de la obra pública de las diversas dependencias representadas en cada estado. En su artículo 15 faculta al titular de cada delegación para asumir el cargo de secretario técnico del COPRODE.

Con estas dos disposiciones, el gobierno central, a través de la S.P.P., tiene la capacidad de delinear todo el proceso administrativo público en cada estado y asegura la ejecución local de la política pública elaborada por él mismo.

4.1 Inversión pública en los estados

En 1979, el Ejecutivo Federal estableció el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa, para vincular los COPRODES con las tareas de programación de la inversión pública federal. Los COPRODES, con la asistencia de todas las dependencias y entidades paraestatales, debían integrar un programa anual de inversiones federales para cada entidad, para que el Presidente lo considerara al momento de decidir la asignación de recursos por estado¹⁴.

Paralelamente al COPRODE se formaron Comités Estatales de Desarrollo Rural para coordinar el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural - (PIDER). Es importante mencionar este programa, porque elaboró la estructuración de micro regiones para su operación, en los 31 estados de la federación. En varios estados, los gobernadores hicieron recaer la Vocalía Ejecutiva en el Coordinador General del COPRODE. En 1977 la propia S.P.P. acordó que los Comités Estatales de Desarrollo Rural se fusionaran con los COPRODES¹⁵.

¹³ Acuerdo que establece las Normas Generales de Organización y Funcionamiento de las Delegaciones Regionales de la S.P.P. D.O. 26-Diciembre de 1978.

¹⁴ Ruiz Dueñas Jorge, ob. cit., p. 42.

¹⁵ Idem. p. 44.

4.2 Planeación de los Asentamientos Humanos

Con la introducción del COPRODE como mecanismo de planeación del desarrollo regional, el 28 de junio de 1976 se ampliaron sus funciones para responsabilizarse de la política de asentamientos humanos, convirtiendo además a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. El Decreto hacía mención de una evaluación trimestral de los Convenios Unicos de Coordinación, haciendo llegar sus resultados a la S.P.P.¹⁶.

Los COPRODES tuvieron serias dificultades de funcionamiento, por lo que se hizo necesario ajustar sus funciones para ir introduciendo el concepto de planeación estatal integral.

5. Los COPLADES

En 1981 la federación decretó la desaparición de los COPRODES, que eran organismos federales en los estados y las Entidades Federativas decretaron la -- formación de los COPLADES. Estos se constituyeron en el vínculo entre la -- planeación nacional y la local¹⁷.

Los COPLADES juegan un papel importante en la programación-presupuestación, integrando las propuestas estatales de inversión, con base en el programa es tatal y los programas y acciones regionales como el PIDER.

En el seno de los COPLADES existen Subcomités de Fortalecimiento Municipal -- que dan asesoría, apoyo técnico y transfieren recursos para la realización -- de estudios de carácter municipal. Algunos estados han llegado a crear Comi -- tés de Planeación Municipal y concertado acciones con los municipios para -- realizar obras y prestar servicios públicos¹⁸.

Los COPLADES se enmarcan en un proceso de reforma administrativa que incorpora,

¹⁶ Ruiz Dueñas, ob. cit. p. 44

¹⁷ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 36

¹⁸ Idem.

en forma relativa y formal, a los estados y municipios en el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), para iniciar la elaboración de sus propios procesos de planeación. Con esta finalidad los COPRODES transfirieron sus recursos y bienes al COPLADE¹⁹.

Los COPLADES surgen, por disposición central y se promueven en el seno del --CUC. El propio gobierno federal creó un acuerdo tipo de coordinación para el establecimiento y operación del COPLADE, asegurando una estructura homogénea, aunque su origen se de por decreto del Ejecutivo de cada estado.

5.1 Estructura del COPLADE

El COPLADE es encabezado por un Presidente, que es el Gobernador de cada Estado, un Coordinador General; las Dependencias y Entidades vinculadas con el Estado; los titulares de comisiones donde participen los sectores social y privado, a invitación del gobernador pueden participar los presidentes municipales, así como representantes de organizaciones sociales y empresariales, -senadores, diputados federales y locales. Su Secretaría Técnica recae en el Delegado Federal de S.P.P. en el Estado²⁰.

El propio acuerdo establece la vinculación del Comité con las políticas generales de S.P.P. En el reglamento interior se definen dos tipos de subcomité que conforman el COPLADE: Sectoriales y Regionales. En éste se integran los municipios ubicados en el área de acción del Comité²¹.

Como puede observarse, la Secretaría Técnica es el puesto clave que predomina en el COPLADE; igualmente, los asesores técnicos de subcomité (Dependencias - Federales). También la facultad del Gobernador de excluir o incluir ayuntamientos es muy importante, porque demuestra la falta de independencia de la -planeación estatal y la escasa vinculación municipal.

¹⁹ Decreto que Abroga los COPRODES y dispone qué dependencias y entidades participen en los COPLADES que establezcan los Estados D.O.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

5.2 Operatividad del COPLADE.

La existencia en algunos estados de Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regulación de la Tenencia de la Tierra, firmados con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y la Secretaría de la Reforma Agraria, se contraponen a los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) - ya que en ellos se señala que el COPLADE operará como el único elemento de vinculación entre el Estado y la Federación, en el marco del Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, los Comités mencionados están al margen del COPLADE.

Las cláusulas 30a. y 34a, que los crean, violan el espíritu y letra de los CUD, Causando duplicidades que desembocan en confusión en la relación Estado-Federación²².

Los COPLADES pretendían compatibilizar la planeación socioeconómica federal, local y municipal, para posibilitar la elaboración de Planes Estatales de Desarrollo y dar coherencia a los programas de inversión, gasto y financiamiento de la Entidad y para la entidad.

Un problema destacado del COPLADE fué que en donde participan entidades paraestatales federales, en el esquema de la sectorización, las cabezas de sector - transmieran sus funciones a COPLADE, dificultando la acción paraestatal coordinada²³.

De los COPLADES se desprende la elaboración de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES). Por medio de los planes se ha propuesto el establecimiento de Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD) similares al Sistema Nacional (SNPD)²⁴.

6. Coordinación regional.

6.1 Los Convenios Unicos de Coordinación (CUC).

El sistema nacional de planeación tiene cuatro vertientes²⁵. La planeación regional se sustenta en la de coordinación, en tanto se dá con entidades autónomas jurídicamente como es el Estado federativo y el municipio.

²² Ruiz Dueñas, ob. cit. p. 61

²³ Idem., p. 48

²⁴ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 34

²⁵ Vid, capítulo I Subíndice 2. 4 vertientes de la planeación.

La planeación regional concertada se formalizaba en los Convenios Unicos de Coordinación, donde se introdujeron bases de colaboración entre los estados y la federación, por sector y, en otros casos, en forma multisectorial (como en el caso del Sistema Alimentario Mexicano ó, el Programa Integral de Desarrollo Rural, ó COPLAMAR).

Su evaluación fué materia de los COPLADES. De su operación se desprendió un concepto ampliado de la planeación regional, aplicable a cada entidad federativa, ya que la agrupación por dos ó más estados sólo tenía un uso aislado y específico²⁶.

El CUC fué el instrumento de la Alianza Popular y Democrática para la producción, concebida durante la administración del Presidente José López Portillo. (1976-1982)²⁷.

El 6 de diciembre de 1976 se dispuso la celebración de Convenios Unicos de Coordinación con los estados para coordinar la instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y para consolidar el sistema de planeación en el ámbito regional.

Los objetivos explícitos de los CUC fueron, fundamentalmente:

- 1.- Descentralizar la función pública.
- 2.- Ampliar la participación de los estados en la administración del desarrollo.
- 3.- Inducir la participación social local.
- 4.- Impulsar la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales.
- 5.- Fortalecer las finanzas locales
- 6.- Elevar la actividad productiva²⁸.

²⁶ Pichardo Pagaza, ob.cit. p. 34

²⁷ Ruíz Dueñas, op. cit. p. 48

²⁸ Ruíz Dueñas, ob. cit. p. 49

Las funciones concretas que señala el Acuerdo de su instauración²⁹ para alcanzar los objetivos mencionados son:

- 1) La S.P.P. analiza las bases del desarrollo estatal para formular los planes nacionales y los programas de inversión y gastos federales.
- 2) Recaba planes de desarrollo de los Estados para analizar los apoyos con apego al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 3) Señala las áreas de ejecución a transferirse a los gobiernos de los Estados; entre otras: agua potable, alcantarillado, escuelas y carreteras estatales.

En 1978 la Coordinación de Programas de Inversión para la Ejecución de Obras de Infraestructura Social y Económica adoptó la denominación de Programas Estatales de Inversión. (PEI), como el mecanismo para financiar los programas derivados del CUC.

6.1.1 Programas derivados del CUC.

La evolución del CUC amplió la participación de los Estados en las tareas del desarrollo. Se desarrollaron tres modalidades de programas: los Programas Estatales de Inversión (PEI), que eran programas de inversión federal descentralizados a los estados; los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), que eran programas institucionales de la Administración pública Federal que requerían concertación con los estados, incluyendo a los municipios y los sectores social y privado, y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES) que integraban acciones federales y locales e instrumentaban proyectos para impulsar productos, regiones y sectores que los estados consideraban prioritarios para su desarrollo³⁰.

²⁹ Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal Celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de Coordinar las Acciones de Ambos Ordenes de Gobierno en Materias que Competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos de los Estados de manera Concurrente, así como Aquellas de Interés Común. D.O. 6 de diciembre de 1976.

³⁰ Rufz Dueñas, ob. cit. p. 47

6.2 Convenios Unicos de Desarrollo (CUD)

En la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, el 5 de febrero de 1983, en forma simultánea, en Palacio Nacional, se llevó a cabo la modificación de los CUC en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), con algunas innovaciones importantes como:

- 1) Fija en la primera cláusula sus objetivos generales de impulso al desarrollo integral del país, mediante la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal para disminuir la desigualdad social.

La Quinta cláusula establece el compromiso de los gobiernos locales de establecer los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, con una estructura similar al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Señala también que entre ambos sistemas, el vínculo único es el COPLADE³¹.

El Convenio Unico de Desarrollo sustituye al CUC, firmándolo todos los gobernadores con el Ejecutivo Federal. Tienen como meta coordinar los tres niveles de gobierno a fin de descentralizar la actividad económica y administrativa e innova al introducir la propuesta de fortalecer la administración municipal.

El CUD se apoya en la estructura sectorial de manera que los gobiernos locales convienen acciones conjuntas tanto con las Dependencias como con las entidades paraestatales. Al vincular al SNPD con el SEPD, se convierten en el mecanismo que homogeneiza los dos ámbitos de elaboración y operación de la planeación y asegura la realización local de los objetivos del Plan Nacional³².

³¹ Gómez Collado Roberto, "La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal mexicano", Revista de Administración Pública 55/56 Ed. INAP México 1983 p. 71.

³² Ruíz Dueñas, ob. cit. p. 58.

Permite conjuntar información económica y estadística de cada localidad, al elaborar anexos informativos de inversiones por estado, además de la información necesaria para la evaluación central de los programas sectoriales concertados.

Introduce la figura del Programa Operativo Anual (POA) en los estados, con un mecanismo de evaluación de sus resultados en relación con el Plan Estatal de Desarrollo.

Se propone desconcentrar la vida urbana, política, administrativa, económica y cultural de la Nación como requisito para la formulación de los Sistemas Estatales de Planeación y los planes Estatales³³.

6.2.1 La descentralización en los CUD

De modo formal, los Convenios Unicos de Desarrollo incluyen un capítulo expreso denominado "De la descentralización de la Vida Nacional", con la intención de dar mayor cobertura a los programas y acciones en él contenidos. Con tal motivo, se introducen disposiciones directas como la de la participación del sistema bancario del país en el COPLADE. Además se especifican algunas acciones de transferencia de los servicios de educación y de salud pública a los Estados.

Con la justificación de que la descentralización debía llegar hasta el municipio se consideran acciones de desconcentración de funciones y recursos a este nivel por parte de la Federación y se conviene que el Ejecutivo local haría lo siguiente³⁴.

El CUD abre la posibilidad de la transferencia gradual de los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales en los casos que el estado o el municipio queden a cargo de obras antes en manos del gobierno federal³⁵.

Sin embargo, la descentralización propuesta se ha constreñido a los servicios de salud, educación pública, regularización de la tenencia de la tierra y creación y administración de reservas territoriales, estas últimas a cargo del municipio.

³³ Ruiz Dueñas, ob. cit. p. 59.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

En el CUD los ejecutivos locales se comprometen a la creación de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones congruentes con el COPLADE.

Los Programas Sectoriales Concertados prevén también la participación de los ayuntamientos y la sociedad civil³⁶.

Del CUD se desprende la creación de un Programa de Protección al empleo emergente que tiene la característica de diferenciar las regiones a aplicarse, ya que los otros programas eran modelos únicos sin considerar la diversidad local. Este programa define cuatro áreas: zonas rurales, zonas urbanas críticas, apoyo a la planta productiva y servicio social obligatorio.

6.2.2 Financiamiento de los CUD

Los programas derivados de los Convenios Unicos de Desarrollo son tratados a partir de tres fuentes de financiamiento:

1. Transferencia de fondos del gobierno federal al estatal.
2. Realización de obras por encargo del gobierno federal.
3. Aplicación directa de fondos.

Los Ejecutivos locales adquieren el compromiso de aplicar y presentar resultados de las obras. Su incumplimiento puede causar la suspensión de las transferencias respectivas e incluso, la exigencia de la devolución de la ministración³⁷.

El Gobierno Federal, como puede observarse, conserva el control de las tareas del desarrollo estatal a través del financiamiento. La S.P.P. negocia las asignaciones presupuestales preliminares y, a su vez, evalúa los resultados del uso de los recursos por las entidades. Por tanto, es juez y parte en materia de desarrollo regional³⁸.

³⁶Ibid. p. 60

³⁷Ruiz Dueñas, ob. cit. p. 61

³⁸Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 255

7. El financiamiento local

Las tareas del desarrollo en los estados deben tener como sustento un financiamiento suficiente y oportuno. Por ello, es importante analizar el estado actual de este aspecto en la administración estatal y municipal.

La ley de Coordinación Fiscal es la base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En ella se señalan las participaciones de estados, municipios y el -- Distrito Federal, estableciendo la mecánica de distribución.

El objeto expreso de dicha ley es "coordinar el sistema fiscal de la federación, municipios y D.F.; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellas dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento"³⁹.

Esta ley establece por primera vez en 1978 participaciones a estados y municipios sobre el rendimiento del total de impuestos federales y no sólo de algunos.

Existen dos fondos: el General de Participaciones, que se constituye con el 17% del total de la recaudación Federal por concepto de impuestos y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones con el 0.5% de ese mismo total. Los estados y municipios participan también de los rendimientos por recargos y multas derivados de impuestos federales.

Se excluyen de los fondos los recursos provenientes de la federación relacionados con bienes o bosques nacionales. La entidad recibe el 50% de su monto por venta o arrendamiento⁴⁰.

Tampoco forman parte de esos fondos: el 3% sobre el impuesto general de importación, 1% sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y 2% sobre el impuesto general de exportación. Estos se --

³⁹ citado en Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 92.

⁴⁰ Idem.

entregan por la federación directamente a los estados y municipios, de acuerdo a las leyes respectivas ⁴¹.

La ley consigna que por lo menos el 20% de las participaciones que reciben los estados deben canalizarse a los municipios, en la forma que establezca la legislatura local correspondiente. La coordinación se funda en Convenios de Adhesión firmados por cada gobernador con aprobación de la legislatura local.

En la práctica, todos quedan en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, -- porque se han suprimido los impuestos federales mencionados ⁴².

La Ley de Coordinación fiscal determina las bases para la suscripción de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre ambos niveles de gobierno. Esos convenios dejan la administración a los estados y fijan las percepciones que se recibirán por las actividades de dicha administración ⁴³.

En 1983 se adicionó el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal estableciendo que los estados adheridos al sistema y coordinados en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles, participarán adicionalmente del 80% de la recaudación, en su territorio, del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos. Corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad ⁴⁴.

La reforma del artículo 3o. establece que cada entidad, cada año, recibe cuando menos la misma cantidad del año anterior y adicionalmente, un incremento por el nivel de recaudación.

La misma Ley establece como periodicidad en el pago de participaciones entre estados y municipios, la misma que entre la federación y los estados, incluyendo lo relativo al Fondo de Fomento Municipal ⁴⁵.

⁴¹ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 93

⁴² Idem

⁴³ Ibid

⁴⁴ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 94

⁴⁵ Ibid

La estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal revela, en sí, una amplia dependencia financiera de los Estados a la Federación y una escasa participación municipal, que es la estructura donde se ubica concretamente la planeación.

8. Regulación de la planeación estatal

Aunque no en forma específica por nivel de gobierno, de la noción contenida en el artículo 26 Constitucional, en el sentido de que la planeación es una función inherente al Estado, y no sólo al nivel federal, puede entenderse de modo implícito que la Ley Suprema faculta también a Estados y Municipios a -- planear. No obstante, generalmente la Constitución es aplicada y entendida -- como una ley federal, lo cual sería excluyente de los otros dos niveles de gobierno del Estado mexicano.

La ley reglamentaria del Artículo 26 Constitucional, la Ley de Planeación, da bases para la coordinación entre la federación y los estados ⁴⁶.

Los Convenios Unicos de Desarrollo establecen compromisos para que los gobiernos locales integren Sistemas Estatales de Planeación Democrática y propone -- que los COPLADES sean la instancia vinculadora de los planes estatales con el nacional. Los estados definen sus políticas de acuerdo a sus necesidades y la Federación apoya con asesoría técnica, recursos humanos y capacitación a la -- planeación estatal.

El objetivo explícito del sistema es integrar las metas y objetivos locales -- con los nacionales ⁴⁷.

Casi en la totalidad de los estados, la Constitución local carece de la incorporación de la obligación del Estado de planear sus actividades. En algunas -- se ha introducido el concepto restringido de planeación urbana ⁴⁸.

⁴⁶Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 35

⁴⁷Ibid.

⁴⁸Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 36

Sólo constituciones como la de Tlaxcala y Tabasco contienen atribuciones, expresas para planear su desarrollo socioeconómico. Desde 1982, en el caso de la Constitución del Estado de Tlaxcala se establece que la planeación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión y evaluación tienen el carácter de actividades de interés público.

Considera a la planeación del desarrollo económico y social como obligatoria para el poder público, da carácter de leyes supremas a los convenios y acuerdos de coordinación entre las autoridades estatales con la federación y con los municipios y faculta al Ejecutivo para regionalizar los planes y programas para equilibrar las distintas regiones del estado⁴⁹.

En los demás estados existen facultades de planear en forma y áreas dispersas. La planeación regional mucho se fortalecería con la adecuación de sus preceptos legales generales.

8.1 Ley de Planeación del Estado de Tabasco⁵⁰.

En el Estado de Tabasco se reformaron los artículos 36 y 76 de la Constitución local y se expidió la Ley Estatal de Planeación, que da bases para encauzar la planeación del desarrollo de la entidad.

Esta Ley formaliza el Sistema Estatal de Planeación Democrática de Tabasco y las bases para su vinculación con el Gobierno Federal y Municipal y, en grado menor, con la ciudadanía. Obliga al Ejecutivo Estatal, en su artículo 40, a conducir la planeación del desarrollo.

En el artículo 50, responsabiliza a los Municipios a conducir la planeación del desarrollo con participación social.

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ley Estatal de Planeación del Estado de Tabasco. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco, México s/f.

En el artículo 7o. obliga a los Presidentes Municipales a remitir los planes municipales y sus programas operativos anuales al congreso estatal para su conocimiento, no para su aprobación.

En el 16o. faculta a la Secretaría de Programación a establecer el COPLADET para que integre el Plan Estatal en congruencia con el plan nacional y los planes municipales.

En el 18o. establece el Sistema Global y Sectorial.

En el 23o. Introduce la figura del Foro de Consulta Popular.

En el 47o. Establece convenios de coordinación estado-municipio.

Esta ley es un ejemplo útil de como puede establecerse, aunque en términos -- aún muy generales, un Sistema Estatal y Municipal de vinculación para la planeación del desarrollo.

Del funcionamiento de COPLADET surgió el Plan de Desarrollo Estatal de Tabasco⁵¹. Dicho plan constó de tres partes, similar al Plan Nacional de Desarrollo:

- 1) Capítulo de objetivos políticos
- 2) Lineamientos de estrategia y,
- 3) Instrumentación: política, económica y social, etc., más una definición de las prioridades regionales del estado como Centro, Chontalpa y la Sierra.

8.2 Tipo de Convenio Unico de Desarrollo

El Convenio Unico de Desarrollo ha tenido un formato y contenido igual para todos los estados. Su contenido, tomando el celebrado con Aguascalientes,⁵²

⁵¹ Plan de Desarrollo Estatal 1983-1988 del Estado de Tabasco. Publicaciones del Gobierno Constitucional del Edo. de Tabasco. Méx. s/f.

⁵² Convenio Unico de Desarrollo entre el Gobierno Federal y el de Aguascalientes. Feb. de 1983 Méx.

cumple con las características descritas a lo largo del presente capítulo.

Establece la coordinación estado-federación y la noción de fortalecimiento municipal, así como la sectorialización de sus programas.

Adopta las tesis del gobierno federal. Introduce el Sistema Estatal de Planeación y la formulación del Programa Operativo Anual, así como un sistema de evaluación.

Se propone una política de descentralización. Da bases para el sistema de coordinación fiscal y da importancia a que el Sistema Estatal sea armónico con el Sistema Nacional de Planeación.

A través del CUD se concertan apoyos en torno a 6 programas federales de desarrollo regional⁵³.

- 1) Los Programas Estatales de Inversión (PEI)
- 2) Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)
- 3) Programa de Atención a Zonas Marginales
- 4) Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)
- 5) Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)
- 6) Apoyos Financieros a Estados y Municipios

Estos programas son transferidos a los estados a través del CUD y a los municipios, directamente por parte de la Federación y/o por mediación del Gobierno estatal.

9. Proceso, productos y resultados de la planeación estatal.

9.1 Proceso⁵⁴

Del Plan Nacional de Desarrollo (6 años) se desprenden Programas Regionales

⁵³ Acevedo Valenzuela José Luis. "La Planeación Municipal" Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal 10-11. Ed. INAP Méx. 1984.

⁵⁴ Ver Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 46.

(6 años), para áreas y regiones seleccionadas, bajo la coordinación de la S.P.P. con un proceso de Consultas en la Administración Pública Federal, las localidades y grupos sociales, sintetizando las acciones de diversas dependencias y entidades en la región.

Se formulan Programas Operativos Anuales Regionales (1 año) por nivel global, sectorial e institucional, que asignan tiempo, recursos y responsables. Los planes de desarrollo estatal asimilan tales formulaciones en el seno de los COPLADES, con asesoría de S.P.P.

Los planes municipales (3 años) desagregan los planes estatales y los traducen en Programas Operativos Anuales de un año, con metas de mediano plazo.

9.2. Productos⁵⁵

A) Normativos

- 1) Plan de Desarrollo Estatal
- 2) Programas regionales y especiales
- 3) Programas institucionales

B) Operativos

- 1) POA; Sectoriales, institucionales y municipales
- 2) Leyes de Ingresos Estatal y Municipal
- 3) Presupuestos de egresos estatal y municipal
- 4) Convenio Unico de Desarrollo
- 5) CUD estado-municipios
- 6) Convenios de Concertación

C) De control

- 1) Informes de auditorías gubernamentales

D) De evaluación:

- 1) Informe de gobierno estatal
- 2) Informes de los presidentes municipales
- 3) Informes al Congreso del Estado

⁵⁵ Ver Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio Mexicano" Ed. Secretaría de Gobernación, Méx. 1981. p. 281.

- 4) Cuenta pública
- 5) Informes de los foros de consulta popular
- 6) Informes sectoriales e institucionales

9.3 RESULTADOS⁵⁶

De acuerdo con el primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el CUD es el instrumento básico de vinculación estado-federación. El CUD contiene normas para realizar Programas Operativos Anuales.

La Administración Pública Federal ha transferido atribuciones, responsabilidades y decisiones a sus delegaciones en los estados, se han incrementado los fondos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y todas las entidades federativas ya tienen su propio plan estatal de desarrollo.

Se han creado 202 Comités de Planeación del Desarrollo Municipal. Son ya 814 en el país. En el Estado de Morelos incluso se dio origen a Sistemas Municipales de Planeación Democrática.

Se integraron 124 planes municipales y 680 convenios estado-municipio. Hay 579 planes y 1086 convenios. Aún con una estructura vertical, se ha cubierto aproximadamente la cuarta parte de municipios como partícipes del Sistema Nacional de Planeación.

B. LA PLANEACION MUNICIPAL

1. La Célula del sistema económico-político

En cualquier sistema político y económico y con la denominación que se --

⁵⁶ Ver Secretaría de Programación y Presupuesto "Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1989". Ed. SPP. Méx. 1989 PP. 135-136.

adopte, el municipio representa la célula de la organización del sistema político y de la estructura administrativa. En México también lo es⁵⁷.

La historia y la ley han dado al municipio autonomía y capacidad para elegir a su gobierno y para resolver, formalmente, los variados problemas económicos, sociales y culturales de sus habitantes.

En el municipio se concretan todas las funciones del ciudadano como productor, consumidor, elector, servidor y como creador de vínculos y afectos.

1.1 Antecedentes

El Calpulli fue una de las instituciones más sólidas creadas por los aztecas. Poseía territorio propio autoridades militares administrativas y religiosas con funciones específicas. Este es el embrión del municipio en la organización política⁵⁸.

El primer ayuntamiento fue fundado por Hernán Cortés, la Villa Rica de la Veracruz en 1519. Posteriormente, en 1521 se estableció en Coyoacán el primer ayuntamiento metropolitano.

Las reformas borbónicas de Carlos III, entre ellas las ordenanzas de intendentes de 1736, centralizaron la administración edilicia, provocando en consecuencia, el descontento de las autoridades criollas que representaban los intereses locales en los cabildos y ayuntamientos. De ahí que el movimiento de Independencia se iniciara en el Ayuntamiento de México y continuara en la conjura de los de Valladolid y Querétaro en 1810⁵⁹.

Posteriormente, la administración municipal resintió el largo conflicto entre liberales y centralistas en el siglo XIX. La Constitución de 1824, por ejemplo, la desconocía al igual que las leyes de 1837, y se le sustituía por jueces de paz subordinados a prefectos y subprefectos.

⁵⁷Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 277.

⁵⁸Ver. Centro Nacional de Estudios Municipales. op. cit. p. 15.

⁵⁹Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 278.

En otros casos, como los planes de Iguala y de Ayutla, se les reconocía plenamente.

La reforma Juarista le da estabilidad, pero no llega a precisarse la reglamentación de su naturaleza, fines y medios.

El porfiriato mantuvo las divisiones administrativas de los ayuntamientos, - pero la presencia de los jefes políticos como superiores jerárquicos inhibió la participación y la administración municipal e, incluso, la situación social y política que generó fue un factor importante para germinar la Revolución Mexicana⁶⁰.

A partir de ello puede explicarse que un propósito importante de las facciones revolucionarias, haya sido la supresión de tales jefaturas, como consta en la ley del 28 de octubre de 1911, expedida en Chihuahua, Chih.

Las adiciones al Plan de Guadalupe (12-dic-1914), inician la reforma municipal para culminar en la inclusión de la figura del municipio libre de 1917 (artículo 115)⁶¹.

La Carga Magna planteada y aprobada por el Constituyente de Querétaro, estableció la elección popular directa, la libre administración de su hacienda, y le inviste de personalidad jurídica propia, como elementos necesarios para fortalecer la vida municipal.

A cerca de 74 años de su reconocimiento, aún es difícil afirmar que el Municipio cuente con todos los medios para hacer efectiva su autonomía política y su autonomía económica. Hoy resiente un círculo vicioso en el que la centralización política nacional impide el desarrollo de sus fuerzas productivas y esto último es argumentado para bloquear la descentralización.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Véase, Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 279.

En los 70's se pretendió mejorar su administración, mediante la realización de reuniones nacionales de presidentes municipales e inventariando los problemas de su gestión administrativa.⁶²

Es hasta 1983 cuando se promueve una reforma al artículo 115 Constitucional, distribuyendo competencias y avanzando en la mecánica de asignación de recursos.

2. Marco Jurídico del municipio.

2.1 Niveles Jurídicos

El marco jurídico de la administración municipal se contiene en tres niveles: Federal, estatal y municipal.

Es decir, la Constitución política y las Leyes Federales que vinculan a la Administración pública Federal con la municipal; la Constitución estatal y leyes locales que norman la estructura administrativa, el funcionamiento del poder público municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales; los reglamentos municipales que facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

La jurisprudencia municipal es propiamente reglamentaria, supeditada a los dos niveles superiores⁶³.

2.2 El Artículo 115 Constitucional

El Artículo 115 Constitucional consta de diez fracciones⁶⁴.

La fracción I regula el procedimiento para la supresión, desaparición ó revocación de ayuntamientos. Establece el derecho de defensa y el quórum de votación.

La fracción II concede jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio y dá facultad legislativa para expedir bandos de policía y buen gobierno y

⁶² Ibid.

⁶³ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 279

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. S.G.D.O. 1988. p. 131

los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, de acuerdo a las bases que fija la legislatura local.

La fracción III precisa los servicios que presta el municipio a la comunidad: agua potable, alcantarillado, abasto, panteones, jardines, limpia, mercados, seguridad pública y tránsito, etc. Establece la coordinación con la autoridad estatal y de coordinación intermunicipal para su eficaz prestación.

La Fracción V establece la facultad de planeación urbana, mediante la zonificación, planes de desarrollo urbano municipal y administración territorial, acorde a lo señalado en el artículo 27 constitucional.

La fracción VI trata lo referente a las zonas conurbadas.

La fracción VIII crea la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

La fracción IX Faculta a la celebración de convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, así como la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario, entre la Federación, los estados y los municipios.

Esta fracción eleva a nivel Constitucional un mecanismo administrativo que ha sido utilizado para ejecutar las acciones de desconcentración y descentralización de recursos y funciones de la Federación a las regiones del país.

La fracción IV establece el marco de la hacienda municipal, le asigna en exclusiva los ingresos provenientes del gravámen a la propiedad inmobiliaria. Prevé la colaboración administrativa de los estados en los casos en que la infraestructura municipal resulte insuficiente.

Eleva a rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales, recibidas con arreglo a las bases que establezcan las legislaturas locales.

Da exclusiva competencia municipal respecto a la aprobación del presupuesto de egresos, como fundamento de la libre administración hacendaria y compromete a las leyes federales y estatales a no otorgar exenciones ni subsidios en las contribuciones de competencia municipal.

Derivado del análisis de este artículo, fundamental en la organización y funcionamiento del municipio, podemos reconocer que en materia de planeación - es importante el concepto de planeación urbana, pero de acuerdo a la teoría de la libertad y autonomía municipal, no es contemplada la planeación del - desarrollo económico y social como una herramienta útil y asimilable a cada localidad, para el desarrollo integral municipal.

Aquí es preciso también reconocer que el artículo 73 constitucional ⁶⁵ también tiene que ver directamente con el municipio, ya que en su fracción XXIX faculta al Congreso de la unión para establecer contribuciones y señalar - las participaciones estatales y municipales en algunos impuestos especiales como energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros derivados del petróleo; cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

2.3 Constituciones locales y Ley Orgánica municipal.

Las reformas de 1983 al artículo 115 Constitucional han obligado a adecuar las constituciones locales, algunas atentatorias de la libertad municipal ⁶⁶, y las leyes orgánicas municipales, que expiden los congresos locales.

En 1983 hubo una reunión nacional de legisladores locales, celebrada en Puebla en marzo, donde se destacó el compromiso de los congresistas de cumplir cabalmente el proceso de reforma municipal.

Otras leyes municipales importantes son: la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos (anual), el Presupuesto de ingresos (anual) y el Código Fiscal Municipal.

Vale la pena señalar que la Ley de Hacienda Municipal autoriza a la Tesorería Municipal para recaudar los ingresos y efectuar las erogaciones del -

⁶⁵ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 1988

⁶⁶ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 283

ayuntamiento, señala las tarifas a que debe ajustarse la administración hacendaria, el procedimiento económico-coactivo y otros similares⁶⁷.

En virtud de que la Constitución no la establece, las leyes locales y municipales, sobre todo la ley orgánica municipal, no establecen la planeación del desarrollo municipal ni mucho menos, una instancia administrativa AD HOC.

2.4 Facultades reglamentarias municipales.

La Constitución posibilita la reglamentación de la estructura y operación del Ayuntamiento. De ella se desprenden cuatro tipos de reglamentos⁶⁸:

- a) Interno: que señala las obligaciones y atribuciones de los municipales.
- b) De Administración Pública: determina la estructura y funcionamiento de su administración pública, en cuanto al número de dependencias, ubicación jerárquica, funciones, etc.
- c) Los que regulan la organización y operación de servicios públicos como alumbrado, limpieza, mercados, etc. y.
- d) Los que regulan las actividades de los particulares -- (tintorerías, salones de belleza, etc.)

Según la tradición heredada de los españoles, se agrupan bajo el rubro de -- "Bando de Policía y Buen Gobierno", el que hace referencia por lo menos a -- los siguientes ramos⁶⁹:

- De Gobernación y Seguridad Pública
- Educación Pública
- Comunicaciones y Obras públicas
- Salubridad, Asistencia y Aguas
- Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo
- Fomento Forestal

67 Ibid

68 Véase Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 284

69 Ibid.

- Mercados, Ornato y Alumbrado
- Economía y Estadística
- Sanciones

3. Funcionamiento Municipal

3.1 Tipología Municipal

Existen alrededor de 2377 municipios en los 31 estados de la República. Cada uno presenta características propias y necesidades específicas, en razón del número desigual existente por cada estado, sus diferencias socioculturales, desarrollo político y económico. Es de poca utilidad formular generalidades administrativas que sean válidas para todos ⁷⁰.

Es muy diferente la realidad que presentan municipios como los de Guadalajara y Naucalpan, con sus grandes recursos financieros y administrativos, que las que tienen los municipios del Estado de Chiapas o Oaxaca, donde incluso en algunos no se habla español.

Cuantitativamente, Baja California tiene un gran territorio dividido en sólo cuatro municipios mientras que, por ejemplo, Puebla, con menos superficie territorial, tiene 217 (después de Oaxaca). Presupuestalmente, los hay con -- disponibilidades superiores a mil millones de pesos y otros carecen incluso de recursos para contratar personal ⁷¹.

En 1981 la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República elaboró una tipología de los municipios considerando el número de habitantes, las actividades económicas más importantes, los servicios educativos y culturales que prestaran, los servicios públicos que proporcionaban, su presupuesto de ingresos y las características de los asentamientos humanos, resultando cuatro tipos:

⁷⁰ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 289.

⁷¹ Ibid.

- 1) municipios rurales
- 2) municipios semi-urbanos
- 3) municipios urbanos y,
- 4) municipios metropolitanos.

Con esa base, el "Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales", decretado en Febrero de 1979⁷², dividió al país en siete zonas geográficas:

I.- De estímulos preferenciales: fomento industrial.

IA.- Estímulos preferenciales para el desarrollo portuario industrial: Lázaro Cárdenas, Michoacán; Salina Cruz, Oaxaca, Coatzacoalcos, Veracruz; Altamira, Tamulipas.

IB.- Prioridad para el desarrollo urbano-industrial: León, Guanajuato, Aguascalientes, Aguascalientes; Lázaro Cárdenas, Tabasco.

II.- De prioridades estatales: municipios para la promoción industrial-prioritarios para cada estado. Por ejemplo:

El fuerte, Sinaloa; Durango, Durango; Tizimín, Yucatán, etc.

III.- De ordenamiento y regulación: atenuar la concentración industrial.

IIIA.- De crecimiento controlado, con graves problemas de crecimiento urbano, como: Nezahualcóyotl, Cuautitlán y Ecatepec, México.

III B.- De consolidación: Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

En 1980-1982 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras públicas elaboró una tipología para operar su Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano⁷³ con un Sistema de Pueblos y Ciudades. Su tipología no fué propiamente de municipios, sino de centros de población, ciudades y pueblos de nivel intermedio, medio, básico y servicios rurales concentrados.

Contrariamente a la de la Coordinación de Estudios Administrativos, no pudo presentar fórmulas de organización con sus organigramas respectivos.

⁷² Decreto que crea el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales. D.O. 10 Febrero de 1979

⁷³ Ver. Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 292

3.2 Integración y funciones

Por ley, cada municipio es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un conjunto de personas llamadas municipes que forman un cuerpo colegiado y deliberante. Cada Ayuntamiento lo encabeza un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que establece la legislación local. Puede haber de 1 a 4 síndicos y de 1 a 15 regidores⁷⁴.

A partir de 1977, existía un sistema de representación proporcional en los municipios con más de 300,000 habitantes. La reforma de 1983 la hizo general a todos los municipios del país.

El Ayuntamiento es responsable de todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, bienestar y desarrollo de sus habitantes. Por tanto, es el encargado de la administración de los intereses municipales y la autoridad política de cada localidad⁷⁵.

El presidente municipal es la única autoridad con facultades ejecutivas. El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, delibera y acuerda lo conducente. En sesión de Cabildo se analizan los problemas y demandas que la ciudadanía presenta a las autoridades durante las audiencias públicas⁷⁶.

De alguna manera, el municipio trabaja en función de la demanda cotidiana y de las prescripciones federales y estatales, en lugar de objetivos determinados previamente en un plan, lo suficientemente flexible para adecuarse al ritmo de la población, excepto en las grandes obras que se realizan con el curso real e importante de instancias superiores de gobierno, y se proyectan y programan.

Sus normas básicas, como se mencionó anteriormente son el Banco de Policía y Buen Gobierno y sus reglamentos. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, enviados al Congreso del Estado para su aprobación, son dos elementos que deberían desprenderse de un plan, como es el caso del gobierno estatal y el Federal⁷⁷.

⁷⁴Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 292

⁷⁵Centro Nacional de Estudios Municipales, ob. cit. p. 50

⁷⁶Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 299

⁷⁷Ibid. p. 300

La administración municipal tiene programación, presupuestación, ejecución y control, esta última función es ejercida por los síndicos en materia hacendaria y de los intereses económicos municipales y por los regidores en el caso de las ramas de la administración pública municipal y la prestación de servicios públicos. Sin embargo, no existe la de la planeación, en el sentido analizado.

3.2.1. Administración de recursos municipales

La Tesorería municipal es la dependencia encargada de la aplicación de leyes fiscales y de presupuesto.

En el caso de poblados parte del municipio, se designan delegados o agentes como gestores de las obras públicas básicas que requiere la comunidad.

Los consejos de colaboración municipal o juntas de vecinos son órganos de promoción y gestión social para el cumplimiento de planes y programas de desarrollo municipal aprobados. Para la realización de obras públicas son importantes sus aportaciones económicas⁷⁸.

3.2.2. Servicios municipales

De acuerdo con la ley, los municipios tienen la facultad de organizar y reglamentar la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los recursos⁷⁹ específicamente el artículo 115 de la Constitución determina qué servicios.

Adicionalmente, las Leyes Orgánicas Municipales pueden prever la concesión -- (excepto en las áreas de seguridad pública, tránsito y recaudación de ingresos), para apoyarse en particulares para su adecuada prestación. En algunos estados, la prohibición se hace extensa a los servicios de agua potable, alcantarillado y alumbrado⁸⁰.

Sin embargo, no existe disposición alguna que sujete su prestación a los fines de un plan municipal

⁷⁸Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 303

⁷⁹Constitución Política de los E.U.M. Artículo 115 fracc. III, D.O. 1988

⁸⁰Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 304.

La demanda de la población por obtener servicios municipales de naturaleza urbana es muy intensa y siempre creciente. Para la mayoría de los municipios del país, la dotación de servicios municipales es la principal tarea de su administración. Resolverlos se transforma en un problema complejo y a veces angustioso, por la falta crónica de recursos económicos.

Dentro de la gama de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, el impuesto predial es importante y aún más, las participaciones provenientes del gobierno federal y estatal. En este sentido, el municipio es una entidad altamente dependiente del centro⁸¹.

Los municipios son sujetos de la capacidad de un ente superior, capaz de imponer por este medio su propio proyecto, como es el caso del Plan Nacional y el Plan Estatal de Desarrollo. Incluso las participaciones pueden disminuir por el volumen de impuesto predial que recibe⁸².

4. Evolución y situación de la planeación municipal.

4.1 La planeación urbana

La planeación urbana tuvo su auge en la administración de López Portillo, ya que la S.H.O.P. formuló los planes de desarrollo urbano de 31 Entidades Fedrativas y de los 2,377 municipios del país. También elaboró planes de desarrollo urbano de áreas conurbadas y estratégicas, de centros de población -- críticos y una serie de instrumentos jurídico-administrativos, auxiliares de su sistema de planeación urbana⁸³.

Sin embargo, la participación de autoridades y grupos locales fue muy limitada. Se desarrollaron desde el centro o bien con personal técnico de la -- S.H.O.P. Incluso en algunos casos se contrataron consultores privados⁸⁴.

Aunque Estados como Nuevo León, Jalisco, México y Sinaloa lograron significa

⁸¹ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 305

⁸² Ibid. p. 308

⁸³ García Fajardo Edmundo. "Un Ejercicio de Planeación a Nivel Municipal". Revista de Administración Pública. 55/56 Edit. INAP. Méx. 1983.

⁸⁴ Ibid.

tivos avances, no incluyeron a sus municipios.

4.2 La planeación centralizada.

Las atribuciones de sistematización de la tarea municipal han estado limitadas al sentido de la del gobierno federal, quien le ha dado, además un tratamiento mínimo ó, en algunos casos, inexistente⁸⁵.

El Plan Sexenal de Lázaro Cárdenas, en 1930, por primera vez señaló tareas específicas a las autoridades municipales como algunos servicios y rangos de gasto en educación, además de hablar de planes locales de gobierno y planes administrativos municipales.

El 2o. Plan Sexenal no prosperó, por causa de la guerra además, porque consideró que la reglamentación del artículo 115 Constitucional era propia de las legislaturas locales (mediante leyes orgánicas municipales) y sólo se sugirió el apoyo federal a los ayuntamientos para resolver los problemas que se presentaron después de la segunda guerra, como fué el caso de la migración a las grandes ciudades, centralización, etc.

Su mérito es haber esbozado el concepto de coordinación intergubernamental, antecedente de la actual vertiente de coordinación⁸⁶.

El programa de gobierno de Miguel Alemán no consideró alguna vía de participación local y municipal. Su prioridad fué un proyecto nacional de industrialización.

López Mateos, 1961, incluyó nuevamente la coordinación con los gobiernos locales.

Hasta el 25 de septiembre de 1975 se fortaleció el principio de la planeación, como una función inherente también a los gobiernos locales, en el Plan Básico de Gobierno propuesto por el PRI para la campaña de José López Portillo. No obstante, fué intrascendente por la excesiva generalización acerca del municipio y los Estados⁸⁷.

⁸⁵ García Fajardo, ob. cit. p. 80-81

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ García Fajardo, ob. cit. p. 82

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (elaborado por la SPP) reconoció la planeación estatal y la capacidad de este nivel para hacer asignaciones - presupuestales. A partir de 1978, a través del COPRODE, se iniciaron los planes estatales de desarrollo, utilizando la metodología y recomendaciones de la SPP, a través de las delegaciones estatales de esta dependencia.

A partir de entonces, los sucesivos Planes Nacionales de Desarrollo, en forma marginal, han señalado la necesidad de impulsar la planeación Estatal y la municipal, sin precisar el sentido de esta última⁸⁸.

Los planes municipales han sido propiamente del tipo de regulación urbana y elaborados, en 1979, por la S.A.H.O.P., Dependencia del Sector central y, recientemente, por la instancia estatal de COPLADE, dominada por una delegación del sector central⁸⁹.

Hoy es sumamente difícil encontrar una organización administrativa desarrollada en los municipios y, aún más, encontrar reglamentos internos del ayuntamiento vigentes ó actualizados, aún cuando esa es una función básica⁹⁰.

Ergo, no hay bases jurídicas y administrativas adecuadas para planear el desarrollo municipal.

4.3 Los COPLADES y la planeación municipal.

Los COPLADES han tenido una operatividad irregular en muchos estados. Es presidido por el gobernador y Secretariado, por el Delegado Estatal de la S.P.P, quien asume el carácter de ejecutor.

De este modo, los Planes de Desarrollo Estatal son producto sobre todo, del personal técnico de una sola dependencia federal y en muy pocos casos, han intervenido instituciones ó sectores representativos de la sociedad local. Incluso, los presidentes municipales desconocen, en su mayoría, la existencia de tales instrumentos⁹¹.

⁸⁸ cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 y Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. 3a. parte. ed. SPP. México.

⁸⁹ Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 312

⁹⁰ Gutiérrez Salazar Sergio Elías. "Las reformas al art. 115 de la Constitución Política de los E.U.M." Gaceta Mexicana de Admón. Pub. Estatal y Municipal R-13 Ed. INAP. 1984 p. 9

⁹¹ García Fajardo, ob. cit. p. 84

Sin embargo, la planeación en los estados ha superado la mera formulación de planes urbanos por planes de desarrollo socioeconómico.

Pocos son los estados, con excepción de Campeche, México y Tabasco que incluyen en su ley orgánica municipal la creación de comisiones de planeación y desarrollo con facultades para presentar proposiciones al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales, mejorar la administración municipal, la prestación de los servicios y captar información necesaria para cumplir con tal función⁹².

Su similitud textual evidencia, además, el escaso trabajo legislativo para crear leyes adecuadas a la realidad de cada región.

Del trabajo de los COPLADES y los Convenios Unicos de Desarrollo, se han desprendido estudios macroeconómicos, planes sectoriales y planes regionales. En este último caso, algunos estados impulsaban el criterio de regionalización económica tradicional en la operación de la inversión pública federal, pero otros utilizaron el ámbito municipal como región objeto del Plan estatal.

La ley de Planeación⁹³ establece la participación de los municipios en el Sistema Nacional de Planeación a través de la Coordinación Federación-estados-municipios. Faculta a estados y municipios, en ese sentido, a desarrollar sus propias tareas de planeación, con apego al Plan Nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 estableció que los Sistemas Estatales de Planeación elaboraran los planes estatales y los planes municipales y/o subregionales. Todos instrumentados a través de Programas Operativos Anuales. Esto implicaba incorporar en los municipios sus propios sistemas de planeación para formar parte del Sistema Nacional.

La cláusula 5a. del CUD establece que el COPLADE deberá promover una mayor participación de los municipios en el proceso de planeación, así como vigilzar su capacidad administrativa técnica y financiera, a fin de poder atender

⁹² Ibid. p. 85

⁹³ Ver Ley de planeación D.O. 5 de Enero de 1983

a las necesidades de sus propias comunidades.

El ejecutivo estatal se compromete a promover la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Planeación del Desarrollo, así como apoyar su operación técnica y financiera y vincularlo al Sistema Estatal de Planeación.⁹⁴

Con ese último propósito se sugirió por parte del gobierno federal la realización del CUD Estado-Municipio⁹⁵ como un instrumento jurídico complementario que podía comprender:

- a) antecedentes de coordinación
- b) disposiciones generales de concertación
- c) apoyo a la creación y operación de COPLAMUN
- d) la formulación de una política de descentralización de acciones y programas.
- e) modalidades de financiamiento, administración y operación de programas y evaluación de resultados.

Esto comprometió más a los municipios en las tareas federales y estatales realizadas en su ámbito. En cuanto a sus recursos permitió su acceso a recursos federales definidos en el CUD, bajo la supervisión del Ejecutivo Estatal.⁹⁶

Así, la planeación regional ha asumido la forma de coordinación de inversiones entre los tres niveles de gobierno con un peso mayor del nivel federal.

Las reformas al artículo 115 Constitucional sólo ratificaron la condición municipal de ente prestador de servicios y no promotor del desarrollo. "La planeación municipal debería ser el requisito para optimizar su funcionamiento y ampliar su participación."⁹⁷

⁹⁴ Analizado con amplitud en García Fajardo, ob. cit. p. 88

⁹⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, ob. cit. p. 282-2983

⁹⁶ Moreno Toscano Alejandra, "El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación". Gaceta Mexicana de Admón. Pub.Est. y Mun. 12-13 Ed. INAF México - 1984 p. 79

⁹⁷ García Fajardo, ob. cit. p. 78-79.

No existen antecedentes sólidos ni precisos en los que se otorguen facultades de planeación a los gobiernos municipales ni siquiera en relación con los ser vicios urbanos.

Sólo recientemente, a raíz de la reforma al 115 Constitucional, se impulsó un proceso de reforma administrativa a los municipios, poco exitosa por su carácter formal y centralizado. En ese marco la Secretaría de Gobernación⁹⁸ planteó elementos para formular un plan municipal; entre otras cosas, con los siguientes objetivos:

- Determinar qué obras ó servicios son prioritarios y programar los recu sos necesarios.
- Incorporar a la población al desarrollo socioeconómico.
- A través de los foros de consulta popular y del COPLAM integrar las pro puestas, demandas y prioridades.
- Integrar las demandas y prioridades que se plantearán al COPLADE para ser incluidas en el Plan Estatal.
- Formular los programas operativos coordinados con los otros programas de gobierno.

Plantea, asimismo, la etapa de diagnóstico, y fijación de objetivos, con - programas específicos, para ser contenidos en el plan.

La formulación de la Secretaría de Gobernación plantea asimismo la necesidad de expedir una Ley Estatal de Planeación que justifique los Sistemas Estatales y Municipales de Planeación.

5. Experiencias de Planeación municipal.

5.1 La constante centralista.

La planeación municipal ha estado caracterizada por:

⁹⁸ Ver Centro Nacional de Estudios municipales, ob. cit. p. 285-296

- 1) Los estados son quienes hacen uso de los lineamientos y disposiciones del Sistema Nacional de Planeación.
- 2) La integración municipal a la planeación depende, formal y - realmente de la disposición de las autoridades estatales. Requiere de voluntad política.
- 3) La planeación municipal no es un fin en sí misma, sino un medio de desarrollo comunitario, de ahí que sea muy importante el escaso nivel de coordinación con las autoridades estatales y federales.
- 4) El Sistema Nacional de Planeación se ha estructurado de arriba hacia abajo. El sentido opuesto, de abajo hacia arriba lo inhibe, así se ha justificado, la capacidad municipal de planear⁹⁹.

Realmente, la estructuración del sistema puede entenderse a partir de la existencia previa de un sistema altamente centralizado. Su funcionamiento y el cumplimiento de la premisa de descentralización de la actividad social y económica del país, a través de la planeación ha sido deficiente por preservar el control altamente centralista.

En el sexenio Lópezportillista en los Cabos y Tlanepantla se procuró introducir acciones programáticas a sus gestiones. En Chiapas se elaboró un manual de planeación municipal, aunque tales esfuerzos se realizaron con base en la metodología de la S.A.H.O.P., incluso en sus términos de programación y promoción del desarrollo municipal. de ahí que haya adolecido de elementos de integración real y de conjunto del esfuerzo municipal¹⁰⁰.

5.2 Un ejemplo de planeación municipal.

En 1979, a través del COPLADE se elaboraron planes de 17 municipios del estado

⁹⁹ García Fajardo, ob. cit. pp. 92-93

¹⁰⁰ García Fajardo, boc. cit. p. 89

de Tabasco, con revisiones anuales para actualizarlos.

Para 1981, los Planes de desarrollo municipal contaban ya con un diagnóstico de los aspectos básicos y demográficos, un análisis económico y social por sectores, la descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial y las propuestas de inversión pública coordinada con la Federación, el Estado y el propio municipio para el año siguiente. 101

Edmundo García Fajardo ¹⁰² reconoce que ese esfuerzo no cristalizó en otras entidades porque no se pensó en la participación municipal.

En Tabasco se modificó la Constitución local y se promulgó la Ley Estatal de Planeación, primera en su género, con lo que se creó un marco jurídico importante. La Constitución Local en su artículo 65 faculta a los municipios para elaborar sus planes municipales trianuales y sus Programas Operativos - - Anuales. Incluso prevé la celebración de Convenios Unicos de Desarrollo Municipal con el estado.

Dicha Constitución señala que el Congreso Local revisa la Cuenta Pública Municipal, las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos en concordancia con el plan municipal y el Programa Operativo del año de que se trate. La Cuenta Pública se presenta acompañada del presupuesto de egresos aprobado, con los comprobantes de gasto y el avance del plan y los programas operativos municipales. 103

Con ello, se introduce la programación y presupuestación del trabajo municipal, abriendo margen para acciones de control y evaluación.

En Tabasco, los planes municipales se realizaron en forma directa, aún cuando se recurrió a la asistencia de personal técnico de COPLADE. Cada Ayuntamiento ha designado una dependencia o unidad administrativa encargada de la planeación y enlace con el COPLADE y las autoridades federales y locales correspondientes.

101 Ibid. p. 90

102 Ibid.

103 García Fajardo, op. cit. p. 91

El instrumento empleado ha sido el Convenio Unico de Desarrollo entre el Estado y los Municipios. La cláusula 4a. señala que el gobierno estatal se compromete a apoyar la formación de los sistemas municipales de planeación democrática y determina que el COPLADE es el único elemento de vinculación y comunicación de los Sistemas estatal y municipal de planeación.¹⁰⁴

Para ello en el seno del COPLADE funciona una subcomisión municipal. El -- COPLADE proporciona el apoyo técnico necesario e impulsa resoluciones jurídico-administrativas que apoyen el sistema; también controla y evalúa el -- Plan Municipal y sus programas operativos anuales e instrumenta programas -- de capacitación para la planeación.

Adicionalmente el CUD, en materia de descentralización obliga al estado a -- respetar los programas que debe ejecutar el municipio para prestar los servicios públicos especificados en el artículo 115 Constitucional.

También establece que el estado formule un manual de operación para el diseño de programas municipales de inversión, prosectoriales municipales y programas de desarrollo municipal.

5.3 Evaluación del sistema de planeación y la realidad municipal.

El municipio en general presenta serios problemas de índole administrativa, económica, social y política que tienen un efecto en su grado de vinculación con la función de planeación. Pueden mencionarse, entre otros.¹⁰⁵

1. Padece una grave insuficiencia económica y debilidad administrativa como producto de la centralización de las actividades del país.
2. El escaso financiamiento para su desarrollo se encuentra sujeto a un excesivo burocratismo.

¹⁰⁴ Convenio Unico de Desarrollo Tabasco-Municipios (TIPO)

¹⁰⁵ cfr. Delgado Navarro, Juan "Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal. Estrategias e Instrumentos" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal 1 a 11 Ed. INAP, México 1984.

3. Un excesivo intervencionismo estatal y federal, incluso a través del COPLADE.
4. Deficiencias de organización interna.
5. Falta de comunicación y coordinación con otras instancias gubernamentales.
6. La falta de previsión en las grandes inversiones federales ha causado un impacto distorsionador de las estructuras municipales.
7. Excesiva división municipal (vgr. Oaxaca)
8. Falta de descentralización y desconcentración de obras y acciones del nivel estatal al municipal.
9. Desigual desarrollo económico, social, político y cultural entre los 2378 municipios del país.
10. Poco interés por impulsar realmente su participación.

Mientras algunos municipios industriales y comerciales cuentan con mayores recursos y apoyos económicos y financieros, otros difícilmente pueden atender carencias básicas, que no garantizan su desarrollo socioeconómico.

De ahí que en los estados se presente una gran concentración poblacional, en áreas donde se encarecen los costos de suministro y operación de servicios con desigualdad en las oportunidades de trabajo y educación, agravando las áreas de expulsión de corrientes migratorias, entre otros fenómenos que alcanzan la dimensión de problemas nacionales¹⁰⁶.

Evaluando la realidad municipal del país, se pueda afirmar que la planeación es una herramienta poco utilizada por los municipios, en la medida en que se debate ante necesidades inmediatas y urgentes como la debilidad de

¹⁰⁶ Acevedo Valenzuela, José Luis "La planeación municipal" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal 10-11 Ed. INAP México 1984 p. 21

su hacienda, su deficiente administración, la excesiva centralización política, económica y administrativa, la dependencia política del gobernador, la falta de recursos humanos capacitados y, recientemente, dependencia financiera de los gobiernos estatales¹⁰⁷.

Siendo la planeación un proceso altamente dependiente de las variables políticas y, en sí, un proceso político, la excesiva concentración de recursos, atribuciones y funciones en el poder ejecutivo federal ha limitado la creatividad y posibilidades a los gobiernos estatales y a los municipios del país.

C. MECANISMOS Y ALCANCES DE LA PARTICIPACION SOCIAL REGIONAL EN LA PLANEACION.

1. El problema de la planeación externa.

Los estados y municipios son objetos de la planeación federal y de sus propios planes. La preeminencia del nivel federal afecta los propios en proporción directa a la intensidad de los planes sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo.

Las normas de la planeación nacional son externas a los estados. La diversidad y diferencia de planes aplicables a una misma entidad administrativa, procedentes de distintos órganos presentan interferencias e incoherencias entre medios, fines y realizaciones¹⁰⁸.

La integración unitaria en el PLANADE y la Ley de Planeación se ha petrificado en su operatividad y eficiencia, también en función de que el estado y el municipio no pueden concebirse como entidades separadas, lo que, además de causar contradicciones, tiende a acumular una gran cantidad de poder, en un solo órgano, en este caso en la administración pública federal¹⁰⁹.

En cientos de municipios la centralización y el desarrollo nacional desigual generan una precaria viabilidad política y económica a la planeación del desarrollo. Bastan unos datos para ilustrar el problema: 10 entidades del país ocupan sólo el 28.5% del territorio nacional y tienen 1723 municipios;

¹⁰⁷ García Fajardo, ob. cit. p. 78

¹⁰⁸ García Sánchez José. "La Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y algunas cuestiones de vinculación con los planes de los estados y municipios" GNAPEM 10-11 Ed. INAP 1984 p. 44

¹⁰⁹ Ibid.

es decir el 72.5% del total. Cuando menos la mitad de esos municipios carecen de población y territorio suficientes para sostener una administración moderna ¹¹⁰.

También es importante el bajo promedio de educación y la escasa productividad económica. Ello degenera en falta crónica de recursos, sin dinero no hay administración eficaz; sin administración eficaz no es posible promover el desarrollo y generar ingreso fiscal ¹¹¹.

De ahí que en sus actuales términos, la planeación predominante sea la nacional y sujete a los niveles inferiores.

2. Planeación de la cúspide a la base.

Al entrar en vigor y hasta la actualidad, la Ley de Planeación, se instrumentó la participación social en la planeación con un procedimiento de la cúspide a la base, mediante los "foros de consulta popular". Para la elaboración del PLANADE 1983-1988 se realizaron 18 foros, bajo la responsabilidad del Sector Central. Igualmente aconteció con el PLANDE 1989-1994 ¹¹².

El proceso cupular desagrega los temas materia del plan e impide que se determine cabalmente una correlación de los valores sociales con las políticas de gobierno que garanticen incluso, la aceptación del plan y la participación en su ejecución.

Actualmente no hay homogeneidad en el órgano responsable de las funciones de planeación, ni precisión en cuanto a los mecanismos de participación popular en los procesos de planeación del desarrollo estatal y municipal. La jerarquía, organización y funciones de las unidades específicas son muy variadas ¹¹³.

Tales unidades pueden ser Secretarías o direcciones que se denominan de planeación, de desarrollo, de programación, de fomento económico, o bien, de programación y presupuesto.

¹¹⁰ Pichardo pagaza, ob. cit. p. 313

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Gómez Collado Roberto, ob. cit. p.71

¹¹³ Gómez Collado, ob. cit. p. 73

Sólo en la ley orgánica de la administración pública de siete estados del país se encuentra prevista la posibilidad de la participación popular en el Sistema estatal de planeación, e incluso es una figura discrecional del ejecutivo estatal. 114

Sólo ha habido algunos esbozos para proyectar foros de consulta estatales de carácter plural y de foros municipales, delegacionales o regionales que posibiliten la opinión de los grupos sociales productivos, políticos e intelectuales. 115

Pero ello se ha condicionado al avance del proceso de sistematización de la planeación. En gran medida la falta de participación ha sido condición para la baja eficacia de la planeación en su concreción regional. Generalmente ha sido el gobierno federal a través de COPLADE, por medio de la SPP, quien ha impulsado en algunos casos los "Foros de Consulta Popular" para la planeación del desarrollo estatal y, en una ocasión la Secretaría de Gobernación convocó a "Foros de Consulta Popular para la Reforma Municipal. 116

En lo que corresponde a los sistemas estatales de planeación no hay, jurídica ni políticamente, antecedente u obligación alguna de propiciar una participación social amplia y decisiva. Las acciones hasta hoy han sido poco participativas y se han quedado en planteamientos formales. En algunos estados hay direcciones de planeación, comisiones consultivas de planeación urbana, consejos de colaboración municipal para obras y servicios públicos, juntas de vecinos y otras formas de organización de la comunidad.

No obstante, el centralismo político, administrativo y económico ha hecho subsistir la marginación y graves problemas de los municipios, entre ellos una carencia de participación social. 117

En gran medida la generalización en cuanto a forma y procedimientos de planea-

114 Ibid.

115 Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 35

116 Gómez Collado, ob. cit. p. 74

117 Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 313

ción del artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación han permitido que la administración federal mantenga el mayor poder en el proceso y que no exista compromiso político local para impulsarla.

3. Limitaciones municipales.

Hay importantes factores políticos como el caciquismo rural u otros sociales como el monolingüismo indígena que ha limitado su inclusión en las tareas del desarrollo. 118

En la provincia subsisten prácticas arcaicas que se oponen a una auténtica -- participación social, producto de relaciones y alianzas de grupos de poder municipal, estatal y partidario, para imponer sus propios intereses. El proceso político se limita a la negociación entre esos grupos y al control sobre las masas. 119

También es una práctica recurrente que la asignación de recursos y la aprobación de créditos dependen en gran medida de la relación que el presidente municipal tiene con el gobierno estatal. La dependencia política genera dependencia económica y la falta de autosuficiencia provoca una gran disputa por el poder político y económico. 120

Por otra parte, la mayoría de los municipios carecen de estructuras administrativas y de personal capacitado en técnicas de planeación y elaboración de proyectos, en el planteamiento de metas y objetivos e incluso en métodos de trabajo para formular acciones específicas.

El problema se agudiza con la complicación que implican los tecnicismos para las comunidades menos desarrolladas ya que, con ello, limitan una auténtica -- planeación, con planteamientos sencillos pero acordes a la propia realidad municipal y factibles de emprenderse.

118 Ibid. p. 314

119 Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 315

120 Ibid

Tampoco puede haber autonomía sin fortaleza económica. El municipio vincula administración y política. En primera y última instancia, la asignación de recursos es una decisión política. ¹²¹

El municipio ha carecido de los instrumentos necesarios para exigir el debido cumplimiento de las participaciones estatales o federales que le corresponden de acuerdo a la ley. En otras ocasiones su recepción es falta de oportunidad. En otros casos, los estados no transfieren las participaciones al municipio y las extraordinarias que se determinan, muchas veces favorecen a entidades de mayor desarrollo económico. ¹²²

En cuanto al COPLADE la participación municipal ha sido inconstante e imprecisa. El municipio, como debiera ser, no es quien expide sus propias disposiciones para la planeación. ¹²³

Son pocos los Comités Municipales para la planeación del desarrollo económico existentes. Este mecanismo debería ser general en todos los municipios del país. No existen mecanismos de coordinación y consulta para la planeación regional, a partir de la división en Estados y municipios. ¹²⁴

4.1 Supuestos de la participación

La democratización de la planeación nacional en primer lugar, enfrenta el poder relativamente autónomo de las instituciones administrativas lo que dificulta la coordinación interinstitucional.

En segundo lugar, hay que enfrentar el problema de la incongruencia entre los diversos planes por falta de una cultura de la planeación.

Existe un alto nivel de desconfianza, carencia de oportunidades institucionales

¹²¹ Ibid. p. 317

¹²² Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 317

¹²³ Rivas Sosa Edgardo "Participación municipal en los COPLADES" CMAPEM, 12-73 Edif. INAP México 1984 p. 88.

¹²⁴ Ibid.

les y falta de experiencia de los sectores involucrados o a quienes afecta - el proceso de planeación. ¹²⁵

Para que el municipio sea una realidad sociológica y administrativa es necesario precisar sus atribuciones en materia de planeación y participación social con ese objeto. Que se profundicen los apoyos financieros, técnicos y administrativos, a fin de que los propios municipios elaboren sus planes de desarrollo conforme a los principios racionalizadores de la programación, -- presupuestación y evaluación. Una reforma política debe incrementar la participación ciudadana para formar una opinión pública conciente, exigente y - vigilante de la administración municipal. ¹²⁶

La administración municipal debe ser de interés nacional y premisa de una auténtica planeación democrática.

Incipientes señales de cogestión, autodeterminación y participación popular son conceptos que definen el interés de la población por insertarse en la to ma de decisiones y responsabilidades públicas. La participación en la plaa neación debe abarcar a grandes conglomerados humanos. Los grupos sociales or ganizados aseguran una participación conciente y permanente y suponen la - existencia de mecanismos institucionales establecidos en la ley y respetadas por quienes gobiernan. ¹²⁷

No todo estatuto jurídico del poder da lugar a la prevalencia del derecho, - sino sólo cuando se garantiza que el mismo poder está subordinado al dere-- cho ¹²⁸

La planeación supone un proceso educativo para la participación, de modo que la gente sepa el qué y para qué de las decisiones públicas, comprende los -- problemas y asegure su participación intelectual y física. ¹²⁹

125 Gómez Collado, ob. cit. p. 73

126 Pichardo Pagaza, ob. cit. p. 315

127 Gómez Collado, p. 72

128 Gómez Collado, ob. cit. p. 72

129 Ibid.

En tanto la planeación es una tarea eminentemente política, requiere de una amplia participación dentro del gobierno, integrando cabalmente a sus tres niveles y hacia la sociedad, mediante su participación en todas las etapas del plan. Desde la preparación hasta la evaluación.

El cauce regional es la vertiente que puede asegurar que la planeación se transforme en una herramienta política fundamental de la sociedad y de la administración pública.

III. LA ALTERNATIVA REGIONAL PARA LA PLANEACION MEXICANA

A. PLANEACION POLITICA Y ECONOMICA. CONSENSO PARA LA ADMINISTRACION DEL DESARROLLO.

1. Hacia una planeación política

1.1. Política y planeación.

La actual estructura administrativa y normativa de la planeación es útil, pero se imponen ajustes que garanticen el cumplimiento de metas, la previsión oportuna, la evaluación estratégica y la anticipación de colapsos y contradicciones que comprometerían cualquier plan de desarrollo.

Es preciso reafianzar la planeación, porque no es real el maniqueísmo de la -- disyuntiva entre política y administración. Muchas veces los errores se adjudican a la introducción de la técnica y no al hecho de falta de procesos adecuados de toma de decisiones, de incapacidad de comprensión global de la realidad, de falta de participación y de incapacidad del personal público. ¹

La planeación actual niega la voluntad de las fuerzas sociales en pugna, por lo que es discontinua históricamente. ²

La norma-plan se refiere a lo necesario y no a lo posible. Se entienden ya determinadas las condiciones para hacer viable el plan y no como algo que debe construirse. ³

Una ley, un decreto, son una orden. El problema central es su cumplimiento. Su sola racionalidad no salva los obstáculos. El plan sólo surge cuando se diseña la cadena de acciones que hagan posible su éxito. De ahí que se requieran estrategias económicas y políticas que creen condiciones para cumplir los objetivos. ⁴

¹ Rufiz Dueñas, ob. cit. p. 62

² Véase, Matus Carlos, ob. cit. p. 26

³ Ibid.

⁴ Matus Carlos, ob. cit. p. 27

Si no se integran la planificación política y social con la planeación económica, esta última no podrá dejar de ser meramente normativa.

1.2 Limitaciones de la teoría de la planeación.

La teoría de la planeación debe superar sus limitaciones, porque ha resultado inoperante en muchos casos, particularmente en los momentos de grandes transformaciones sociales.⁵

La actual teoría y práctica es parcializada y ajena al avance de las nuevas teorías cibernéticas, de sistemas, etc., por lo que son excesivamente precibernetizadas y burocratizadas. El pensamiento neo-clásico niega la posibilidad de que -- por medio de la planeación el hombre controle su presente y su futuro.

El hombre no puede ser un mero objeto del azar del mercado, sino que debe tener dominio sobre lo que produce y su naturaleza. No se puede hablar de las fuerzas naturales del mercado tan sólo como razón de la explotación del hombre por el - hombre.⁶

1.3 Introducción del análisis político.

Por la multidisciplinariedad de los fenómenos reales, la planeación debe integrar, además del análisis económico, en su estrategia, que es la expresión de lo posible, bases teóricas sobre cambios sociales, teoría de las decisiones y las confrontaciones, la definición del concepto de grupos sociales, viabilidad, eficacia y equilibrio.⁷

Debe considerarse, asimismo, la influencia del concepto de estrategia, sobre los métodos y la eficacia de la planeación y el papel del planificador en la aplicación del mismo. Para hacer lo posible, debe compatibilizarse el cambio intelectual y el cambio material. Es decir recoger las innovaciones del pensamiento científico social y traducirlos en nuevos elementos de operatividad de la planeación.⁸

⁵ Ibid. p. 15-17

⁶ Ibid.

⁷ Matus Carlos, "Estrategia y plan" Textos del ILPES, ed. S. XXI 6a. Ed. México 1985. p. 151.

⁸ Ibid. p. 164.

La acción planificada tiene dos aspectos analíticamente separables, pero materialmente indivisibles: uno técnico (económico, sociológico, etc.) y otro político. Este último tiene mecanismos que varían de acuerdo a las distintas situaciones sociales, condición que puede modificar la viabilidad potencial de estrategias alternativas.

El interés común es distorsionado en tanto se atiende a las presiones o solicitudes de los organismos más poderosos o mejor representados ante el gobierno⁹.

Una excesiva centralización aunque asegure un máximo de eficiencia a la planeación, puede ser una traba de participación a los distintos grupos. La planeación política requiere descentralización¹⁰.

Es útil plantear fórmulas de organización a los distintos grupos, para ser más efectivos que una opinión dispersa.

La participación consciente fundada en un nivel adecuado de información sobre el plan, requiere que sea difundido y conocido por los más amplios sectores, - para movilizar el interés de vastos sectores, por lo que debe discutirse en -- las cámaras y en la problemática política de los más diversos grupos¹¹.

El conocimiento anticipado de los compromisos de los grupos sociales para evaluar la viabilidad de los proyectos sociales básicos, asegura una estrategia eficaz para la planeación. Los compromisos nacionales necesarios sólo surgen de la discusión política. Por lo que es importante estimularla con proposiciones entendibles, no tan generalizadas para ayudar a formar una imagen-objeto - que conjunte los mayores esfuerzos¹².

Así se pueden identificar los grupos de interés susceptibles de aliarse en - -

⁹ Ibid. p. 164

¹⁰ Matus Carlos. Estrategia. ob. cit. p. 165.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid. p. 166

función de ciertos objetivos.

1.4 Institucionalización

La planeación debe sustentarse en una teoría que explique y canalice el conflicto social, para vincular a la planeación con el proceso político real, y ser así un instrumento de transformación¹³.

Debe superar la normatividad para adentrarse en la estrategia, de modo que - aproveche los nuevos conceptos de la cibernética y la teoría general de sistemas. La planeación económica debe estar más ligada con la planeación política.

La planeación se consolidará en los períodos en que puedan cumplirse simultáneamente las siguientes condiciones:

- 1) Que los grupos sociales que asumen el poder definan una estrategia - de desarrollo que la sociedad pueda asimilar.
- 2) Que esa estrategia implique cambios en el manejo tradicional de la política económica; es decir, que necesite de la planeación para prever los requisitos y consecuencias de la alteración planteada.
- 3) Que esa estrategia encuentre condiciones para concretarse, conducida y disciplinada por la planeación.
- 4) Que la planeación encuentre una forma de integrarse funcionalmente - en la administración pública y cree categorías de análisis apropiadas al medio en que se propone operar.

Debe sustentarse, en mucho, en el consenso¹⁴.

¹³ Matus Carlos, Planificación. ob. cit. p. 19.

¹⁴ Matus Carlos, Estrategia. ob. cit. p. 152.

2. Participación y consenso

2.1 Legitimidad histórica

La complejidad de la vida social actual, presenta un gran número de problemas que deben resolverse a través de la administración pública.

Las tendencias a futuro de la administración son: el fortalecimiento de los sistemas de planeación; el mejoramiento del aparato financiero y contable, la ampliación del campo de la participación social. La intervención administrativa en la sociedad, pretende acelerar o modificar el desarrollo económico y social¹⁵.

La frustración de los planificadores de los 60'2 se debió a los objetos demasiado ambiciosos que se fijaban, sin relación con las posibilidades financieras, técnicas, administrativas y organizativas del país. Además, la falta de participación de las diversas categorías sociales impidió obtener el consenso social, necesario a toda finalidad colectiva¹⁶.

Los avances de hoy: Instituciones que producen información mayor para la planeación, instituciones específicamente creadas para preparar las decisiones de la planeación y la creación creciente de cuerpos consultivos y canales de participación se ubican en el centro del proceso administrativo y abren nuevas posibilidades para la planeación participativa¹⁷.

La planeación puede facilitar el control sobre la operación de las variables económicas en beneficio de todos, con la creación de nuevas leyes sociales¹⁸.

Al aprovechar las leyes naturales, la creación de leyes sociales permite gobernar el desarrollo socioeconómico. Si en la planeación predomina la técnica no se avanza a la libertad humana, sino que se pasa a otra necesidad. El desarrollo social es un proceso histórico irreductible a necesidades de coyuntura administrativa¹⁹.

¹⁵ Roson, Harri. "Tendencias de la Administración en los países en vías de Desarrollo". Cuadernos del C.I.A.P. serie: Conferencias. FCP y S, UNAM Méx. 1979 p. 6.

¹⁶ Ibid. p. 7.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ceceña Cervantes, ob. cit. p. 148

¹⁹ Ibid. p. 150

Los planes sin participación consciente y organizada carecen de legitimidad²⁰.

La planeación, por ello, debe considerar todos los elementos objetivos y subjetivos de la sociedad: los recursos humanos, técnicos, financieros y materiales, por un lado y, la voluntad y apoyo político, la participación de los grupos económicos y sociales y de la ciudadanía en general en la definición y ejecución de las acciones planteadas, así como la importancia del efecto de los planes en los intereses burocráticos²¹.

Todos estos factores interrelacionados apenas posibilitan el llevar a cabo los planes. Como lo señaló el Plan Básico de Gobierno 1982-1988 elaborado por el PRI, "la planeación del desarrollo es un proceso eminentemente político, que tiene que conducir y ordenar el cambio social". Por eso, la planeación debe surgir, de expresar y representar los valores básicos y las aspiraciones existentes en la sociedad. En esa medida tendrá una base de coherencia y legitimidad, ampliando la posibilidad de tener el apoyo de los grupos y clases en la ejecución de los planes y programas de desarrollo²².

La planeación, al enmarcar grandes definiciones políticas, aún temporales, es un proceso político que puede ser un medio moderno y efectivo de movilización y concientización social. La voluntad social sólo se consigue en proporción directa al convencimiento que tenga acerca de la utilidad de lo que se le propone. De ahí que la falta de consenso haga poco efectivos los planes de desarrollo. En la relación dialéctica entre gobernantes y gobernados, nada puede sustituir a la vigilancia de la ciudadanía, sea a través de los legisladores, los grupos de interés o el votante mismo, bien informados.

Lo importante en la planeación no es en sí el fenómeno presupuestal, sino la calidad de vida que le ofrezca al pueblo. Seguridad en la calle, vivienda, etc. es decir, alcanzar lo que el pueblo necesita es compatibilizar la planeación y los valores y buscar nuevos valores sociales²³.

²⁰ De la Madrid Hurtado Miguel. "Cien tesis sobre México". Ed. Grijalbo. Méx. 1982. p. 92.

²¹ García Fajardo, ob. cit. p. 78.

²² Gómez Collado, ob. cit. p. 74.

Los planes y presupuestos además de ser una herramienta útil para conducir la administración pública durante varios años, también son una importante herramienta de control social²⁴.

En los países con regímenes democráticos, las legislaturas y el pueblo pueden utilizar esos instrumentos para controlar las acciones del ejecutivo. - Cuando en el siglo XVIII el Parlamento Británico ganó el pleno control de este poder de la bolsa, le quitó un poder efectivo a la corona²⁵.

En algunas naciones, el doble proceso de autorización y concesión de cada renglón importante del presupuesto significa la ratificación del poder de control del Congreso sobre el Ejecutivo. En ocasiones, en sistemas de democracia directa como son los cantones suizos, algunos renglones del presupuesto deben ser directamente aprobados por la población²⁶.

Del anterior ejemplo, podemos desprender que la planeación es, ante todo, - elección de valores y exige nuevos sistemas de integración del pueblo en el estado, nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de las decisiones que les conciernen. Encontrar los caminos para alcanzar ese propósito es el envite más apasionante que la planeación presenta hoy²⁷.

La planeación debe alcanzar nuevas metas de integración multidisciplinaria para inferir mejor en los procesos sociales.

2.2 La planeación como medio participativo

La planeación se presenta no sólo como un mero instrumento de eficiencia, - sino como un medio irrenunciable del hombre en su quehacer social. Si no participa no puede crear ni dejar su huella en un proceso que le es propio y que constituye su imagen misma.

²³Deutsch, ob. cit. p. 236

²⁴Deutsch, ob. cit. p. 235

²⁵Ibid.

²⁶Ibid.

²⁷López Rodó Laureano. "Planificación/Estudios Jurídicos y Económicos" Ed. Instituto de Estudios Administrativos: Madrid 1974.

Es un imperativo la entrega del poder efectivo a los miembros de la sociedad para que asuman esa participación²⁸.

En nuestro país, hasta la reforma de 1976, la planeación nacional del desarrollo se había realizado sin una definición de la participación popular, sin -- considerar el plena de lo real. Los planificadores y técnicos de la administración pública habían sido ellos y las élites cercanas al poder, solos, los realizadores de los planes²⁹.

Esta fue una limitación muy importante para su realización, pues no existía -- la validación ni el compromiso de la colaboración de los grupos y sectores sociales. La participación social puede lograr una correspondencia entre los -- objetivos sociopolíticos y las metas previstas. También contribuye a la movi -- lización de recursos y a su utilización eficaz.

Las autoridades locales y estatales, los gremios y otras instituciones socia -- les como los grupos comunitarios, las asociaciones de agricultores y pescadore -- s, organizaciones de profesionales y comerciantes e industriales pueden pro -- fundizar y asegurar la vía de la planeación del desarrollo³⁰.

La participación puede librar el riesgo de la escasa realización de los pla -- nes, al punto de minimizarse o desaparecer, con el requisito de que la socie -- dad participe desde la formulación de las ideas hasta la evaluación de sus re -- sultados, en forma determinante³¹.

La planeación es un instrumento del estado. Él mismo debe proporcionar el es -- cenario en el que interactúan los múltiples actores que lo constituyen y esta -- blezca también las normas que lo rijan. En ese escenario se deben desplegar -- varias áreas de confrontación entre diversos actores en defensa de sus inte --

²⁸Matte L. Alfredo y Ramón Venegas C. "El Desarrollo: Proyecto Político de Li -- beración". Ed. Herder. Barcelona 1973, p. 262.

²⁹Gómez Collado, ob. cit. p. 66.

³⁰Organización de las Naciones Unidas. Fortalecimiento de la Administración -- Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980: Proble -- mas y Enfoques". Ed. ONU. Nueva York. 1979, p. 9.

³¹ONU, ob. cit. p. 10.

reses, incluso por sector de actividad, e influir en las decisiones³².

El proceso de elaboración de los planes debe ser un proceso totalmente político. No puede reducirse a los actores formales, como los políticos, los planificadores y los burócratas, en una posición de reduccionismo social. - No es posible desear una planeación efectiva pasando por alto los diversos grupos de interés y presión que están interesados en la derivación de las políticas del plan y que tienen la fuerza suficiente para obstaculizar, activa o pasivamente, su realización.

La participación para la planeación implica abrir mayor espacio a la planeación regional, ya que sus objetivos deben estar ligados a la descentralización de responsabilidades y recursos, para agilizar y resolver cabalmente las demandas sociales³³.

La investigación previa a la planeación es compleja y costosa. Requiere - mucho tiempo, equipo humano y recursos. No obstante, se facilita y agiliza cuando hay participación popular consciente, amplia y organizada. El - contacto directo con las cosas de su ambiente y la vivencia de los problemas permite a la población un dominio de la comprensión real de los fenómenos objeto de la planeación. A medida que se incorporan diversos sectores de la población, se convierte en un instrumento práctico y esencial para - enlazar la política global con las aspiraciones y necesidades de la población local³⁴.

Aunque los actores efectivos de la planeación son más que los reconocidos por los análisis tradicionales, tampoco son innumerables y es posible reconocerlos en cada sociedad. Su grado de participación depende del poder --

³² Solari, Aldo, et al. "El Problema de la Planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas". Cuadernos del ILPES No. 26 Ed. -- ILPES, 1980.

³³ Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, ob. cit. p. 215.

³⁴ Ibid.

que detentan, pero también de la naturaleza del proyecto político.

Es decir, los excluidos no lo son por tener poco poder para enfrentar al - proyecto político dominante, sino porque éste se puede proponer excluirlos totalmente³⁵.

Los cambios internos y externos introducen y sacan nuevos actores de la -- planificación. Ergo, deben dirigirse conscientemente hacia la inclusión - de la mayoría social. La participación puede ser un objetivo importante - del proceso de planeación, pero también puede ser una condición para obtener los resultados esperados³⁶.

En la sociedad conviven muchos intereses y cada cual elige el escenario - que más favorezca su influencia, que no necesariamente es el acuerdo con - el proceso de planeación. Acordar significaría ceder sus mecanismos de -- presión (huelga, manipulación de precios, etc.) y la posibilidad de oportu nidad en las coyunturas.

Los actores poseen varios instrumentos: Los planificadores información y mé todos de proyección y orden, los intelectuales ideas y pensamiento; los par tidos políticos visión de sociedad futura, organización y masas; los empre- sarios, capital, precios, crédito e información; los trabajadores-huelga y número. En este esquema, fuera de la planeación, el mercado favorece al ca pital, el voto, a los sectores amplios³⁷.

La planeación objetiva no puede elaborarse sin consultas con los actores so ciales reales. Con los empresarios, las transnacionales, los obreros, los intelectuales, etc. sin poner en peligro el éxito de sus fines más genera-- les y encubrir el conflicto social sin disminuirlo³⁸.

Es importante también tener presentes a los actores externos como las trans nacionales o los organismos internacionales, sobre todo los financieros, --

³⁵ Solari, Aldo, et al, ob. cit. p. 233

³⁶ Solari, Aldo, et al. ob. cit. p. 234

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

que también elaboran sus propios planes³⁹.

Para vencer resistencias internas, no basta la autoridad formal ni una oficina, sino la generación de compromisos y solidaridad tanto en la burocracia estatal como en las élites políticas y corporativas y en la sociedad en general. Deben sentir que participan activa y efectivamente en la elaboración de los objetivos sociales y en la ejecución de las políticas del plan⁴⁰.

Debe generarse confianza política en los planificadores. Combinar cuadros técnicos con adecuados directivos políticos de los organismos planeadores. Debe haber planificadores en los centros principales de decisión para adecuar los objetivos a corto plazo con los del plan general⁴¹.

Estos factores reales implican considerar el grado de correlación entre la burocracia y la sociedad civil, porque grupos de interés importantes pueden tener una marcada influencia en algunos centros de decisión capaces de orientar el ritmo, gasto y forma de la administración. La administración debe ser eficiente para lograr los fines de la planeación, en el sentido de allegarse los recursos necesarios de información, técnicos, políticos, etc. para dar coherencia y ser capaz de influir en la sociedad⁴².

Dar coherencia a sus políticas, coordinar la acción social (arbitraje incluso), la capacidad de atraer y mantener personal preparado, superar el tratamiento sectorial de los problemas y el grado de participación y descentralización administrativa, que se refleja en el número y composición de los grupos de poder, son elementos indispensables para una planeación democrática⁴³.

La aceptación mayoritaria del proyecto político puede dar paso a la ejecución exitosa de la planeación, en tanto el estado, como totalidad, es el responsable de la consecución de los objetivos planeados.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Solari Aldo, et. al. ob. cit. p. 242.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Solari, Aldo, et. al. ob. cit. p. 245.

Por ello, es fundamental el apoyo conciente y activo que tenga de las diversas fuerzas sociales, a través de la promoción de la más amplia participación de grupos y ciudadanos en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales que les afectan.

La participación debe darse a través de canales propicios para la planeación, lo que en sí implica un rango de descentralización y desconcentración funcional y territorial, buscando armonizar las necesidades de participación con la formación de criterios comunes⁴⁴.

La participación implica un compromiso mayoritario real con la estrategia que se desarrolla y, además, con la necesidad de definir las prioridades de proyectos no evaluables cuantitativamente⁴⁵.

Más que plantearse la participación como ayuda a la planeación, el reto es cómo hacer que la planeación apoye y viabilice la participación. Esto es, que creé una cultura social y política para la planeación participativa.

2.3 Los rangos de la participación.

Queda evidenciado que la tendencia futura de la administración pública es fortalecer los procesos de planeación por su utilidad para enfrentar los ciclos-económicos de un sistema capitalista. Incluso en Europa Oriental, en el bloque socialista seguirá existiendo, pero con una noción menos rígida.

En el capitalismo y en el socialismo en proceso de reforma el reto será ampliar la participación de la sociedad en la elaboración de los planes, y cómo aprovechar mejor a través de la administración pública, la movilización de recursos y energía social que implica para transformar la sociedad y alejar el peligro de los estallidos sociales.

Por ello, la participación debe ser planteada en dos órdenes: hacia afuera, en su relación con la sociedad civil y hacia dentro, en la relación entre las instituciones administrativas y los diferentes niveles de gobierno.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Faya Viesca Jacinto, "Actividad Política y Participación Ciudadana a Nivel Municipal" CMAPEM 3 Ed. INAP 1981 p. 65

Ambas son interrelacionadas e incluyentes. A mayor descentralización corresponderá la apertura de mayores espacios a los grupos sociales locales, que en conjunto, representan la totalidad de la nación. Cuando la sociedad tenga -- los medios para que sus opiniones sean decisivas en el desarrollo se habrá lo grado una verdadera participación, cuando los planes tengan como base al municipio y los estados se habrá democratizado el sistema de gobierno; la democracia no puede reducirse a una abstracta y formal participación política regional.

La insuficiencia de canales de participación han hecho surgir organizaciones de mejoramiento moral, cívico y material ciudadanas. Es decir, que no participan de competencias municipales o estatales atribuidas sino de una forma social vecinal o de asociaciones de particulares desde una vertiente de derecho público⁴⁶. Este es el germen de la participación democrática en la administración pública.

La concepción bonapartista de la administración centralista que cree en la -- eficiencia de las acciones unilaterales no es capaz de responder a su propia naturaleza social⁴⁷.

Faya Viesca⁴⁸ propone al referéndum como un instrumento útil que puede ser -- aplicado para el control social de la planeación, pero reconoce que la más amplia participación social no sólo disminuye las funciones organizativas y burocráticas, sino que legitima la función administrativa para superar los graves problemas de una administración autoritaria.

La oportunidad de una decisión no sólo se mide por su perfección técnica, sino por su correspondencia con las demandas sociales y por su aceptación por la -- sociedad, promovida a través de los mecanismos de participación⁴⁹.

⁴⁶Faya Viesca Jacinto, "Actividad Política y Participación Ciudadana a Nivel - Municipal" GMAPEM 3 Ed. INAP 1981 p. 65.

⁴⁷Ibid.

⁴⁸Ibid. p. 66.

⁴⁹Ibid.

La participación no debe ser sólo orgánica, sino también funcional; por Ejemplo, mediante la congestión en la realización de obras, utilizando al plan como expresión de sus aspiraciones, uniéndose a propósitos sociales (como ahorro del agua) ó estimulándose y fomentándola y dándosele el carácter de actividad de interés público⁵⁰.

2.4 Razones objetivas de consulta

La planeación debe estimular la participación porque:

- 1) La evolución de las técnicas y mercados impide adaptarse a -- tiempo. No se puede actuar en forma aislada.
- 2) Es muy grande el vínculo real entre la acción pública y la privada.
- 3) La información que genera contribuye a una administración lúcida y eficaz.
- 4) Porque es de interés general.

De este modo, la participación general para la planeación generará un nuevo - derecho económico y administrativo con bases de colaboración y entendimiento para arbitrar los distintos intereses⁵¹.

Al ser participativa, la planeación permite que la población conozca el monto de recursos que se manejan y permite que las localidades accedan a la definición, evolución y asignación de lo que se debe realizar en beneficio colectivo⁵².

⁵⁰ Faya Viesca, ob. cit. p. 67.

⁵¹ García Sánchez José. "La Planificación, Participación y Consulta". CMAPEM No. 3 Ed. INAP 1981.

⁵² Moreno Toscano, ob. cit. p. 81.

La planeación debe cambiar su orientación de un modelo tecnocrático, en donde los planificadores pretenden imponer sus decisiones a los planificados, por la planeación democrática en la que la participación popular, de la sociedad en todas sus expresiones, oriente las decisiones de la administración pública a través de los planes⁵³.

Si no hay consulta, no hay participación y ello frustra el plan. No se puede alcanzar la homogeneidad por condiciones sociológicas pero la consulta puede producir un progresivo acercamiento de opiniones y de intereses que beneficien a la planeación⁵⁴.

Los sujetos de consulta son muy variados y pueden ser partidos, sectores económicos y sociales, el gobierno y las asociaciones privadas, etc., lo importante es que sea participativa y efectiva. La consulta da mayor certidumbre a la toma de decisiones.

La opinión pública es diferente en cada momento histórico-social, por lo que debe ser contemplada como un fenómeno evolutivo⁵⁵. El planificador debe tener elementos suficientes para no interpretar a los intereses de unos cuantos grupos como representativos del interés general de toda la sociedad. Eso sólo lo da la participación.

B. REGIONALIZACION VS. SECTORIALIZACION

1. Deficiencias de la Sectorialización

La planificación aplicada en América Latina se funda en la explicación del funcionamiento de un sistema económico desagregado en sectores (modelos de Leontieff) y a la reproducción y desarrollo del mismo (sectorialización de modelos del tipo Domar). Jamás ha sido explicitada en los modelos de planeación la relación entre estructura y fenómeno como relación dialéctica. No se plantea el cambio de estructura⁵⁶.

⁵³ Gómez Collado, ob. cit. p. 68.

⁵⁴ García Sánchez, ob. cit. p. 70.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Matus Carlos, Planificación; ob. cit., p. 28-31.

En México, la excepción puede ser el Primer Plan Sexenal.

La sectorialización es económica y la desvincula de lo político, ni contempla que quien planifica es sólo una de las fuerzas actuantes, por lo que su grado de control sobre las demás es limitado y condicionado⁵⁷.

La planeación debe orientar el proceso de transformación social como método, si no sólo sería relativamente la administración de la reproducción. Se trata de analizar y operar sistemas complejos, autónomos, que se reproducen y transforman y cuyo funcionamiento, reproducción y transformación expresan la resultante de la aplicación de las fuerzas antagónicas que los integran⁵⁸.

Llegar a ese grado de influencia requiere una visión regional para la planeación. El centralismo manifiesto desde fines de los años 60's en gran parte se refleja, en que los planes de desarrollo económico, desde el Plan Sexenal 1934-1940, hasta el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, relegaron la formulación de prácticas de desarrollo regional. Se fundaron básicamente en la industrialización a nivel nacional⁵⁹.

La planeación regional no ha tenido los mismos alcances que la nacional en los últimos años. La mención regional en los planes nacionales fue sólo ocasional y marginal. Aunque acciones concretas de impulso regional como las cuencas hidrológicas⁶⁰ hayan sido muy importantes, no constituyeron realmente planes de desarrollo regional.

Hasta el PLANADE 1983-1988, sólo se hizo énfasis en el despliegue regional - en tres rubros: descentralización educativa, descentralización de los servicios de salud y reordenaciones fiscales⁶¹, lo que constituye una visión insuficiente.

57. Ibid.

58. Ibid.

59. Almada Carlos, F. "El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" p. 27-29.

60. Ver Pichardo Pagaza Ignacio, "10 Años de Planificación y Administración Pública en México", Ed. INAP 1972.

61. Almada Carlos F., ob. cit. p. 28.

Generalmente, la regionalización ha sido ambigua, porque los criterios de regionalización son difícilmente compatibles con la división política en estados y municipios que tienen gran arraigo histórico-cultural. Una, fundamentalmente economista, deriva de la estructura y de los flujos de bienes y servicios, la otra, de la organización jurídico-política del país. Su separación sólo es posible en términos técnicos⁶². De ahí que la regionalización deba partir de la figura del municipio y de la de entidad federativa para ser realmente operativa.

2. Viabilidad de la regionalización

No se puede dejar de lado que el 90% de los municipios son rurales agrícolas. Sobre ello debe actuar la descentralización y la planeación regional, para -- multiplicar adecuados beneficios y disminuir la desigualdad social⁶³.

La regionalización debe ser geoeconómica y no sectorial. El criterio sectorial trabaja en función inversión-rendimiento, en tanto el geoeconómico no mide sólo los efectos económicos en el sector, sino los efectos conjuntos en la comunidad: producción, empleo y calidad de vida como efectos necesarios de la inversión rentable socialmente.

La planeación centralizadora emplea el concepto sectorial, que aísla a los -- sectores económicos y toma como patrón de medida a sí mismo y no sus repercusiones en la economía, la sociedad y política del conjunto social.

Son crecientes las opiniones de economistas en favor de la región como factor para la descentralización y no el sector, como base de la planeación y del -- control⁶⁴. Si el municipio es la "célula" del sistema político, con características geoeconómicas delimitadas (territorio y población), resalta lógico -- también tomarlo como "célula" de la planeación y de la contabilidad nacional.

⁶² Almada, Carlos F. ob. cit. p. 27.

⁶³ Olmedo Carranza, Raúl. "La Planeación Descentralizadora: Región contra sector". GMAPEM 10-11 Ed. INAP 1984 PP. 109-110.

⁶⁴ Ibid.

Así, el plan no sería el conjunto de planes sectoriales sino el conjunto de planes de las regiones geoeconómicas y sus rendimientos no se contabilizarían por sector sino por los efectos combinados en la región⁶⁵.

El sector y la región son dos elementos vinculados en la política de desarrollo, cuya jerarquía ordena las acciones. El sector representa la división del trabajo, mientras que la región representa la población y el territorio localizados. Hasta hoy, la región es enfocada por los sectores en razón de sus rendimientos por producto. Es decir, por sus ventajas comparativas en relación a otras regiones⁶⁶. Así, el concepto de región sería una idea sectorialista y no realmente regionalista.

La centralización ha favorecido el desarrollo de las grandes urbes industriales a costa del abandono de las rurales. Para ese contexto el enfoque sectorialista ha sido el adecuado⁶⁷.

Para profundizar la descentralización debe también transformarse el concepto de desarrollo y, por lo tanto, el enfoque de la planeación, la medición de sus rendimientos y su contabilidad, poniendo a la región, no al sector, como el criterio base de la política económica. La política sectorial sólo se interesa en la región por sus recursos naturales o materiales. Por ejemplo por el rendimiento que se pueda obtener del tipo de suelo en determinado cultivo que en otro. Pero no se interesa sustancialmente en cuanto a sus características sociales, como pueden ser los propios cultivos en relación a su contribución al desarrollo efectivo de la comunidad⁶⁸.

El concepto de desarrollo integral implica que debe tener como finalidad la elevación del nivel y calidad de vida de las comunidades. Por ello, la planeación del desarrollo debe tener como base a la región (territorio, población y

⁶⁵ Olmedo, Raúl, ob. cit. p. 111.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ver Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, ob. cit. p. 210.

⁶⁸ Olmedo, Raúl, ob. cit. p. 114.

gobierno de la comunidad) y no al sector (agricultura, industria o servicios per sé).

A la especialización de escritorio debe anteponerse la diversificación de las actividades económicas de la región. La especialización genera desempleo y elimina la autosuficiencia e independencia de las regiones, que son factores negativos en un país subdesarrollado. Mientras que la diversificación arraiga a la población en su lugar de origen, crea empleo y enriquece el nivel y la calidad de vida, así como la cultura⁶⁹.

Por esta razón, de no existir voluntad para impulsar realmente la descentralización, pronto aparecerán pretextos escudados en razones técnicas para no fortalecer las administraciones públicas locales⁷⁰.

Es preciso que la regionalización sea planteada a partir de la participación local para que tenga una base de consenso. Las medidas de descentralización deben ser graduales, para no improvisar y, con ello, agravar los problemas, pero ello no implica generar una justificación para no implementarla. La regionalización permitiera que la participación local y los estilos de vida maten los programas y políticas gubernamentales⁷¹.

La inclusión de la participación regional efectiva en el desarrollo puede erradicar la discrecionalidad, que limita las decisiones a unos cuantos actores sociales. Lo que no debe descentralizarse es el desorden, la corrupción o la burocracia, en su sentido peyorativo⁷².

3. El nuevo papel del municipio

Las reformas al artículo 115 posibilitaron, aunque de modo genérico, la incorporación formal del municipio a la planeación estatal y nacional⁷³. Sin --

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Núñez Jiménez Arturo. "Aspectos administrativos e institucionales del Desarrollo Regional en México". GMAPEM 10-11 Ed. INAP Méx. 1984. p. 100.

⁷¹ Núñez Jiménez, ob. cit. p. 101.

⁷² Ibid.

⁷³ Ver Centro Nacional de Estudios Municipales, ob. cit. p. 60.

embargo la regionalización lo transformaría en un actor real y básico de la planeación.

Los municipios pueden generar la información básica socioeconómica, demográfica y territorial para plantear sus propios planes y dar solución a sus problemas. La reorganización de su estructura administrativa para actualizar y sistematizar su información es un requisito de suma importancia, porque el municipio, en cuanto entidad geográfica y política es escenario de diversos fenómenos y procesos políticos en los que participa la ciudadanía a través de partidos políticos, grupos de presión, etc.

En algunos municipios esto es muy importante ya que su desarrollo ha gestado numerosos grupos de interés. Su grado de desarrollo social requiere una mayor vinculación en el desarrollo nacional⁷⁴.

El municipio vincula al nivel federal y estatal en el funcionamiento y las prácticas propias del sistema político mexicano como las elecciones y los partidos políticos, en donde el municipio viene a ser el sujeto de las decisiones tomadas en el gobierno federal y estatal, lo que refleja lo limitado de su independencia y autonomía para sus propias decisiones⁷⁵. Así ocurre con el proceso administrativo público y de planeación.

La necesidad de que la República presente una nueva distribución económica, implica que los municipios desarrollen más actividades de pequeña, mediana y gran industria, generen empleo, arraiguen a sus habitantes y desalienten las macrocefalias⁷⁶.

La base de la autonomía política municipal debe ser el fortalecimiento de su capacidad para orientar su propio desarrollo y fortalecer las haciendas estatales y municipales con recursos propios⁷⁷.

⁷⁴ Martínez Cabañas Gustavo, "Naturaleza y Evolución del Municipio en México" GMAPEM 3 Ed. INAP 1981 p. 14.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Delgado Navarro Juan, ob. cit. p. 32.

⁷⁷ Ibid.

El mejoramiento de sus servicios públicos, el incremento permanente de las fuentes de ingreso municipal, el desarrollo de sus recursos humanos, su inversión - productora y el mejoramiento de la calidad de vida, dependen de que jurídica, - política, social, cultural y económicamente el municipio sea el centro del desarrollo regional y, con ello, del nacional⁷⁸.

Su auténtica independencia ayudaría a sistematizar la consulta popular permanente, liberar y estimular la organización de la comunidad, elaborar sus propios planes en términos coherentes⁷⁹.

3.1 Acciones inmediatas en el municipio

De acuerdo a la tipología administrativa de municipios rurales, urbanos y de - transición elaborada por el Centro Nacional de Estudios Municipales⁸⁰ es viable el establecimiento y fortalecimiento del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), con la participación de todo el ayuntamiento y de los grupos sociales, regulado por el reglamento interno municipal.

Es decir, concluir la estructuración del sistema administrativo de planeación nacional, para proceder a su transformación hacia la participación. El respaldo técnico y económico a los municipios para que de respuesta a las propuestas surgidas del COPLADEMUN, es muy importante⁸¹.

El COPLADEMUN operativo puede ser el medio de vinculación con todo el sistema de planeación; puede activar la coordinación equilibrada con los estados y la federación para la dotación de obras y servicios y puede conducir la evaluación comunitaria de la realización de los programas⁸². Los organismos auxiliares no deben de ninguna forma vulnerar la autonomía municipal.

Sus funciones serían:

⁷⁸Delgado Navarro, ob. cit. p. 34

⁷⁹Morelo Toscano, ob. cit. p. 81

⁸⁰Ver Centro Nacional de Estudios Municipales, ob. cit.

⁸¹Rivas Sosa, ob. cit. p. 86

⁸²Rivas Sosa, ob. cit. p. 86

1. Ser foro y estimular la participación comunitaria
2. Formular el Plan de Desarrollo Municipal
3. Fomentar la coordinación de acciones Federación-Estado-Municipios
4. Formular los programas de inversión, gasto y financiamiento
5. Evaluar la ejecución del plan y sus programas
6. Ser el vínculo con el COPLADE estatal
7. Seguir y evaluar la realización de la obra pública
8. Integrar al municipio al proceso de planeación regional
9. Inventariar la obra e infraestructura municipal
10. Aprovechar racionalmente los recursos y preservar los ecosistemas
11. Promover el mejoramiento de la administración pública

La integración del municipio a la planeación requiere de capacitación para ese objetivo. Pero no debe ser muy técnica o compleja, porque eso más que un apoyo sería una barrera a su fortalecimiento. La capacitación debiera ser sencilla, directa, como son los problemas de muchas localidades. Podemos partir del ejemplo del manual de Planeación Municipal elaborado en 1983 en el Estado de Chiapas⁸³.

Sus elementos normativos deben ser sencillos, que estimulen la concepción integral de su desarrollo, es decir que permita unir lo cuantitativo y lo cualitativo. Cada área de trabajo debe fijarse metas para permitir la elaboración de proyectos, por muy sencillos que sean.

Las nociones de qué es un plan, su utilidad, la importancia de la participación social, y una estructura sencilla pueden ser insignificantes, pero realmente pueden tener un gran impacto para fortalecer a los municipios mediante el trabajo previsorio, ordenado, sistemático y democrático de su administración pública.

C. ADMINISTRACION Y LEGISLACION PARA UNA PLANEACION EFICAZ

1. Legislación

El proceso de planeación debe salir de la mera elaboración de documentos y normar el proceso cotidiano de toma de decisiones de la administración pública, de

⁸³ Gobierno del Estado de Chiapas. Manual de Planeación Municipal 1982-1988. México 1983.

modo que permita orientar efectivamente a los sectores social y privado. ⁸⁴

Los efectos de la planeación se vinculan directamente con la existencia de - circunstancias jurídicas, administrativas y financieras en cada nivel gubernamental. Actualmente existen tres autoridades gubernamentales sobre el mismo objeto de la planeación. ⁸⁵

La Constitución permite una extensa variedad de facultades y ámbitos de competencia coincidentes y superpuestos, situación que también se manifiesta en la planeación del desarrollo. La Federación, los estados y los municipios - pueden elaborar planes pero son sujetos por el Plan Nacional. ⁸⁶

Los planes deben cambiar su fuente de decisión y permitir que los grupos y - fuerzas sociales que operan a nivel local las estructuras económicas expresen su influencia en el marco de los planes, para la ejecución de políticas y proyectos. De ahí que deba revisarse el marco jurídico y reorganizar las estructuras administrativas. ⁸⁷ Por esa vía puede abrirse paso a la participación y la coordinación eficaz de los tres niveles de gobierno fortaleciendo los Sistemas nacional, estatal y municipal de planeación.

La posibilidad de reorientar el sentido de la legislación y la administración tienen como requisito inicial la verdadera voluntad política de quienes detentan el mayor poder y el control del sistema. Es una cuestión de supervivencia. Una planeación coherente, debidamente interrelacionada requiere de un propósito de vinculación jurídica a nivel Constitución General, Constituciones locales y leyes secundarias. ⁸⁸

Partiendo de que el derecho da forma a la acción pública del Estado, debe adecuarse la vinculación de las acciones de planeación desde la Constitución General, las Constituciones locales, hasta las leyes ordinarias o secundarias y

⁸⁴ Montemayor, Rogelio. ob. cit. p. 31

⁸⁵ García Fajardo, ob. cit. p. 77

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Gómez Collado, ob. cit. p. 74

⁸⁸ García Sánchez José, ob. cit. p. 45-47

hasta todos los aspectos normativos que rigen la actividad municipal.

Aunque acciones como los CUD son jurídicamente complementarias y vinculatorias, son sólo acciones relativas y parciales de la realidad del Estado Mexicano. 89

1.1 Propuestas

El actual sistema jurídico es muy genérico y por tanto impreciso. Muchas cuestiones como la secuencia del proceso de planeación, la participación social, etc., son parte de un amplio margen de discrecionalidad que se le deja a la administración pública, particularmente la federal, por lo que es preciso que la ley especifique como tareas de interés público tales factores para la administración del desarrollo.

1.1.1 A nivel Constitucional General

- 1) El artículo 26 Constitucional debería precisar que la formulación de los planes debe iniciar desde la consulta popular en los municipios, para después, al final, desagregarse en los sectores-administrativos y no a la inversa.

Debe considerarse que la base del plan nacional son los planes estatales y municipales. Cuando la consulta nacional encuentre que algunos municipios estén ejerciendo su plan municipal, ese debe ser el documento que se tome, conjuntamente con la consulta popular en ese nivel y en forma sucesiva hacia arriba. Es decir, invertir el proceso de la planeación y garantizar el respeto a los planes locales, que son los directamente vinculados a la problemática local.

- 2) El artículo 115 Constitucional, debería superar el concepto de planeación del desarrollo urbano, por el de planeación del desarrollo econó

89 Ibid.

mico y social municipal, de modo que el Plan municipal y estatal sea integral y no parcializado hacia un área solamente.

En ese mismo artículo declarar de interés público la consulta popular y señalarla como obligación del ayuntamiento el mantenerla permanente. Es importante señalar también que los Estados y Municipios -- tienen la obligación de elaborar su ley de planeación.

1.1.2 A nivel reglamentario federal.

- 1) La ley de planeación debe precisar ese proceso de acuerdo a la reforma propuesta al artículo 26 Constitucional.
- 2) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debe señalar la obligación de S.P.P. de recabar los documentos de planeación Estatal y la consulta popular nacional para elaborar su Plan.
- 3) La Ley de Ingresos y de Coordinación Fiscal deben fortalecer realmente la hacienda estatal y municipal, con mayor libertad recaudatoria.

1.1.3 A nivel constitucional local.

- 1) Las constituciones locales deberían señalar la obligación del Estado de elaborar sus planes a partir de la planeación municipal.

1.1.4 A nivel Reglamentario local

- 1) Crear Leyes Estatales de Planeación, estableciendo mecanismos claros de participación popular.
- 2) Modificar el reglamento de COPLADE para dar mayor peso a la autoridad Local e incorporar a los sectores sociales.
- 3) Reformar las leyes orgánicas municipales para establecer los Comités de Planeación municipal incorporando la Consulta y la participación - popular municipal permanente.

- 4) Celebración de convenios para apoyar el fortalecimiento del sistema municipal de planeación. (Estado-municipios).
- 5) Las Leyes Orgánicas Municipales deben dar facultades mayores a los cabildos para aprobar sus planes, presupuestos y programas, en lugar de ser el Congreso Local.
- 6) Revisar el Sistema de financiamiento del Estado a los municipios.

1.1.5 A nivel municipal.

- 1) Actualizar los reglamentos internos para reorganizar su administración y establecer el sistema municipal de planeación y consulta popular.

Estas reformas deben ser objeto de una amplia participación, coordinada por un Sistema Nacional de Vinculación Jurídica.

2. Administración.

Para lograr una planeación eficaz, la administración pública a todos los niveles debe adecuar su estructura para ser más sensible a las demandas sociales y tener capacidad mayor de respuesta.

Los tres niveles administrativos actuales de la planeación corresponden a los tres niveles de gobierno. El Sistema actual es un avance y es preciso profundizarlo llegando hasta el establecimiento de los sistemas municipales de planeación para proceder a su reforma.

Las acciones necesarias deben tender a:

- 1) Estrechar los niveles federal y estatal para la planeación, actualmente desvinculados en la realidad.
- 2) Reubicar los órganos administrativos planificadores en la administración Pública para vincularlos más a los Centros de decisión.

- 3) Definir y establecer un mecanismo permanente de participación, en los tres niveles, para la elaboración, ejecución y evaluación del Plan y los programas.

2.1 Propuestas

2.1.1 En la Administración Pública municipal.

- 1) Crear sus COPLADEMUN
- 2) Crear instancias de planeación municipal.
- 3) Crear un mecanismo permanente de participación social.

2.1.2 En la Administración Pública Estatal.

- 1) Fortalecer sus instancias de planeación.
- 2) Crear un mecanismo de participación social permanente.
- 3) Su proceso de planeación debe partir del plan municipal y trabajar en la forma de gabinetes estatales por región, no por sector, para cumplir los planes regionales del estado. El gabinete debe ser resolutivo, mas que deliberativo.

2.1.3 En la Administración Pública Federal.

- 1) Impulsar la descentralización real de recursos y atribuciones.
- 2) Paulatinamente soltar el control del COPLADE estatal, para que la ejecución corresponda no a una autoridad Federal, sino local.
- 3) Crear un mecanismo de participación social permanente.
- 4) Teniendo al municipio como centro de la planeación, y a la regionalización como criterio, es preciso que el trabajo administrativo no sea sectorial, sino que los gabinetes sean por región, para ejecutar el plan nacional con base en los planes regionales. Estos deben ser resolutivos, no sólo deliberativos.
- 5) Adoptar como criterio para la asignación de recursos el geoeconómico y no el de rendimiento-inversión.

CONCLUSIONES

La planeación, hasta hoy día ha tenido un carácter predominantemente económico. Es la adaptación racional del quehacer colectivo a las leyes naturales, confeccionando y creando, a la vez, leyes sociales para lograr el desarrollo económico socialmente controlado. Como disciplina administrativa pública supone la unidad de acción del gobierno para alcanzar los objetivos sociales y dar bases para las otras etapas de la administración pública.

La planeación es un fenómeno reciente. Surge en la U.R.S.S. después de la Revolución de 1917, como un proceso rígido en una economía altamente centralizada. En los países capitalistas se empezó a utilizar después de la Segunda Guerra Mundial para reconstruir las economías y enfrentar las nuevas condiciones internacionales. El Plan Marshall de E.U. es su antecedente más reconocido. Con ello se rompió la actitud de los gobiernos de calificarla como un medio opuesto al principio de libre empresa y sí como algo útil para atenuar los ciclos económicos del capitalismo.

En los países subdesarrollados su propósito esencial es reducir el costo social del desarrollo, racionalizando la toma de decisiones públicas. Este es el caso de México.

Por ser un medio para fijar objetivos y metas de largo plazo, la planeación tiene plena naturaleza política. Refleja la síntesis del proceso político, resultante de la constante competencia de los intereses de clase y de grupo social.

La planeación en México es fundamentalmente indicativa. A través de planes no obligatorios, basados en pronósticos económicos y luego negociados con empresas y grupos de interés privados, sindicatos y las autoridades regionales y municipales, el sistema político controla una parte importante de la economía.

La planeación, sin embargo es una técnica limitada a lo económico. No sintetiza la realidad total, ni la entiende como resultado de la interacción de fuerzas político-sociales, lo que la margina de un método de planeación política.

La planeación tiene una amplia regulación jurídica a todos los niveles. Su base es el Artículo 26 Constitucional y la Ley de Planeación.

Sus antecedentes datan desde 1928 y en su proceso de gestación destaca el Plan Sexenal realizado por Lázaro Cárdenas. Desde 1976 se ha estructurado un sistema más acabado de planeación nacional. De ahí se desprenden los Planes Nacionales de Desarrollo con sus vertientes obligatorias, concertada, coordinada e inducida. Se reformó la administración pública, creándose un sistema de globalizadoras que integran los planes (S.P.P.), sectores, que son las dependencias centrales dirigiendo un conjunto de paraestatales o entidades sectorizadas. El Plan Nacional se desagrega por sector y se traduce en programas operativos -- anuales.

La vertiente regional de planeación tiene como base a los estados. Aunque las acciones más relevantes, han sido los proyectos de cuencas hidrológicas, realmente no ha habido una planeación regional del desarrollo surgida de este nivel.

Los COPLADES, antes COPRODES, son el medio para vincular la planeación nacional con la local. De su seno han surgido los primeros planes estatales de desarrollo. Los programas derivados del COPLADE son convenidos entre los estados y la Federación a través de los Convenios Únicos de Desarrollo, que incluso prevén, aunque en forma relativa una política de descentralización, necesaria por la escasa capacidad financiera de estados y municipios, en su mayoría.

Algunos estados han elaborado leyes estatales de planeación, como Tabasco, pero no es una realidad general.

Los municipios no han sido sujetos activos de la planeación. Su inclusión o mención ha sido sólo marginal y su definición de "célula" del sistema económico político no es correspondiente con su nivel de integración en las tareas -- del desarrollo.

La Ley, el artículo 115 Constitucional, sólo le faculta para realizar planeación urbana, pero no planeación del desarrollo económico-social, no está definida ni garantizada su participación en los COPLADES ni en la consulta para la planeación.

Tanto para los estados como para los municipios la planeación ha sido fundamentalmente externa, ya que la planeación nacional es de arriba hacia la base, y por lo tanto la planeación estatal y la municipal, cuando la hay, se hacen con arreglo al plan nacional que es altamente centralizado. En el nivel social, la población es objeto de planes elaborados con la interacción de grupos reducidos, escasos de representatividad auténtica.

La alta centralización de la planeación tiene su origen en la alta centralización del sistema político y económico que tiene debilitados a los estados y los municipios para una auténtica planeación y administración del desarrollo integral. Es muy alta la dependencia de ambos niveles en términos políticos y económicos del centro. Del municipio hacia el gobierno estatal y de éste hacia el federal.

La propuesta surgida del presente trabajo es invertir el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de los planes recurriendo a la alternativa de una auténtica planeación regional.

En primer lugar, es preciso que la teoría de la planeación abarque también el análisis político para tener una visión integral de los fenómenos reales, que son de suyo complejos, para formular una auténtica estrategia de transformación de estructuras. En segundo lugar, la planeación como instrumento de gobierno debe tener legitimidad y consenso; es decir, una correspondencia entre los valores que plantea alcanzar y los que tiene la sociedad. Si se cumple esa compatibilidad se genera aceptación y colaboración con el plan, movilizando una gran cantidad de recursos y potencialidades sociales en favor de objetivos de carácter nacional.

La planeación tiene como reto ser un instrumento de la más amplia participación social para ser arena política de los intereses sociales y, así, corresponder a su naturaleza colectiva.

Se plantea, por ello, ampliar la participación, por un lado, dentro del aparato gubernamental, de los estados y municipios y, por otro lado, pero interrelacionadamente, de la sociedad en sus más variadas expresiones. Dentro del Estado y en la relación Estado-Sociedad.

Los municipios son objeto de tres niveles de planes, pero por ser los centros de asentamiento poblacional, son las áreas generadoras de demandas y recursos y, en consecuencia, son quienes deben formular sus propias alternativas, ganando en objetividad la planeación.

En tercer lugar, se propone para lograr desatar el potencial económico del país, impulsar el criterio de regionalización para la planeación en lugar del de sectorialización, ya que esta segunda es concatenante con el centralismo.

La sectorialización tiene como método para la asignación de recursos la de evaluar la rentabilidad financiera de la inversión, en tanto la regionalización - considera el factor geoeconómico que vincula el efecto en la producción, la generación de empleo y la elevación de la calidad de vida del área; es decir, es integral y acorde a las particularidades de los estados que son diversos geográfica, política, económica, social y culturalmente.

En ese contexto el municipio debe desarrollar un nuevo papel, más activo, siendo la base de todo el sistema de planeación y de desarrollo económico-social, - de ahí que sea necesario terminar de estructurar el sistema de planeación actual para, con voluntad política, proceder a transformarlo, invirtiendo el proceso - de la base a la cúspide, lo que implica en sí, una nueva visión del proceso de desarrollo.

Para lo anterior se proponen medidas legislativas y administrativas. En lo legislativo, la ley debe ser más precisa para disminuir la discrecionalidad de la administración pública federal. El artículo 26 constitucional, debe definir el proceso de planeación de la cúspide a la base, teniendo como primer referente el plan municipal, después el plan estatal, la planeación regional y, a partir de ahí el Plan Nacional.

La Ley de Planeación debe reglamentar la desagregación de dicho plan, pero a partir de la participación regional.

Las Constituciones locales, leyes orgánicas municipales y leyes secundarias - deben ser correspondientes a introducir mecanismos de participación popular - activa y decisiva.

El artículo 115 Constitucional debe dar paso del concepto de planeación urbana al de planeación del desarrollo económico y social, como una atribución municipal de interés público.

Las leyes de ingresos y de coordinación fiscal deben establecer una mayor libertad hacendaria local y permitir el financiamiento del desarrollo municipal y estatal con sus propias fuentes, para garantizar una efectiva autonomía económica y política.

En el orden administrativo se requiere adecuar la organización administrativa municipal y la creación de mecanismos de participación social permanente, instituyendo canales propios para conducir la planeación. El cabildo debe tener mayor influencia para aprobar los planes, presupuestos e informes municipales, tarea que hoy realizan los congresos locales.

En la administración estatal se requiere asumir el control del COPLADE, que hoy domina la S.P.P., para ser una instancia autónoma, realmente local. La administración pública federal debe descentralizar realmente recursos y funciones a los Estados y municipios, como premisa para fortalecer sus propias administraciones. Crear un mecanismo permanente de participación popular. Asimismo es necesario reubicar las unidades de planeación para vincularlas - más a los centros de decisión.

Es muy importante que la regionalización sea apoyada con una administración - modificada en sus procedimientos de trabajo. Por ello se propone que en lugar de operar por sectores y planes sectoriales, trabaje con gabinetes por regiones, es decir que si el plan nacional fuera consecuencia de planes regionales, la administración pública debe trabajar interdisciplinariamente por regiones, en instancias administrativas globales resolutorias, no sólo deliberativas.

En síntesis, la propuesta básica es que para alcanzar una planeación eficaz - del desarrollo, debe plantearse el objetivo político de democratizar los procesos económicos y administrativos para disminuir los desequilibrios regionales y sociales que ha generado el desarrollo centralizador.

A P E N D I C E

**"PROYECTO PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DE UN SISTEMA
MUNICIPAL DE PLANEACION DEMOCRATICA EN TEHUACAN, PUEBLA"**

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

El presente proyecto está orientado a la aplicación en la práctica administrativa municipal de los resultados del trabajo de tesis: "Planeación y Participación Regional en el Desarrollo Mexicano" realizada para obtener la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

En el trabajo de referencia se señala que una de las prioridades del Sistema Nacional de Planeación es desarrollarse hasta la constitución de Sistemas Municipales de Planeación Democrática para proceder a una reforma integral que haga posible que la planeación no sea tan sólo una técnica rígida de la administración pública mexicana, sino un mecanismo de participación amplia en la definición de prioridades, fijación de objetivos y metas, ejecución y evaluación de resultados.

El establecimiento de un Sistema Municipal de Planeación Democrática eficaz tiene como condiciones la existencia de un sistema jurídico claro y vinculatorio, la introducción del análisis político para formular estrategias de desarrollo, participación social y claridad en las reglas, de lo que adolece el actual sistema nacional de planeación.

Por ello, el presente trabajo se funda en el análisis de qué reformas legales a nivel local pueden facilitar su integración en la administración pública municipal. De ahí que se planteen reformas a la Constitución Política del Estado de Puebla y a la Ley Orgánica Municipal, para sustentar su puesta en práctica, ya que la acción municipal está regulada por el Derecho Público y encuentra en esos dos cuerpos normativos su expresión legal.

Se ha elegido el municipio de Tehuacán, Puebla por ser el lugar de origen del sustentante.

CAPITULO I. DIAGNOSTICO.

El municipio de Tehuacán, Puebla se encuentra al sur del Estado de Puebla, a aproximadamente 350 kms. de la Capital de la República. Es la segunda ciudad en importancia del Estado por su nivel de industrialización, por la dotación de servicios urbanos, culturales y educativos y por su participación en el volumen de riqueza del Estado. Predominan en el Municipio la industria textil, refresquera, avícola y aceitera y un importante sector comercial.

Sin embargo, al lado de esta floreciente capacidad económica, subsiste, en pueblos parte del municipio un elevado nivel de pobreza y atraso en el área rural, que es un medio que ha caído en el progresivo abandono y es absorbido por el proceso de urbanización. Por esta motivo su población es altamente politizada y tiene importantes y activas organizaciones campesinas, estudiantiles y urbanas que presionan permanentemente por la orientación de la obra municipal, cuyo financiamiento es pequeño ante el nivel de la demanda social.

En este contexto, la administración pública municipal carece de un adecuado sistema de planeación que dé coherencia, unidad y cohesión a la gestión del ayuntamiento.

La falta en el Estado de un Sistema Estatal de Planeación limita las expectativas de la planeación en el municipio. La Constitución Política Local data de 1917 y las reformas posteriores no han sustanciado condiciones para una administración eficaz del desarrollo.

En consecuencia, si no existir el ordenamiento constitucional que introduzca la planeación del desarrollo como actividad de interés público no existe una Ley Estatal de Planeación que permita vincular al municipio con el Estado y con la Federación.

La Constitución Local, sólo hace referencia en su Artículo 107 a la facultad municipal de programar sus actividades, en términos genéricos e imprecisos.

En ningún artículo se precisa la obligación de formular planes de desarrollo económico y social. El Título Séptimo, relativo al funcionamiento municipal no hace ninguna referencia a la planeación del desarrollo.

Inclusive en el Título correspondiente a las facultades del poder legislativo no señala la expedición de leyes de planeación o programación del desarrollo - en este órgano colegiado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla se refiere - en su artículo 2º fracción VII a que la Secretaría de Programación y Presupuesto (estatal) apoyará la elaboración de programas y proyectos de inversión municipales, pero no a la realización de planes.

En lo referente a la Ley Orgánica Municipal, ningún artículo señala que los municipios deban expedir planes y leyes de planeación, sino que en concordancia con el artículo 115 Constitucional, sólo les atribuye la formulación de planes de desarrollo urbano.

No hay un mecanismo administrativo, contenido en esta ley, que permita operar un sistema municipal de planeación. Incluso no existe, a nivel municipal una dependencia encargada de la programación y presupuestación.

De ahí que el presente proyecto contenga propuestas de reformas a la Constitución Política Local y a la Ley Orgánica Municipal, así como al diseño de un Comité Municipal de Planeación Democrática, una Secretaría de Planeación del Desarrollo Económico y Social, una Dirección General de Apoyo a la organización

Social, para la planeación y la definición de algunas reglas sencillas, representadas gráficamente, para la elaboración participativa de un plan que coadyuve al mejoramiento de las funciones administrativas públicas en Tehuacán, Puebla, sin que constituyan, por supuesto, propuestas exhaustivas.

CAPITULO II. REFORMAS LEGALES

I. EN LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL.

TEXTO ACTUAL:

TITULO OCTAVO "De la Administración en General"

CAPITULO I "De la Programación"

Artículo 107. El poder público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello su actividad será programada".

Artículo 108. La ley reglamentaria fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de obras, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado del Estado.

PROPUESTA DE REFORMA

TITULO OCTAVO. "De la Administración en General"

CAPITULO I. "De la Planeación del Desarrollo Económico y Social.

Artículo 107. El poder público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello deberán formular planes de desarrollo económico y social, estableciendo sistemas de planeación democrática.

Artículo 108. La ley Estatal de Planeación, expedida por el Congreso local, y los reglamentos de planeación y programación municipales, fijarán los mecanismos de coordinación entre el Estado y los ayuntamientos, así como las facultades de las dependencias y funcionarios en materia de planeación, formulación de programas, ejecución de obras, supervisión, evaluación e información, así como la vinculación de los sectores público, social y privado.

DE NUEVA CREACION.

Artículo 109. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, tienen la obligación de traducir los planes correspondientes al período Constitucional de su gestión en programas operativos anuales, los presupuestos y cuentas públicas necesariamente deberán hacer referencia a su relación en el avance de los planes.

TEXTO ACTUAL:

TITULO VII "Del Municipio Libre".

Artículo 105. La administración pública municipal será centralizada y descentralizada, con sujeción a las siguientes disposiciones:

FRACCION IV. Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y rubana y, en esta materia los ayuntamientos:

A) Formularán, aprobarán y administrarán la zonificación y planes de desarrollo urbano y,

B)

PROPUESTA DE REFORMA

Artículo 105. La administración pública municipal será centralizada y descentralizada, con sujeción a las siguientes disposiciones:

Fracción IV.- Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y, en esta materia, los ayuntamientos:

A) Formularán, aprobarán y administrarán, induciendo la participación amplia de la comunidad, planes de desarrollo económico y social, que serán aprobados y evaluados por el propio ayuntamiento y la comunidad a través de instancias creadas para tal fin y

B)

I. LEY ORGANICA MUNICIPAL.

TEXTO ACTUAL:

CAPITULO IV. "De las atribuciones de los Ayuntamientos".

Artículo 4o. Son atribuciones de los ayuntamientos.

Fracción IV. Expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la

fracción III del artículo 115 de la Constitución Política del Estado.

Fracción XII. Promover cuanto estime conveniente para el progreso del Municipio y acordar la realización de las obras públicas que fuesen necesarias.

Fracción XXX. Formular y aprobar de acuerdo con las leyes federales y estatales, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales.

CAPITULO V. "De las Facultades y obligaciones de los presidentes municipales y de los regidores".

Artículo 41. Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales:

CAPITULO XII. "De los Servicios Públicos Municipales".

Artículo 85. Servicio Público Municipal es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a un régimen de derecho público y destinada a satisfacer una concreta y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde legalmente a la administración municipal.

REFORMA PROPUESTA

CAPITULO IV. "De las Atribuciones de los Ayuntamientos".

Artículo 40. Son atribuciones de los ayuntamientos:

Fracción IV. Expedir planes de desarrollo económico y social, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios -

públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la fracción III del artículo 115 de la Constitución política del Estado.

Fracción XII. Promover cuanto estime conveniente para el progreso del municipio y acordar la realización de las obras públicas que sean necesarias para el cumplimiento de sus planes y programas.

Fracción XXX. Formular y aprobar de acuerdo con las leyes federales y estatales, sus propios planes de desarrollo económico y social.

CAPITULO V. De las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales y de los regidores".

Artículo 41. Son facultades y obligaciones de los presidentes municipales, en orden a la realización de los objetivos y metas de los planes y programas de desarrollo económico y social:

CAPITULO XII: "De los Servicios Públicos Municipales".

Artículo 85. Servicio público Municipal es una actividad sujeta, en cuanto a su organización, funcionamiento y relaciones con los usuarios, a los planes trianuales y programas anuales de desarrollo económico y social y a un régimen de derecho público, destinado a satisfacer una concreta y permanente necesidad colectiva, cuya atención corresponde legalmente a la administración municipal, quien puede coordinar su realización con los sectores social y privado.

CAPITULO DE NUEVA CREACION PROPUESTO

CAPITULO VIII, recorriendo los numerales de los demás capítulos y artículos para quedar en la parte propiamente orgánica.

CAPITULO VIII. DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL:

Artículo 50. El Ayuntamiento organizará un Sistema Municipal de Planeación Democrática, el que tendrá como base de concertación y acuerdo un Comité para la Planeación del Desarrollo Económico y Social Municipal. Su integración y operación será democrática y en él participarán de modo formalmente constituido, representantes de las autoridades federal, Estatal y Municipal, así como de los sectores social, académicos, medios de comunicación, privado y personalidades de la localidad. Será responsabilidad del Comité la elaboración de su reglamento interno, a partir de los siguientes elementos:

- I. El Presidente del Comité será el Presidente Municipal.
- II. Como Vicepresidentes actuarán un representante de las organizaciones laborales, uno de las organizaciones campesinas, un representante de los grupos urbanos, un regidor y un representante del sector empresarial.
- III. El Secretario Ejecutivo recaerá en el Secretario de Planeación del Desarrollo Económico y Social del municipio.
- IV. Como consejeros participarán los regidores, los titulares de las diversas dependencias municipales, los delegados municipales, los funcionarios del gobierno federal y estatal con competencia en el municipio, los representantes de las cámaras de comercio e industrial, los representantes de los organismos obreros, campesinos y sociedades cooperati

vas, los representantes, populares con origen en la circunscripción electoral del municipio, los representantes de las instituciones - educativas de nivel superior y de investigación, las demás organizaciones privadas y sociales que actúen en el municipio y el Director General de Apoyo a la Organización Social para la Planeación.

V. El Comité para la Planeación del Desarrollo Económico y Social Municipal deberá:

- a) Ser el Foro en el cual la comunidad defina las prioridades y estrategias que integren el Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos anuales.
- b) Definir el contenido de los convenios de desarrollo con las autoridades federales y estatales.
- c) Actualizar el plan municipal de desarrollo y cuidar su vinculación con los de otros municipios vecinos y con los estatales y federales.
- d) Preparar programas de gasto, inversión y financiamiento.
- e) Evaluar el avance del plan y sus programas.
- f) Realizar el seguimiento de la obra pública.
- g) Decidir la canalización de recursos atendiendo a las prioridades de desarrollo municipal.
- h) Mantener y actualizar el inventario de la obra pública e infraestructura en el municipio.
- i) Vigilar y ordenar el uso racional de los recursos naturales, humanos, técnicos, materiales y financieros del Municipio.

j) Ser el mecanismo de enlace con el Comité de Planeación del Desarrollo del Estado.

VI. La máxima autoridad del Comité será la Asamblea Plenaria, pero, podrá integrar comisiones de trabajo por región y sectores para el desahogo eficaz de sus atribuciones.

Artículo 51. La Secretaría de Planeación del Desarrollo Económico y Social tendrá como responsabilidades:

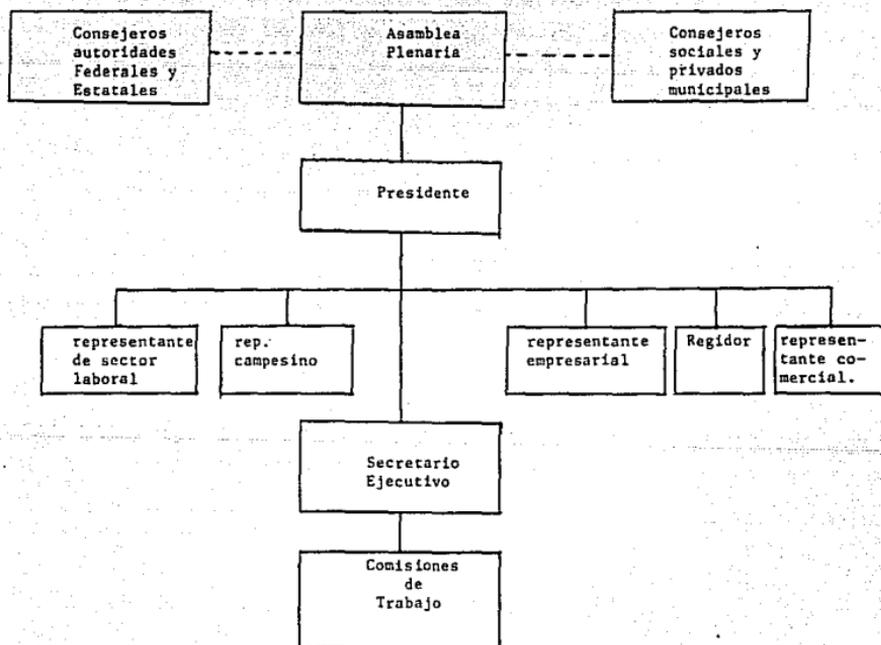
- I. Proyectar y operar la integración del Plan Municipal, con base en las disposiciones del Comité para la Planeación del Desarrollo Económico y Social del Municipio, con la participación de los grupos sociales.
- II. Desarrollar la ejecución de los planes y programas, así como la coordinación con los municipios conurbados.
- III. Coordinar la planeación municipal y asegurar la congruencia de las acciones de la administración municipal con los planes y programas.
- IV. Aplicar las normas legales en la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas realizadas por las diversas dependencias y empresas municipales.
- V. Autorizar los proyectos de inversión, cuidando que su impacto sea geoeconómico, integral y estimule el desarrollo de áreas sociales esenciales para el equilibrio de la localidad, bajo el principio de que la acción pública debe elevar las condiciones materiales, sociales, educativas, culturales y económicas como lo prevé la Constitución General de la República.

Artículo 52. La Dirección General de Apoyo a la Organización Social para la Planeación, dependerá directamente del Presidente Municipal y tendrá las siguientes atribuciones:

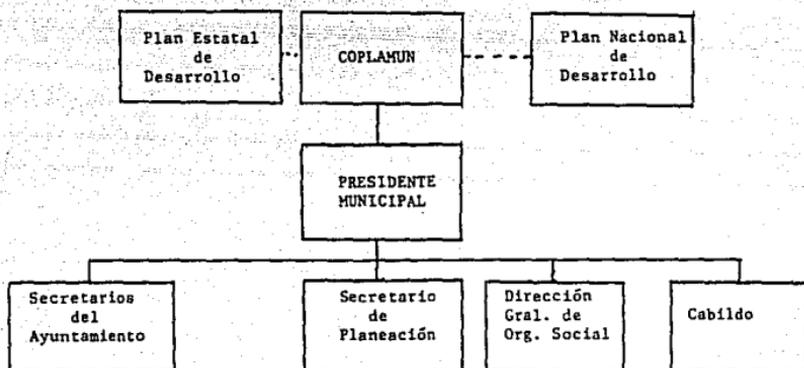
- I. Coordinarse y apoyar las tareas de la Secretaría de Planeación del Desarrollo Económico y Social; evaluando el impacto social y político de las decisiones económicas, objetivos y metas del Plan y los programas municipales.
- II. Realizar un inventario de las organizaciones sociales y privadas actuantes en el municipio.
- III. Identificar en cada objetivo general y meta específica ó proyecto de inversión, los sectores sociales, público y privado interesados y estimular su participación integral en todas sus etapas, procurando - fortalecer la corresponsabilidad, la cogestión y la autogestión en - la actividad pública.
- IV. Estimular, con respeto a su autonomía, la organización de los interes sociales para la consulta, toma de decisiones, ejecución y evaluación de las tareas del Ayuntamiento.
- V. Propiciar la concertación y el diálogo entre las instancias públicas, sociales y privadas para obtener consenso para los proyectos públicos.

CAPITULO III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

I. COMITE MUNICIPAL DE PLANEACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL



2) SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACION



CAPITULO IV. LINEAMIENTOS BASICOS PARA LA FORMULACION DE UN PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL:

De modo directo y sencillo, la comunidad puede realizar un proceso de planeación que comprenda las once etapas básicas que se plantean a continuación:

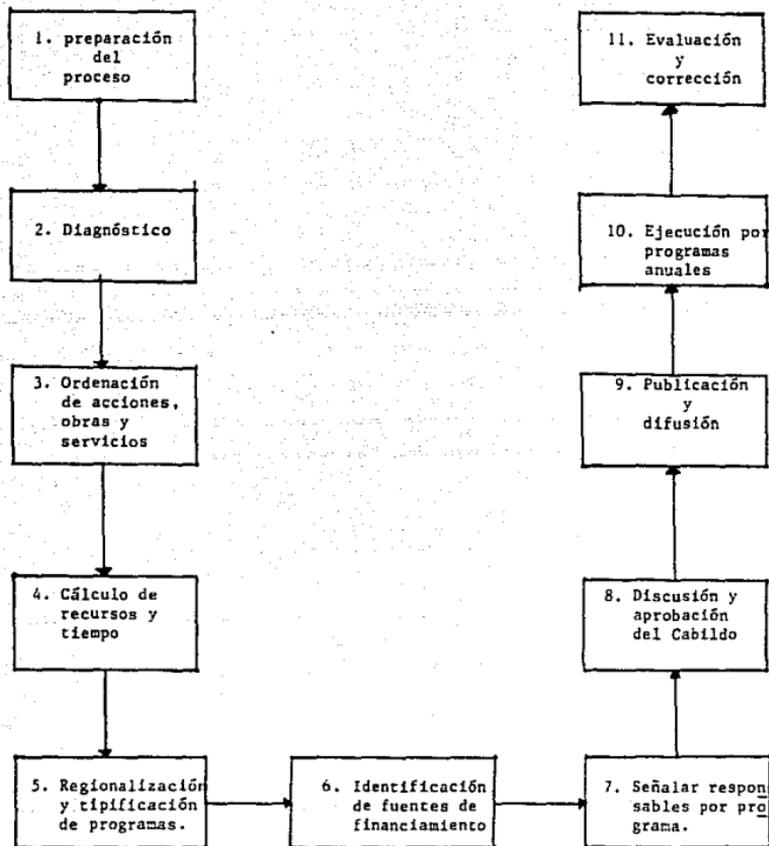
1. Preparación del Proceso: lugares, tiempos, convocatoria a consultas. Responsables: Presidente Municipal, Secretario de Planeación del Desarrollo Económico y Social, Dirección General de Apoyo a la Organización Social para la Planeación, COPLAMUN.

2. Diagnóstico: Integrar la información municipal básica, sobre todo las características generales del municipio, las condiciones físicas (recursos hidráulicos, topografía, clima). Población (total, económicamente activa, por localidad rural o urbana), Infraestructura urbana (servicios y obras públicas existentes), medios de comunicación (carreteras, aeropuerto, ferrocarril), tenencia de la tierra (tipos de propiedad existentes), actividades económicas (proporción entre agropecuarias, industrial y de servicios), recursos y características de la administración pública municipal, necesidades de la comunidad (económicas, políticas, jurídicas, servicios), identificación de grupos de interés por sector de actividad. Responsables: El Pleno del COPLAMUN en interacción con consultas, del modo más natural y sencillo posible, en los lugares más - - identificados con los temas; la Dirección General de Apoyo a la organización social para la Planeación.

3. Ordenar objetivos (qué obras, acciones y servicios son más importantes). - Responsable: mediante los resultados del período de consulta, el COPLAMUN.

4. Cálculo de recursos y tiempos para las acciones, obras y servicios planteados. Responsable: Secretaría de Planeación del Desarrollo Económico y Social.

5. Aglutinar las obras, acciones y servicios por área de aplicación y por programa. Responsable: Secretaría de Planeación del Desarrollo Económico y Social.
6. Identificar las fuentes de financiamiento (de particulares en las áreas permitidas por la ley, de organizaciones sociales, propias, estatales y federales). Responsable: Secretaría de Planeación del Desarrollo Económico y Social.
7. Señalar a los responsables de la realización de los objetivos y metas. Responsable: Comité para la Planeación del Desarrollo Económico y Social Municipal.
8. Discusión y aprobación en el Cabildo Municipal.
9. Publicación y difusión.
10. Ejecución. Responsables: El Ayuntamiento y la Comunidad.
11. Evaluación y Correcciones periódicas.

PROCESO GRAFICADO:

VI. Fuentes de Consulta del Proyecto.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 1988.
2. Constitución Política del Estado de Puebla. "Legislación Estatal Puebla". Ed. Escuela Libre de Derecho - IMSS. México, 1986.
3. Ley Orgánica Municipal. "Legislación Estatal Puebla". Ed. Escuela Libre de Derecho - IMSS. México, 1986.
4. Entrevista. C. Bruno Cortés, Secretario del Presidente Municipal de Tehuacán, Puebla. 30 de octubre de 1990.
5. Entrevista Lic. David Hernández, Asesor del Secretario de Gobernación del Gobierno del Estado de Puebla. 5 de noviembre de 1990.
6. Entrevista Lic. Alicia Rodríguez Sánchez, Secretaria Particular del Gobernador del Estado de Puebla. 6 de noviembre de 1990.

F U E N T E S

1. Acevedo Valenzuela José Luis. "La planeación Municipal". Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal 10-11 Edit. INAP México 1984.
2. Acuerdo que establece las normas generales de organización y funcionamiento de las Delegaciones Regionales de la S.P.P. D.O. 26 de diciembre de 1978.
3. Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales a fin de coordinar las acciones de ambos ordenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos de los Estados de manera concurrente así como aquéllas áreas de los Estados de interés común. D.O. 6 de diciembre de 1976.
4. Almada, Carlos F. "El Desarrollo Regional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" GMAPEM 10-11 Ed. INAP México 1984.
5. Ceceña Cervantes José Luis. "La Economía Política de la Planificación Económica Nacional". Ed. F.C.E. México 1981.
6. Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio Mexicano" Ed. Secretaría de Gobernación, México 1985. 1a. Ed.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 1988.
8. Convenio Unico de Desarrollo entre el Gobierno Federal y el de Aguascalientes. México, febrero de 1981.
9. Convenio Unico de Desarrollo entre el Gobierno del Estado de Tabasco y sus municipios (TIPO)
10. De la Madrid Hurtado Miguel. "Cien Tesis sobre México". Ed. Grijalbo México 1982.
11. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, D.O. 25 de enero de 1975.

12. Decreto que dá personalidad para planificar a los COPRODES. D.O. 11 de marzo de 1977.
13. Decreto que abroga los COPRODES y dispone que Dependencias y Entidades participen en los COPLADES que establezcan los estados. D.O. 31 de febrero de 1981.
14. Decreto que crea el Programa de Estímulos para la Descentralización Territorial de las actividades Industriales. D.O. 10 de febrero de 1979.
15. Delgado Navarro, Juan. "Sistema Nacional de Fortalecimiento Municipal: Estrategias e instrumentos". GMAPEM 10-11 Ed. INAP México, 1984.
16. Deutsch, Karl W. "Política y Gobierno" Ed. FCE, México 1976.
17. Faya Viesca, Jacinto. "Actividad Política y Participación Ciudadana a nivel Municipal" GMAPEM 3 Ed. INAP. México 1981.
18. Galván Escobedo, José. "La Prognosis Administrativa. Los Escenarios del Futuro". Revista de Administración Pública 55/56. Ed. INAP, México 1983.
19. García Fajardo, Edmundo. "Un Ejercicio de Planeación a Nivel Municipal". Revista de Administración Pública 55/56 Ed. INAP, México 1983.
20. García Sánchez, José. "La Planificación, Participación y Consulta". - - GMAPEM 3 Ed. INAP, México 1981.
21. García Sánchez, José. "La Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y Algunas Cuestiones de Vinculación con los Planes de Estados y Municipios". GMAPEM 10-11 Ed. INAP, México 1984.
22. Gobierno del Estado de Chiapas. "Manual de Planeación Municipal 1982-1988". Ed. Gob. del Estado de Chiapas 1983.
23. Gómez Collado, Roberto. "La Participación Popular en la Planeación Democrática del Desarrollo Estatal Mexicano". Revista de Administración Pública 55/56, Ed. INAP, México 1983.

24. Guillén, Arturo. "La Planificación Central". Serie: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas. Ed. UNAM Coord. de Humanidades México 1986.
25. Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. "Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" GMAPEM 12-13, Ed. INAP. 1984.
26. Ley Estatal de Planeación del Estado de Tabasco. Publicaciones del Gobierno del Estado de Tabasco. México s/f.
27. Ley de Planeación, D.O. 5 de enero de 1983.
28. Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto público Federal. D.O. 31 de diciembre de 1976.
29. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 29 de diciembre de 1976.
30. Ley General de Deuda Pública. D.O. 31 diciembre de 1976.
31. López Rodó, Laureano. "Planificación / Estudios Jurídicos y Económicos", Ed. Instituto de Estudios Administrativos Madrid, 1974.
32. Matte L. Alfredo y Ramón Venegas. "El Desarrollo: Proyecto Político de Liberación". Ed. Herder. Barcelona, 1973.
33. Matus, Carlos. "Estrategia y Plan". Textos del ILPES, Ed. S. XXI, México 1985, 6a. Ed.
34. Matus, Carlos "Planificación de Situaciones". Ed. FCE, México 1980.
35. Martínez Cabañas, Gustavo. "Naturaleza y Evolución del Municipio en México". GMAPEM 3 Ed. INAP, México 1981.
36. Ministerio de Planificación y Política Económica de la República de Panamá. "La Planificación Provincial". Ed. Dirección de Planificación y Coord. Regional. Panamá, 1974.

37. Montemayor Seguy, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática". Revista de Administración pública 55/56, Ed. INAP, México 1983.
38. Moreno Toscano, Alejandra. "El Municipio en el Sistema Nacional de Planeación" GMAPEM 12-13 Ed. INAP México 1984.
39. Núñez Jiménez, Arturo. "Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México". GMAPEM 10-11 Ed. INAP, México, 1984.
40. Olmedo, Raúl. "La Planeación Descentralizadora: Región vs. Sector" GMAPEM 10-11. Ed. INAP, México 1984.
41. Organización de las Naciones Unidas. "Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el Desarrollo en el Decenio de 1980: Problemas y enfoques". Ed. ONU, Nueva, York, 1979.
42. Pichardo Pagaza, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". T. II. Funciones y Especialidades: Ed. INAP-CONACYT. México, 1984.
43. Rivas Sosa, Edgardo. "Participación de los Municipios en los COPLADES". GMAPEM 12-13. Ed. INAP. México 1984.
44. Rothwell, Kenneth J. "Alcance de los Problemas de Dirección y Administración No. 2 Ed. Colegio Nal. de Lics. en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1975.
45. Roson, Henri. "Tendencias de la Administración en los Países en Vías de Desarrollo". Cuadernos del Centro de Investigaciones en Administración - Pública de la FCP y S. UNAM México 1979.
46. Reformas a la LOAPF. D.O. 4 de enero de 1982.
47. Ruíz Dueñas, Jorge. "Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México". Ed. UAM, México 1982.
48. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988. Ed. SPP, México 1983.

49. Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo - - 1989-1994. Ed. SPP, México 1989.
50. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - - 1989-1994. Primer Informe de Ejecución. Ed. SPP, México 1990.
51. Solari, Aldo E., etal, "El Problema de Planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas". Ed. ILPES, Chile, 1980.