

N° 22
2 E.V.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO
DEL ESTADO DE TLAXCALA, 1983-1988
(ALCANCES Y PERSPECTIVAS)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
ELENA HERNANDEZ ISLAS



MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION I | I |
| CAPITULO I | |
| 1. ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION EN MEXICO. 1 | 1 |
| 1.1. Definición de administración pública 1 | 1 |
| 1.2. Administración Pública en México 7 | 7 |
| 1.2.1. Forma de gobierno y régimen político 8 | 8 |
| 1.2.2. Niveles de gobierno 10 | 10 |
| 1.3. El federalismo mexicano 12 | 12 |
| 1.4. La planeación en México 15 | 15 |
| 1.4.1. Antecedentes de la planeación en México 18 | 18 |
| 1.4.2. Reforma administrativa 22 | 22 |
| 1.4.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 27 | 27 |
| 1.4.4. Secretaría de Programación y Presupuesto 28 | 28 |
| 1.5. Planeación Democrática 34 | 34 |
| 1.5.1. Plan Global de Desarrollo 35 | 35 |
| CAPITULO II | |
| 2. LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO. 38 | 38 |
| 2.1. Coordinación Intergubernamental 38 | 38 |
| 2.1.1. Fundamento jurídico de la coordinación intergubernamental 40 | 40 |
| 2.1.2. Mecanismos de coordinación intergubernamental 45 | 45 |
| 2.2. Convenio Unico de Coordinación (CUC) 47 | 47 |
| 2.3. Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) 49 | 49 |
| 2.3.1. Definición jurídica de los COPRODES 50 | 50 |
| 2.3.2. Problemática de los COPRODES 51 | 51 |
| 2.3.3. Transformación de los COPRODES en COPLAES 54 | 54 |

| | | |
|----------|---|----|
| 2.4. | Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados | 56 |
| 2.4.1. | Definición | 56 |
| 2.4.2. | Funciones del COPLADE | 58 |
| 2.4.3. | Organización del COPLADE | 60 |
| 2.4.4. | Integración del COPLADE | 63 |
| 2.5. | Convenio Unico de Desarrollo | 68 |
| 2.5.1. | Definición | 68 |
| 2.5.2. | Origen y evolución del CUD | 69 |
| 2.5.3. | Objetivos del CUD | 70 |
| 2.5.4. | Base jurídica del CUD | 72 |
| 2.5.5. | El CUD en la política de Miguel de la Madrid | 73 |
| 2.5.5.1. | El CUD como instrumento para la descentralización | 74 |
| 2.5.5.2. | El CUD como mecanismo de apoyo al fortalecimiento municipal | 76 |
| 2.5.5.3. | El CUD y los programas de desarrollo regional | 77 |
| 2.5.6. | Estructura del CUD | 79 |

CAPITULO III

| | | |
|----------|--|-----|
| 3. | SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. | 86 |
| 3.1. | Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) | 86 |
| 3.1.1. | Definición | 86 |
| 3.1.2. | Fundamento jurídico del SNPD | 87 |
| 3.1.3. | Integración del SNPD | 96 |
| 3.1.3.1. | Estructura institucional | 96 |
| 3.1.3.2. | Nivel global | 97 |
| 3.1.3.3. | Nivel sectorial | 100 |
| 3.1.3.4. | Nivel institucional | 102 |
| 3.1.3.5. | Infraestructura de apoyo | 103 |
| 3.1.4. | Modernización administrativa | 104 |
| 3.1.5. | Relación del SNPD con otros Sistemas Nacionales | 106 |
| 3.1.6. | Instrumentos del SNPD | 106 |
| 3.1.7. | Planeación Estatal y Municipal en el SNPD | 108 |
| 3.1.7.1. | Planeación estatal | 110 |
| 3.1.7.2. | Planeación municipal | 111 |
| 3.1.8. | Participación social en el seno del SNPD | 112 |
| 3.1.9. | Participación del Poder Legislativo en el seno del SNPD. | 114 |
| 3.1.10. | Relación del SNPD con las entidades federativas y con los municipios | 116 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) 116 | 116 |
| 3.2.1. Política regional y descentralización de la vida nacional. 119 | 119 |
| 3.2.2. Sistema Estatal de Planeación 124 | 124 |
| 3.2.2.1. Planes Estatales de Desarrollo 124 | 126 |
| 3.2.2.2. Fortalecimiento municipal 127 | 127 |
| 3.2.2.3. Programación y Presupuestación del gasto regional. 128 | 128 |
| 3.2.3. Vertientes del Plan 128 | 128 |

CAPITULO IV

| | |
|---|-----|
| 4. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TLAJCALA (COPLADET). 133 | 133 |
| 4.1. Características regionales, políticas, económicas y culturales del Estado de Tlaxcala. 133 | 133 |
| 4.1.1. Características socio-económicas 133 | 133 |
| 4.1.2. Características regionales y políticas 135 | 135 |
| 4.1.3. Características culturales 136 | 136 |
| 4.2. Administración Pública del Estado de Tlaxcala 136 | 136 |
| 4.3. Sistema Estatal de Planeación en Tlaxcala 140 | 140 |
| 4.3.1. Fundamento jurídico del Sistema Estatal de Planeación. 146 | 146 |
| 4.3.1.1. Constitución Política del Estado de Tlaxcala. 146 | 146 |
| 4.3.1.2. Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala 148 | 148 |
| 4.3.2. Plan Estatal de Desarrollo 1984-1987 155 | 155 |
| 4.3.3. Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993 157 | 159 |
| 4.3.4. Fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación 162 | 162 |
| 4.4. Convenio Unico de Desarrollo del Estado de Tlaxcala 166 | 166 |
| 4.5. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADET) 170 | 170 |
| 4.5.1. Integración 171 | 171 |
| 4.5.2. Estructura 173 | 173 |
| 4.5.2.1. Asamblea Plenaria 174 | 174 |
| 4.5.2.2. Comité Permanente 174 | 174 |
| 4.5.2.3. Unidad de Control y Evaluación 175 | 175 |
| 4.5.2.4. Subcomités 176 | 176 |
| 4.5.3. Funciones del COPLADE 179 | 179 |
| CONCLUSIONES Y PROPUESTAS 187 | 187 |
| APENDICE 194 | 194 |
| BIBLIOGRAFIA 196 | 196 |

INTRODUCCION.

Nuestro trabajo se refiere a la administración pública estatal y particularmente al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala.

Las inquietudes que nos llevaron a estudiar este organismo fueron las atribuciones y facultades conferidas, las cuales lo hacían ver como el organismo básico del Sistema Estatal de Planeación, como el instrumento de comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno y como el mecanismo a través del cual se concertaría e induciría a los sectores social y privado.

Todas estas actividades despertaron nuestro interés porque se erige al COPLADET como un organismo de gran importancia en la administración pública de la entidad, y su importancia está desde su integración hasta las funciones y atribuciones que se le confieren.

Ahora bien, por qué el COPLADE del Estado de Tlaxcala. Porque es una entidad que a pesar de ser la más pequeña del país, con escasos recursos naturales, con una población predominantemente rural y con poca participación presupuestal por parte de la federación ha tenido un repunte en los sectores industrial, de servicios y del comercio que han elevado a la entidad a un estadio de desarrollo más

equilibrado con respecto a la media nacional. Me pareció muy interesante que el Estado de Tlaxcala aún con todas sus limitaciones no sólo mantiene un ritmo de crecimiento aceptable, sino que no se observan cinturones de miseria en extremo. Por otro lado, el Estado de Tlaxcala ha logrado establecer un equilibrio en la prestación de servicios como es el caso de la salud y de la educación, sectores en los que la entidad es repunte en el país.

Fueron todas estas características del Estado de Tlaxcala por las que me incliné a investigar al Comité de Planeación para el Desarrollo de la entidad durante el período 1983-1988, ya que es en estos años cuando estos organismos crecen, se desenvuelven y se les asigna toda una serie de facultades que los hacen ver justamente como los promotores del desarrollo en las entidades federativas.

Así, con el fin de ordenar y analizar detalladamente nuestro tema de estudio, hemos dividido el presente trabajo en cuatro capítulos específicos.

En el Primer Capítulo primeramente definimos e identificamos a la Administración pública en México y analizamos su desarrollo a partir de la época postrevolucionaria, de tal manera que, en el presente estudio, identificamos a la administración pública con un poder ejecutivo fuerte y la definimos como dirección administrativa y dominio político.

De manera muy general, revisamos las características del federalismo mexicano, ya que éste constituye elemento fundamental en nuestro trabajo, porque es justamente el federalismo el que marca los niveles de gobierno que inciden sobre una misma población y territorio en nuestro país, lo cual hace imprescindible establecer mecanismos de coordinación y de planeación que armonicen y efficienten las tareas individuales y concurrentes de estos niveles de gobierno.

Dentro de este mismo capítulo, revisamos la planeación en México como un proceso inherente a la administración pública, ubicamos sus antecedentes hasta llegar a la Reforma Administrativa de donde surge la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a su vez crea y da sustento a la Secretaría de Programación y Presupuesto, dependencia clave en la planeación del desarrollo nacional y en la coordinación intergubernamental, elementos ambos fundamentales en el tema de estudio que nos ocupa.

Durante la administración de José López Portillo se delinea la política de Planeación Democrática y se encarga a la Secretaría de Programación y Presupuesto la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, este Plan para dos años, se estableció con un doble propósito, por un lado, delinear políticas generales de desarrollo y por el otro, evaluar la

actividad desempeñada en un lapso corto (2 años) y prever lo que se podría hacer en el futuro.

En el Capítulo Segundo, vemos la Coordinación Intergubernamental en México. Esto es, los mecanismos y procedimientos de los tres niveles de gobierno para llevar a cabo sus tareas con la mayor eficiencia posible y con el mejor aprovechamiento de los recursos. Para este punto, nos dimos a la tarea de revisar el fundamento jurídico de la coordinación intergubernamental, así como también recorrimos los antecedentes de los mecanismos de coordinación que se han desarrollado hasta llegar al Convenio Unico de Coordinación y a los Comités Promotores de Desarrollo en las entidades federativas, que en la década de los 80's se modificarían en Convenio Unico de Desarrollo y en Comités de Planeación para el Desarrollo en los Estados, respectivamente.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento de más alto nivel que en materia de coordinación se ha alcanzado en México, por ello lo analizamos detalladamente dentro de este Segundo Capítulo.

Durante la administración de Miguel de la Madrid se modificaron los instrumentos de coordinación arriba señalados, y se delinearón las políticas de descentralización de la vida nacional y fortalecimiento del federalismo, ambas,

dentro de las cuales se ubica mucho el quehacer del COPLADE en las entidades federativas.

Para llevar a cabo estas políticas, se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendiente por un lado, a realizar una planeación en la que participaran todos los sectores de la comunidad y con base en ello elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, y por el otro, inducir la creación de Sistemas Estatales de Planeación en los Estados que permitieran llevar a cabo la descentralización de la vida nacional delegando tareas y funciones de la federación hacia los Estados y de éstos hacia los municipios, para de esta manera fortalecer el federalismo.

En este contexto, el COPLADE se ha considerado como el instrumento básico del Sistema Estatal de Planeación, a través del cual se ha de llevar a cabo la participación tanto del sector público como de los sectores social y privado, y a través del cual se implementaran las vertientes de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de los Planes Estatales 1984-1987 y 1987-1993. Todos estos aspectos los analizamos en el Capítulo Tercero de nuestro trabajo.

Habiendo revisado el contexto global de la administración pública en México, de la Planeación del Desarrollo, de los mecanismos de coordinación intergubernamental, hasta llegar al Sistema Nacional de Planeación Democrática, al Convenio

Unico de Desarrollo y al Comité de Planeación para el Desarrollo de las Entidades federativas, llegamos al Capítulo Cuarto, circunscribiendo el contexto general donde se desenvuelve el COPLADE del Estado de Tlaxcala, materia de nuestro estudio; mencionamos las características socio-económicas, regionales, políticas y culturales de la entidad, revisamos la estructura orgánica de la administración pública estatal en sus dos modalidades, centralizada y paraestatal, considerando siempre a la planeación como un proceso inherente a la administración pública en cualquier nivel.

De esta manera, arribamos al Sistema Estatal de Planeación en Tlaxcala, revisando el Convenio Unico de Desarrollo y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, en su estructura, integración y funciones que nos llevan a esbozar las conclusiones y propuestas que mencionamos en el punto relativo a conclusiones.

Finalmente, hacemos un breve apéndice de nuestro trabajo, relativo a la propuesta de fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto que la SPP constituye, durante el periodo de estudio del presente trabajo, la Dependencia más importante de la administración pública federal en lo que se refiere a la planeación nacional del desarrollo y a la coordinación que llevan a cabo los gobiernos federal y estatal.

CAPITULO I

1. ADMINISTRACION PUBLICA Y PLANEACION EN MEXICO.

1.1. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Para iniciar nuestro trabajo es necesario primeramente, definir a la administración pública para conocer su objeto de estudio, y de ahí partir al análisis del tema que ahora emprendemos.

"El estudio de la administración pública implica dos dimensiones de conocimiento; por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas, plasmadas en la acción gubernamental, es decir el objeto de estudio; y por el otro, la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que brotan de las relaciones sociales, es decir, el estudio del objeto".¹

Distinguimos tres momentos importantes en la definición de administración pública. El primero de ellos, fundador de la disciplina, se dió en Estados Unidos en el Siglo XIX con Woodrow Wilson, quien formula la dicotomía política-

1.- Guerrero, Omar. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. Fontamara. Barcelona, España, 1985. p. 19.

administración, y fue el primer estudio dedicado exclusivamente a la administración pública.

Wilson definió a la administración pública como "la parte más evidente del gobierno, como el gobierno en acción, como la ejecución detallada y sistemática del derecho público, ya que dice, toda ejecución de ley es un acto de administración".²

Con esta afirmación, Wilson formuló una diferenciación categórica entre política y administración, en donde la primera decide, fija las acciones y la segunda ejecuta; las cuestiones políticas dice, no son cuestiones administrativas.

A lo largo del Siglo XX, hacia la década de los 50's, la dicotomía política-administración dió origen a un nuevo enfoque, el de la política pública. Este enfoque pretendió superar las deficiencias de la Dicotomía ya no separando, sino uniendo a la política y a la administración pública en el concepto de política pública.

Marschal E. Dimock, desde este enfoque, definió a la administración pública como el "qué" y el "como" del gobierno. El "qué" es lo sustantivo, el "cómo" son las técnicas. El "qué" y el "cómo" del gobierno abarcan todas las fases del sistema político".³

2.- *Ibid*, p. 37

3.- *Ibidem*. p. 47

Y el tercer momento, en la década de los 80s, donde Omar Guerrero critica severamente tanto a la dicotomía política-administración como al enfoque de la política pública. La dicotomía dice, es sólo descriptiva, no explica las raíces del poder gubernamental, ni el papel de la administración pública como ejercicio de ese poder; tampoco comprende ni explica su carácter mediatizador entre la sociedad y el Estado. En tanto que el enfoque de la política pública, más que esclarecer y definir el objeto de estudio de la administración pública, lo confunde y lo lleva a un problema mayor, el de identidad. No pueden resumirse política y administración en el término política pública ya que ambos conceptos, política y pública se refieren a lo mismo, a lo general, a lo colectivo que encarnan en el Estado como una totalidad, que integra todo lo individual. La política siempre es pública.

El enfoque de política pública, afirma Omar Guerrero, reduce a la política a la recepción y sustituye a la administración; confunde al Estado político con la sociedad sobre la cual ejerce su dominio, confunde política con administración y administración con política; pues si bien es cierto que la administración pública es a la vez administración y política, también lo es que ambas integran una estructura dual pero inconfundible.

"El enfoque de política pública hecha por la borda los logros no sólo de los fundadores de la disciplina, sino todo el conocimiento acumulado, no sólo desconoce la diferenciación de la acción gubernamental, sino que más aún, pierde de vista el objeto de estudio de la administración pública".⁴

Partiendo de la crítica que hace a las posiciones más relevantes sobre la definición de administración pública, Omar Guerrero resalta una definición categórica sobre el objeto de estudio de la disciplina y dice: "El objeto de estudio de la administración pública encarna en el poder ejecutivo. Es la acción del Estado en la sociedad, caracterizada por la doble naturaleza de la propia administración del Estado: dirección administrativa y dominio político. Dirección y dominio integran en unidad la naturaleza dialéctica de la administración pública y su estudio debe partir de la división Estado-sociedad, siguiendo con el régimen político y con el ejecutivo como mediación".⁵

De esta manera, Omar Guerrero señala cuatro condiciones históricas de la administración pública que no debemos perder de vista: la separación Estado-Sociedad; la necesidad de una relación entre ellos; las formas de mediación, y la organización de la relación. Estas cuatro condiciones señala el autor, confluyen en la creación de un conjunto

4.- Guerrero, Omar. Op. cit., p. 48

5.- Ibid. p. 244

institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserve el efecto de la dualidad de la mediación.

En este sentido, la administración pública adquiere un carácter mediatizador, es la presencia del Estado en la sociedad; la administración pública es la que individualiza la generalidad del Estado. No perdamos de vista que el estudio de la administración pública como disciplina nace con la emergencia del capitalismo en el Siglo XIX y que por tanto representa y desarrolla relaciones sociales capitalistas, en donde el poder ejecutivo adquiere gran fuerza como centro de dominación política y de dirección administrativa. "Es en en el Modo de Producción Capitalista donde la administración pública asume un carácter sustancial, diferenciado, y con ello su expresión abstracta como disciplina social".⁶

El primer estudio de la administración pública, la dicotomía política-administración, al separar política y administración, reduce a esta última a una cuestión técnica operativa, a un instrumento de ejecución, con lo cual no estamos de acuerdo ya que la administración pública es el aparato de estado a través del cual no sólo se ejecutan acciones administrativas, sino que también se mantiene el dominio del gobierno sobre la sociedad civil, la administración pública va más allá de un mero instrumento de ejecución. Sin embargo, no desconocemos la importancia de la

6.- *Ibidem.* p.19

dicotomía política-administración porque ciertamente es la que origina el interés y el estudio de la administración pública como disciplina social.

Por su parte, el enfoque de la política pública, a mi parecer, resulta más deficiente que la dicotomía política-administración porque a diferencia de ésta, une ambas disciplinas en este enfoque y a mi entender este concepto resume la filosofía política del poder ejecutivo para llevar a cabo su gobierno, es decir, es la concepción y estructuración de ideas, determinadas por todo un contexto social, económico, cultural y político, de tal manera que al definir a la administración pública como política pública se le reduce a la mera concepción de ideas, dejando de lado su quehacer de dirección y dominio; y es justamente esto lo que Omar Guerrero critica al decir que el enfoque de la política pública no sólo reduce a la administración pública, sino que pierde de vista su objeto de estudio.

Omar Guerrero hace su definición de administración pública considerando las raíces de la acción gubernamental y el régimen político, visualizando la separación Estado-Sociedad en el Sistema Capitalista de Producción, y con ello expresa la necesidad de una relación entre ellas que confluya en la existencia de un aparato gubernamental de dirección y dominio.

Las categorías que contempla este autor para su definición me parecen muy acertadas porque no debemos perder de vista las relaciones sociales de producción, el régimen político y cultural, así como tampoco las raíces del Sistema, ya que es sobre la base de este contexto donde se determinan la existencia, el accionar y la forma de un aparato público de mediación, dirección y dominio. Y es justamente con esta definición con la que estamos de acuerdo, y entendemos a la administración pública como dirección y dominio; dirección en cuanto a la conducción de procedimientos y normas que rigen la vida social y, dominio en cuanto al control de la sociedad civil.

"La administración pública no se concibe como un fin en sí misma, sino como el medio más importante con que cuenta el gobierno para la consecución de sus objetivos y programas".⁷

1.2. ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

Como ya lo mencionamos, en el presente trabajo retomamos la formulación que sobre administración pública hace Omar Guerrero, porque en nuestro país existe un Sistema de Producción Capitalista y es dentro del marco de relaciones sociales capitalistas que se desarrolla la administración

7.- Carrillo Castro, A. "La Reforma Administrativa, función participativa, en Cuadernos de la Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976, p. 15

pública en México. Entendemos pues a la administración pública como dirección administrativa y dominio político.

"La distinción Estado-Sociedad es la clave de la dominación política de la clase capitalista, la cual otorga valor al Estado bajo el signo del interés general".⁸

La administración pública ha sido un producto histórico del Sistema de Producción Capitalista, el cual favorece la centralización política y administrativa. En México, esta centralización se personifica en el poder ejecutivo al que identificamos como el objeto de estudio de la disciplina.

Para entender la estructura y desarrollo de la administración pública en México, mencionaremos primero la forma de gobierno y la institución presidencial.

1.2.1. Forma de gobierno.

La promulgación de la Constitución de 1917 es el ordenamiento que da forma al Estado Mexicano, y en su parte orgánica, en el artículo 40, lo define como una República Democrática, Representativa y Federal; entendiéndola a la República como una forma de gobierno en donde la titularidad del órgano ejecutivo es temporal, no vitalicio ni transmisible; Democrática como libertad, igualdad, equidad, justicia y

8.- Uvalle B. R. El Gobierno en Acción, F.C.E. México, 1984, p. 27

participación; Representativa como la elección de un grupo de personas que representen, discutan y decidan en nombre de las mayorías (pueblo); y el Sistema Federal, compuesto por Estados libres y soberanos en todo lo referente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

La misma Ley Suprema, en su artículo 89, otorga amplias y variadas facultades al poder ejecutivo, que aunado a las facultades metaconstitucionales que le dá el sistema político, las leyes ordinarias y la práctica administrativa, lo convierten en un poder supremo, en un *primus inter pares*, en un ejecutivo fuerte.

"La Constitución General de la República configura en sí misma un sistema presidencial puro, personificado en el poder ejecutivo".⁹

Dentro de este marco, la misma Ley Máxima establece en su artículo 90 una Administración Pública centralizada y una Administración Pública Paraestatal, regida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este ordenamiento jurídico integra a la administración pública centralizada por la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado; El Departamento del Distrito Federal; y la Procuraduría General de la República. Y a la

9.- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, 2a. ed. México, 1979, p. 40

administración pública descentralizada con los organismos descentralizados; empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares de crédito; instituciones de seguros y fianzas; y fideicomisos.

Así, si identificamos a la administración pública con el poder ejecutivo, vemos que ésta se ha venido fortaleciendo a lo largo de las décadas postrevolucionarias, siendo cada vez más compleja y creciente, interviniendo en todas las áreas de la sociedad.

1.2.2. Niveles de gobierno.

En México, el Sistema Federal demarca tres niveles de gobierno, luego entonces estamos frente a una administración pública federal; una administración pública estatal; y una administración pública municipal, con una fuerte y arraigada centralización del nivel federal.

El nivel federal se conforma por el Presidente de la República con todas sus dependencias y entidades, tanto de la administración pública central como paraestatal, es decir, Secretarías de Estado, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Organismos descentralización, etc; se rige por la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias de orden federal.

Este orden se refiere a que sólo son aplicables a las dependencias, entidades y funcionarios de la administración pública del gobierno federal y su jurisdicción es todo el territorio nacional, pero respetando la soberanía de los estados confederados y de los municipios.

En el nivel estatal se reproduce el sistema federal, pero reducido a una entidad federativa, es decir, así como en el nivel federal existe un poder ejecutivo con sus dependencias administrativas centrales y paraestatales, también el nivel estatal, para el despacho de sus asuntos, se conforma por el Gobernador del Estado quien es el titular del poder ejecutivo estatal y sus dependencias y entidades. La jurisdicción del nivel estatal es sólo el territorio que ocupa y se rige por una constitución local y sus leyes reglamentarias que sólo son aplicables a las dependencias y funcionarios de la entidad.

Los Estados, haciendo uso de su soberanía y autonomía, han elaborado una Constitución propia y leyes reglamentarias, pero sin contradecir a la Constitución General de la República, ya que si bien los estados al conformar la Nación mantienen su soberanía y autonomía en todo lo que concierne a su régimen interior, también realizan un pacto federal en el cual se comprometen a quedar unidos en una Federación regidos por una Constitución General. De esta manera, los estados de la República llevan a cabo los principios del federalismo,

enunciados en la forma de gobierno que define la Constitución General de la República.

El tercer nivel lo constituye el Municipio Libre. Este se encuentra integrado por un Presidente Municipal quien asume la titularidad del poder ejecutivo a nivel municipal, el Síndico Procurador y por el número de regidores que marquen las constituciones municipales. Su jurisdicción es sólo el territorio del Municipio el cual puede estar conformado por villas, rancherías, pueblos o ciudades, dependiendo del tipo de municipio. Los municipios se rigen por la Constitución del Estado al que pertenecen, por sus Constituciones Municipales, Por la Ley Orgánica Municipal y demás leyes reglamentarias.

Estos tres niveles de gobierno, como ya dijimos, los define el Sistema Federal que adopta nuestra forma de gobierno, lo cual hace necesario hacer incapié en sus características.

1.3. EL FEDERALISMO MEXICANO.

En el ideario insurgente y en la Constitución de Cádiz de 1812, principalmente en ésta última, se instituyó la figura jurídica de la diputación provincial la cual puede considerarse como el germen del federalismo mexicano. La Diputación Provincial es el antecedente de las actuales entidades federativas.

El federalismo define así dos órdenes jurídicos: estatal y federal y tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; los estados de la República, señala el federalismo, estarán sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General de la República y a sus Constituciones locales particulares, pero éstas últimas, no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal; los estados son libres y soberanos, pero sin contravenir el orden federal. Al igual que el Estado Mexicano, las entidades federativas se integran por una población, un territorio y un poder público, y están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que adopta la federación. De igual manera, el Sistema Federal señala que la base de la organización política, administrativa y territorial la constituye el Municipio libre.

"El federalismo es en sí, un fenómeno de descentralización".¹⁰

Otra característica del sistema federal es que los funcionarios de las entidades federativas no dependen jerárquicamente de las autoridades centrales, es decir, del nivel federal; no se responsabiliza a los funcionarios estatales, sólo al gobernador que tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes federales. Existen

10.- Instituto de Administración Pública del Estado de México, *La regionalización en México*. México, 1970, p. 252

disposiciones que convierten a los funcionarios estatales en auxiliares del gobierno federal en funciones de población, ministerio público, sanitarias, estadística, culto, etc., pero ésto no implica una relación jerárquica o de subordinación, ya que ninguno de los dos ámbitos de gobierno, según el Sistema Federal, puede imponer cargas al otro ni impedir o entorpecer su funcionamiento.

De igual manera, el federalismo incluye la participación de las entidades federativas en el proceso de reforma constitucional a nivel nacional. Esto quiere decir que cualquier reforma, adición o derogación a la Constitución General de la República, las entidades federativas no sólo tienen facultad de propuesta sino también de aprobación o rechazo a cualquier otra que formulen tanto el ejecutivo federal como el Congreso de la Unión.

"El federalismo es en sí una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional".¹¹

La división de poderes y los órdenes jurídicos convergen en la planeación del desarrollo, en las formas, estructura y organización del Estado Mexicano, pues el territorio y la población sobre la cual ejercen su dirección y dominio es la

11.- SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983, p. 43

misma, de manera tal que tienen que implantarse mecanismos de coordinación para la planeación del desarrollo a nivel federal, estatal y municipal. Veamos pues como es que, atendiendo a lo estipulado por el Sistema Federal se ha llevado a cabo la planeación del desarrollo en México.

1.4. LA PLANEACION EN MEXICO.

La planeación es un proceso inherente a la administración pública. Al concluir los gobiernos caudillistas y con la institucionalización del poder, se vió la necesidad de organizar a la administración pública para organizar al país y promover su desarrollo. La planeación se convirtió así en un elemento fundamental para el logro de este objetivo.

Antes de entrar a revisar cómo se ha llevado a cabo la planeación en México, veamos primero qué entendemos por planeación.

"Un órgano de planeación no puede, ni debe limitarse a elaborar comentarios sobre la política económica gubernamental; no puede limitarse a formular estimaciones sobre el desarrollo del país. Debe ser una fuente permanente de nuevas directrices".¹²

12.- Muñoz Amato, P. Introducción a la Administración Pública, Serie de Economía, 7a. reimpresión, F.C.E. México, 1986, p. 17

Planificar, según Muñoz Amato "es la programación del trabajo. Es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones debidamente integradas que determinan los propósitos de una empresa y los medios para lograrlo. Consiste en la definición de objetivos, la ordenación de los recursos, la determinación de los métodos y formas de organización; y el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad".¹³

"La planeación es un proceso destinado a formular, instrumentar, controlar y evaluar un Plan de Desarrollo".¹⁴

En la etapa de formulación se preparan los diagnósticos, es decir, se especifica la situación que guarda la administración pública; se definen los objetivos y prioridades, qué queremos y qué es más importante; se determinan las metas, hasta donde queremos llegar; se prevén los recursos, qué y cuánto necesitamos; se especifican las áreas, entidades, dependencias y funcionarios que van a participar; y los criterios de coordinación y concertación.

En la etapa de instrumentación se fijan los lineamientos y las estrategias del plan; se precisan las metas y las acciones; se definen los instrumentos; se asignan los

13.- *Ibid.*, p. 23

14.- SPP. *Antología de la Planeación en México, (1917-1985)*, F.C.E., México, 1985, p. 18

recursos; se determinan responsabilidades y tiempos de ejecución.

El control es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el curso del proceso con el fin de procurar el cumplimiento de las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos contenidos en el plan, los programas y presupuestos de la administración pública.

En la etapa de evaluación se observan los resultados cuantitativos y cualitativos; se analiza el impacto socio-económico que tiene, así como las causas de posibles desviaciones y se proponen medidas tendientes a modificar, corregir o mantener las estrategias, políticas, instrumentos y recursos empleados.

En el presente trabajo, entendemos a la planeación como la ordenación racional, sistemática y congruente de las actividades que se piensan realizar para la consecución de objetivos y metas.

La planeación es la opción que permite fijar objetivos y metas; diseñar programas; ejecutar acciones y evaluar los resultados.

Ahora bien, a partir de esta definición, donde entendemos a la planeación como el proceso que nos permite programar, controlar y evaluar las actividades, veamos ahora el desarrollo que ha tenido a partir de la institucionalización del país para con ello entender la conformación del Sistema de Planeación actual.

1.4.1. Antecedentes de la planeación en México.

El primer antecedente en la etapa postrevolucionaria, lo tenemos en 1930 con la Ley de Planeación que planteó la necesidad de inventariar los recursos naturales del país y reorganizar con ello la actividad económica y social del país.

Durante el gobierno del Presidente Cárdenas, con el Primer Plan Sexenal, se intentó organizar a la administración pública. Este Plan contenía 16 programas prioritarios: fomento agrario; promoción agrícola; irrigación; riqueza pecuaria y forestal; trabajo, etc. en él se establecieron metas pero no se visualizó como alcanzarlas, ni el por qué se habían escogido, ni el monto de su financiamiento. Estas imprevisiones hicieron prácticamente irrealizable el Plan; sin embargo, fue un intento por planear el desarrollo económico y social como una totalidad en el país.

Posteriormente, con Avila Camacho, en 1946, el Segundo Plan Sexenal marcó la pauta del desarrollo, pero debido -entre otros- a factores externos como la Segunda Guerra Mundial, prácticamente no se llevó a cabo. Sin embargo hubo intentos por organizar el acelerado desarrollo industrial del país.

Para 1941 se instituyó un Fondo para el Fomento Industrial cuyo objetivo básico fue la promoción ordenada de industrias; sin embargo, este organismo tampoco llevó a cabo su cometido, debido en gran parte a falta de financiamiento.

Se estableció entonces un nuevo organismo, La Comisión Federal de fomento industrial (1942), a la que se facultó para promover nuevas industrias y planear su desarrollo, pero sus resultados fueron casi nulos debido principalmente a dos factores: falta de personal adecuado e incertidumbre en materia de financiamiento.

Durante la administración de Miguel Alemán, en 1946, se creó la Comisión Nacional de Inversiones cuyo objetivo fue organizar la inversión del país, pero al igual que las anteriores, terminó por una gran inactividad.

Para el periodo de Ruiz Cortines, se sintió con mayor agudeza la necesidad de organizar las inversiones tanto públicas como privadas, para ello se creó en 1952, el Comité de

Inversiones, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero tampoco fué fructífera.

En 1954, también dentro del período de Ruiz Cortines, se sustituyó a dicho Comité por la Comisión de Inversiones, a la cual se le otorgaron mayores facultades y cuya función principal consistió en planear el gasto público; establecer prioridades; jerarquizar proyectos de inversión; la elaboración del programa de inversiones del sector público a mediano plazo y, permitir a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos.

Esta Comisión puede considerarse como el organismo que con mayor éxito llevó a cabo las tareas de coordinación y jerarquización de las inversiones del sector público; fué ampliando su radio de acción hasta convertirse en uno de los centros decisivos de más importancia dentro de la administración pública federal.

Durante el gobierno de López Mateos (1958-64), la Comisión de Inversiones se incluyó dentro de la recién creada Secretaría de la Presidencia, y fue aquí donde dicha Comisión perdió las cualidades de organización que fueron el principal factor del éxito de su gestión.

La Secretaría de la Presidencia, creada en 1958 con el fin de que se encargara de coordinar las políticas gubernamentales

de más alto nivel. Así, dentro de las atribuciones que se le confirieron tenemos: estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales; recabar información para elaborar el Plan Global; planear obras; planear y vigilar la inversión pública; coordinar los programas de inversión y registrar las leyes y decretos promulgados por el ejecutivo federal.

Durante la administración de López Mateos, se creó, en 1962, la Comisión Intersecretarial conformada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de que fuera la encargada de formular los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social. Sin embargo, esta Comisión no sólo no tuvo actividad, sino que a dos años de su creación no se sabía si todavía existía o no.

El Plan de Acción Inmediata 1962-64 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70 establecieron lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado, lo que nos muestra que no se llevaba a cabo la planeación como un todo, es decir, no se concebían los planes para todos los sectores, sino que se insistía en la inversión pública y en el sector privado, además de representar intentos de planeación a nivel federal únicamente.

De esta manera, haciendo un recorrido por los antecedentes de la planeación en México, podemos observar que en un primer momento sólo se pensó en relación al inventariado de los

recursos naturales del país, sin contemplar otros aspectos. En cuanto al Primero y Segundo Plan Sexenal, éstos, si bien se elaboraron con la idea de integrar todos los sectores de la sociedad, no se visualizaron los recursos y procedimientos para llevarse a cabo, lo que no sólo limitó, sino que anuló los intentos de planificación del desarrollo.

Los siguientes antecedentes que mencionamos son dispersos, es decir sólo para ciertos aspectos y no como un todo integral del país. Con la creación de la Secretaría de la Presidencia se observa una ampliación en el criterio de planeación.

Todas estas cuestiones llevó a que se pensara en una reforma administrativa que modificara y modernizara al sector público, creara las dependencias, organismos y reglamentos que hicieran posible la planeación del desarrollo como un todo integral. Así, en 1967, surge la Comisión de Administración como una expresión de la necesidad de efectuar una reforma administrativa que abarcara todas las áreas y todos los niveles de gobierno para conseguir un plan integral de desarrollo económico y social.

1.4.2. Reforma Administrativa.

Durante la gestión de Luis Echeverría Álvarez se dieron y desarrollaron los primeros pasos de la Reforma Administrativa.

Para efecto de llevar a cabo esta reforma se pronunciaron tres acuerdos importantes por parte del ejecutivo federal. En el primero de ellos, pronunciado el 28 de enero de 1971, se establecieron los mecanismos para el estudio y proposición de las reformas a llevar, tanto a nivel de cada dependencia como del sector público en su conjunto. Se ordenó el establecimiento de Comisiones Internas de Administración con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su eficiencia y contribuir al sector público en su conjunto.

De igual manera, se ordenó establecer Unidades de Organización y Métodos a fin de que asesoraran técnicamente a las Dependencias en el planteamiento y ejecución de las reformas.

El segundo acuerdo, publicado el 11 de marzo del mismo año, ordenó la creación de Unidades de Programación en cada Dependencia a fin de auxiliar a sus titulares en la proposición de objetivos y metas, formulación de planes y determinación de recursos, pretendiendo con ello no sólo la maximización en sus tareas, sino coadyuvar en la consecución de los objetivos del conjunto de la administración.

Y el tercer acuerdo, pronunciado en abril del mismo año, que señaló la necesidad de la capacitación del personal público, y el establecimiento de la jornada laboral de cinco días.

A este respecto se señaló: "todo este proceso requiere de un adecuado mecanismo global de control que pueda ir midiendo los resultados de las acciones, evaluándolos con respecto a los objetivos programados y sugiriendo las medidas correctivas necesarias, sólo así entraremos de lleno a una etapa de mayor racionalización y menor improvisación".¹⁵

Los objetivos esenciales al implantar el programa de reforma administrativa durante la gestión echeverrista, fueron: coordinar y armonizar los programas y metas específicas del sector público federal; realizar las actividades con métodos compatibles; facilitar la toma de decisiones; adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos nacionales; la desconcentración de servicios y la reducción de trámites burocráticos.

La descentralización como estrategia del gobierno federal se empezó a desarrollar durante este período, así como también programas de desconcentración por regiones y entidades con el fin de extender el desarrollo hacia los Estados y fortalecer el federalismo.

15.- Carrillo Castro, A. en *La Reforma Administrativa Federal*, Op. Cit., p. 18

Durante el sexenio de José López Portillo, con la Reforma Administrativa y el federalismo se trató de fortalecer política, financiera y administrativamente a los Estados, los que a su vez debían fortalecer a los Municipios de todo el país. El resultado que se esperaba de esto era un sistema federal más sólido, mejor organizado, capaz de cumplir con el objetivo de acelerar el desarrollo económico y social del país.

A este respecto López Portillo afirmaba: "tenemos que reconocer que hay un rezago que debemos superar, y como el sistema para servir es la administración, impulsarla es la solución".¹⁶

En este sentido, se produjeron los siguientes señalamientos en relación a la descentralización y al fortalecimiento del pacto federal:

"- El federalismo como decisión descentralizadora del poder y la riqueza que hacen posible un desarrollo autónomo y equitativo.

- Fortalecer al Estado federal para que éste a su vez contribuya al fortalecimiento armónico de las entidades federativas.

16.- SPP. Filosofía Política de José López Portillo. México. 1981. p. 124

- Los estados están capacitados políticamente para emprender acciones que los hagan arribar a estadios superiores de desarrollo económico y social.
- Determinadas obras podrán realizarse a través de los gobiernos estatales con mayor eficiencia que si se realizan mediante el pesado aparato burocrático de la federación.
- Encontrar fórmulas políticas y operativas que hagan de cada gobierno estatal, un administrador corresponsable de la obra federal.¹⁷

Así, la administración 1976-1982 inscribió cinco objetivos básicos que orientaron el proceso de Reforma Administrativa:

- a) Organizar el gobierno para organizar al país; lograr la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad de las acciones públicas.
- b) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, precisar responsabilidades y evaluar resultados.
- c) Establecer un sistema adecuado de administración y desarrollo del personal público, garantizar los derechos de los trabajadores y un desempeño honesto y eficiente.
- d) Contribuir al fortalecimiento de la organización política federal.

17.- Pichardo Pagaza, I. Introducción a la Administración Pública de México, T.I, México, 1a. ed., INAP, p. 65

e) Mejorar la administración de justicia; fortalecer instituciones que garanticen a los ciudadanos la seguridad jurídica en sus derechos.

Con el proceso de reforma administrativa se pensó contribuir al diseño de instrumentos básicos de un nuevo federalismo conforme a una redistribución de recursos y apoyos para los niveles estatal y municipal, Sin embargo, era necesario contar con un ordenamiento jurídico que legalizara y sustentara tales actividades, esta legislación vendría a ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.4.3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Durante la administración lópezportillista se elaboraron diversos planes y programas nacionales para la atención de diversos aspectos de la vida nacional en los sectores, agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda; ciencia y tecnología, que confluyeron al Plan Global de Desarrollo 1980-1982; y, simultáneamente en los Estados se emprendieron actividades tendientes a hacer más compatibles los planes estatales con los planes y programas de nivel nacional. Otro factor importante en este período fue la aprobación, en 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que vino a dar el sustento jurídico a la reforma administrativa.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estableció así las bases de organización de la administración pública federal central y paraestatal; y definió las atribuciones y competencias de cada una de las dependencias y organismos del conjunto de la administración pública federal.

Por otro lado, se hacía necesaria la existencia de una dependencia que integrara todas las fases del proceso de planeación a nivel federal y que a su vez realizara funciones de coordinación con los gobiernos estatales. Esta dependencia vendría a ser la Secretaría de Programación y Presupuesto.

1.4.4. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, fue un factor importante en el esquema de Planeación, ya que fue concebida con el propósito de que fuera la dependencia que se encargara de todo el proceso de planeación; es decir, planeara, programara, presupuestara, controlara y evaluara, ya que estas actividades se desarrollaban separadamente por distintas dependencias, concibiendo a la planeación, programación, control y evaluación como procesos distintos, lo que provocaba que muchas veces lo programado fuera diferente a lo planeado y lo presupuestado distinto de lo programado, dejando con ello sin referencia clara a la tareas de control y evaluación.

Con la creación de la SPP se integraron todos estos aspectos en un sólo proceso que es el de la Planeación y se encomendó a una sola dependencia: la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así, las atribuciones y facultades de la SPP se definieron en funciones de normatividad, coordinación y decisión de política económica y social, siendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el ordenamiento jurídico que facultó a la Secretaría de Programación y Presupuesto para actuar en los siguientes aspectos:

- I. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- III. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- IV.- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

VI.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registro que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados, municipios, instituciones o particulares;

X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal..."¹⁸

18.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1a. ed., Ed. Porrúa, México, 1985, p. 206

En resumen, las atribuciones de la SPP quedaron agrupadas de la siguiente manera:

1) **Planeación.**- En este rubro sería la encargada de establecer un Sistema de Planeación, elaboraría y pondría en ejecución el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente con la participación de los grupos sociales interesados; se coordinaría en representación del ejecutivo federal, con los ejecutivos estatales para promover el desarrollo integral de cada entidad y región e intervenir en la planeación de obras públicas de la administración federal.

2) **Programación.**- En esta actividad se ocuparía de formular el programa de gasto público federal y autorizaría los programas de inversión pública.

3) **Presupuestación.**- En este aspecto se le encomendó la tarea de llevar a cabo un largo proceso conducente a la preparación del presupuesto anual que se inicia con el envío de las cifras del techo financiero a cada entidad a partir de la proyección y cálculo de los ingresos y egresos del gobierno federal y de las entidades paraestatales. Este proceso culmina en el ejecutivo federal con la presentación al Presidente del Proyecto de Egreso de la Federación y del Distrito Federal para que éste lo acepte y decida enviarlo al Congreso.

4) **Control y evaluación.**- Esta atribución se relaciona con el ejercicio del gasto público federal; aquí verificaría la inversión de los fondos y las transferencias a las entidades, Estados, Municipios e instituciones particulares; y mantendría un sistema de evaluación física y financiera de las obras públicas importantes del gobierno federal.

5) **Información.**- En esta materia, sería la encargada de coordinar y desarrollar los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.

6) **Desarrollo de personal.**- En este aspecto, a la SPP se le facultó para establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal; tendiente a lograr un personal público eficiente y honesto.

7) **Modernización administrativa.**- Se designó a la Secretaría de Programación y Presupuesto como el conducto para someter a consideración del ejecutivo federal los cambios en la estructura orgánica de las dependencias y entidades de la administración pública federal; así como también la facultó para dictar las normas de las adquisiciones de todo tipo.

Finalmente, la responsabilidad política y administrativa de la SPP quedó sujeta al orden jurídico de la Constitución Política; a la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, a su Reglamento Interno y demás normatividades que truvieran injerencia directa con las atribuciones de la Secretaría.

Con la creación de la SPP y dadas sus facultades y atribuciones, observamos ya una idea de planeación más formal y unificada que se expande a todos los sectores y se visualiza una Planeación tendiente a integrar a los gobiernos estatales y municipales. Se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para cuya ejecución se delinearón cuatro vertientes fundamentales: obligatoria para el sector público, inducida y concertada para los sectores social y privado y de coordinación para los tres niveles de gobierno.

Sin duda, una de las atribuciones más importantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue la de crear un Sistema Nacional de Planeación Democrática que incluyera a todos los sectores y a todos los niveles. Esto es muy importante porque nos conduce al actual proceso de planeación nacional que se reproduce a nivel local y a la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) como organismos básicos de la planeación estatal. Veámos pues el proceso de planeación durante la administración de José López Portillo.

1.5: PLANEACION DEMOCRATICA.

Dentro de las estrategias prioritarias que postuló el gobierno de José López Portillo, tenemos la Planeación Democrática. La Planeación Democrática como el elemento *sine-qua-non* para racionalizar los procesos y recursos, y conciliar intereses. Se consideró que el desarrollo económico y social del país debía fincarse en una Planeación Nacional del Desarrollo, en una eficiente programación de las actividades públicas y en una adecuada presupuestación; de manera tal, que se pudieran atender las necesidades más urgentes; pero esto sujeto a un proceso permanente de retroalimentación que permitiera medir los avances e imponer las correcciones pertinentes.

Este objetivo se pensó, se lograría a través de una planeación, programación y presupuestación orientadas a satisfacer las necesidades más urgentes del país, además de mantener una reforma administrativa que eficientara, racionalizara y optimizara los recursos, acabando con la improvisación y el desorden.

El régimen de López Portillo planteó la planeación a partir de una reforma administrativa que la hiciera posible. Se insistió en que la planeación no se había podido expresar a plenitud porque le faltaban órganos administrativos y por ello había que reformar la administración pública en

distintos aspectos. Uno central era separar y reunificar funciones.

Asimismo, con la planeación se buscó mantener informados a todos los sectores de la república y lograr con ello una coordinación eficiente entre los niveles de gobierno, la cual sería obligatoria para el sector público e inducida y concertada para los sectores social y privado.

Con este postulado y con la idea de planear ordenada y sistemáticamente el desarrollo nacional, se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

1.3.1. Plan Global de Desarrollo (PGD).

Con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales e intersectoriales se concibió la posibilidad de ordenar un sistema nacional de planeación. El Plan intentó ser integral, desde lo propositivo hasta lo operativo; aportando elementos de congruencia entre la planeación estatal y la sectorial; intentando dar una base para la concertación de acciones con los diversos sectores de la sociedad; y, por otro lado, tratando de ser un mecanismo de coordinación entre la federación y los Estados. Se pensó que con el Plan Global de Desarrollo podría hacerse un balance sobre los logros de esos dos primeros años de ejecución y visualizar lo que se podría hacer en el futuro.

Entre los 22 puntos básicos que precisó el Plan Global de Desarrollo tenemos los siguientes: modernización de los sectores de la economía y la sociedad; reorientación de la estructura productiva, racionalización del consumo y estimulación a la inversión, fortalecimiento al Estado; desconcentración de la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional; avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo; y, ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la Alianza para la Producción.

Asimismo, se planteó incrementar la actividad crediticia hacia las entidades federativas y hacia los municipios para con ello fortalecer el federalismo y lograr un desarrollo integral del país.

Así, con la Reforma Administrativa, con la política de fortalecimiento del pacto federal, con el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y con los Planes Sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad real de ordenar un Sistema Nacional de Planeación, en un intento por reorganizar los instrumentos del Estado que le permitieran lograr avances en la Planeación estatal y municipal con el apoyo de las delegaciones federales.

Dentro de este marco, el Plan Global de Desarrollo ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general, pretendiendo además que con la integración y difusión de los distintos planes la población pudiera analizar las acciones gubernamentales y tuvieran la oportunidad de conocer las propuestas de política de desarrollo, además de evaluar sus resultados. Sin embargo todos estos propósitos no se alcanzaron en los aspectos cualitativos deseados, pero sí representó un Plan Global que consideró a la planeación como un todo integral del país.

Podemos observar que fue durante la gestión de López Portillo cuando se llevaron a cabo cambios y reformas sustanciales en materia de planeación, se formularon planes estratégicos y leyes, y se ejecutaron acciones que incidieron en la coordinación intergubernamental para la planeación del desarrollo, la cual revisaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

2. LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL EN MEXICO.

2.1. COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL.

Como ya hemos visto en páginas anteriores, nuestro sistema federal implica tres niveles de gobierno, gobiernos que actúan sobre un mismo espacio territorial y sobre una misma población, de manera tal que se hace imprescindible la creación de mecanismos de coordinación entre estos gobiernos que les permitan planear, desarrollar y delimitar la actuación de cada uno de ellos. Existe pues una estructura jurídico-formal que es necesario respetar y que insistimos es la existencia de ámbitos de gobierno a nivel constitucional; de ahí que surga la coordinación intergubernamental como respuesta para lograr la coherencia en las tareas individuales de cada uno de los niveles de gobierno y las concurrentes.

En este esquema, el titular del poder ejecutivo federal y el de los estados tienen la capacidad para establecer mecanismos de coordinación que repercuten al interior de las respectivas administraciones estatales y a nivel nacional.

La coordinación intergubernamental distingue dos formas:

1) **Coordinación administrativa.**- Surge de las facultades concurrentes entre los ámbitos de gobierno y trata de evitar duplicidades. Ejemplo de ésto, dice "Martínez Cabañas" 19, son la desconcentración de servicios de salud, educación y asentamientos humanos. En sí, con la coordinación administrativa se pretendió aminorar la excesiva centralización del nivel federal delegando a los gobiernos estatales facultades para atender de manera directa aspectos sociales y económicos.

2) **Coordinación económica y financiera.**- Esta se sitúa también en el marco de la gran centralización de la federación que ha dado lugar a un desarrollo desigual de las regiones. Con esta forma de coordinación se persigue una más justa redistribución de la riqueza; es decir otorgar subsidios y financiamiento de manera más racional y equilibrada a las entidades federativas.

La cuestión fiscal es otro aspecto de la coordinación económica y financiera que sujeta a los individuos a tres jurisdicciones tributarias, originando la concurrencia y el hecho de que una misma actividad pueda ser gravada por tres autoridades distintas, lo que hace necesaria la coordinación

19.- Véase Martínez Cabañas, G. Administración Estatal y Municipal de México, INAP, México, 1985, p. 250

intergubernamental para los gravámenes y la distribución de recursos.

Sin embargo, la estrategia más importante de los últimos años en el aspecto de la coordinación ha sido la planeación; la planeación entendida como la acción conjunta de los sectores público, social y privado. Y es en este sentido que la planeación se concibe como una tarea de carácter nacional en la que se circunscriben los tres niveles de gobierno y no únicamente el nivel federal como se venía haciendo a lo largo de los gobiernos postrevolucionarios, de ahí que en la década de los 80's la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal adquiriera un matiz vital en la promoción del desarrollo.

Pero, en un estado de derecho toda actividad de gobierno requiere de una norma jurídica que lo sustente, veamos entonces el fundamento jurídico de la coordinación intergubernamental en México.

2.1.1. Fundamento jurídico de la coordinación intergubernamental.

"El carácter federal de nuestra forma de gobierno, la existencia de facultades concurrentes y el mismo proceso de desarrollo, condujo al sector público hacia un fenómeno de invasión de competencias entre la federación, estados y

municipios de tal forma que hubo necesidad de establecer medidas de coordinación entre ellos.²⁰

La Constitución General de la República es el sustento básico en esta materia. En su artículo 26 señala que la legislación secundaria facultará al ejecutivo federal para sentar las bases de coordinación entre éste y los gobiernos locales en materia de planeación.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22 faculta al Presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, y en casos necesarios con los municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de la República.

La Ley de Planeación, en su artículo 33 determina que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de los estados la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos, se menciona, deberá considerarse la participación que corresponde a los municipios.

20.- Ibid, p. 52

Y, en su artículo 34, la misma Ley de Planeación, señala que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- "1) su participación en la planeación nacional a través de la presentación de propuestas que estimen pertinentes;
- 2) los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación integral en cada una de las entidades federativas y de sus municipios, así como su congruencia con la planeación nacional, y los procedimientos para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- 3) los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de su jurisdicción;
- 4) la elaboración de programas regionales y,
- 5) la ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando siempre la participación que corresponda a los municipios y a los sectores de la sociedad".²¹

Para efecto de estos puntos, y de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto sería la encargada de proponer los procedimientos conforme a los cuales se convendría la

21.- Ley Federal de Planeación, p. 6

ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector.

La Ley de Coordinación Fiscal promulgada en 1979 y que entró en vigor en 1980 es también un elemento importante en la coordinación y se estableció con la finalidad de que coordinara el sistema fiscal de la federación con los respectivos de cada estado, municipios y el del Distrito Federal. Estableciera la participación correspondiente a sus haciendas públicas, fijara las reglas de coordinación administrativa entre las mismas y estableciera los órganos operativos de la coordinación fiscal.

De esta Ley se deriva el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980) que es de libre participación de los estados, quienes al decidir adherirse al Sistema celebran un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la correspondiente autorización de los congresos locales. La firma del convenio crea el derechos de los estados a participar en el total de impuestos federales y otros ingresos que se reúnan en los fondos que al efecto se crean.

El Sistema tuvo como propósitos generales hacer más eficiente y óptimo el esquema impositivo e incrementar la capacidad financiera de estados y municipios.

Así, los objetivos fundamentales planteados para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fueron:

- Evitar la múltiple tributación sobre una misma fuente de ingresos.
- Asignar a cada ámbito de gobierno fuentes definidas de ingreso y suficientes para el cumplimiento de sus actividades.
- Transferir a los estados la administración de los impuestos federales más sencillos en su control.
- Convenir con las entidades federativas la transferencia de un mínimo de participación a los municipios.
- Abrir la posibilidad de que los municipios administren impuestos federales o estatales."22

El Sistema empezó a operar bajo el principio de establecer en el territorio nacional una sola modalidad de impuesto al ingreso y una de impuesto al consumo; evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por lo recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos a la vez a sus municipios.

Así, a efecto de participarle a los estados del rendimiento de los impuestos coordinados, la Ley de Coordinación Fiscal creó tres fondos: el fondo general de participaciones, el fondo financiero complementario de participaciones, y el

22.- Martínez Cabañas, G. Op. Cit. p. 268-269

fondo de fomento municipal. A su vez, las entidades federativas estarían obligadas a repartir entre sus municipios parte de sus recursos.

Ahora bien, para llevar a cabo esta coordinación, los gobiernos federal y estatales convienen los mecanismos y/o procedimientos para llevarla a cabo, y es lo que nos ocupa enseguida.

2.2.2. Mecanismos de coordinación intergubernamental.

El instrumento fundamental de la coordinación entre los gobiernos de la República lo constituyó el Convenio Unico de Coordinación (CUC), ahora Convenio Unico de Desarrollo (CUD), que dada su importancia lo analizaremos en un punto siguiente.

Entre los principales mecanismos de coordinación intergubernamental, tenemos la Reunión de la República con todos los gobernadores de los estados, celebrada anualmente durante el periodo de Luis Echeverría (1970-1976), y cuyo objetivo fue evaluar los alcances de la coordinación y la firma del Convenio Unico de Coordinación.

El Grupo Interinstitucional de Trabajo para el Fortalecimiento del Federalismo constituido en 1978 y cuyo

fin fue diseñar y compatibilizar las estrategias tendientes a fortalecer el federalismo.

El Comité Técnico Consultivo de Unidades Coordinadoras de Delegados Federales en las Entidades Federativas conformado en 1981 con la idea de que formulara recomendaciones y lineamientos que tendieran a impulsar el proceso de desconcentración de la Administración Pública Federal.

La Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados con la Secretaría de Programación y Presupuesto, celebradas en 1980, 1981 y 1982 tendientes a perfeccionar los mecanismos de la planeación y programación del desarrollo.

De 1976 a 1982, durante 6 ocasiones se llevó a cabo la Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia de los Estados con el propósito de definir criterios para mejorar la institución del Ministerio público.

Las Reuniones Anuales, a partir de 1977 de los Oficiales Mayores de los Estados, con el objeto de promover el mejoramiento de las áreas de apoyo administrativo de los gobiernos locales.

Ahora, si bien es cierto que estas reuniones fueron poco efectivas, también es cierto que sí crearon conciencia sobre la necesidad de desarrollar una acción coordinada bajo la

definición de políticas globales que permitiesen que las actividades concurrentes fueran más eficaces.

Para ésto, durante la administración Lópezportillista en el marco de la reforma económica, la reforma administrativa y la política de fortalecimiento del federalismo se institucionalizó la coordinación única, buscándose acercamiento y congruencia en las funciones particulares y concurrentes de los tres niveles de gobierno, instituyéndose el Convenio Unico de Coordinación como el instrumento homogéneo para la coordinación entre la federación y las entidades federativas.

2.2.. CONVENIO UNICO DE COORDINACION (CUC).

El Convenio Unico de Coordinación (CUC 1977-1982) se constituyó en el instrumento que formalizó las relaciones entre los gobiernos de la República. A través del CUC se trató de instrumentar la planeación concertada para el desarrollo; se delinearon sistemas, procedimientos y mecanismos. Asimismo, se establecieron compromisos recíprocos para lograr una mayor eficiencia de la acción pública en su conjunto.

El acuerdo para la celebración de estos convenios se publicó el 6 de diciembre de 1976, y en 1977 empezó a operar a través de programas de inversión, transfiriéndose recursos

financieros y asesoría técnica del gobierno federal a los gobiernos locales para la ejecución de obras de infraestructura social y económica, bajo el principio de que su realización era más eficaz si la efectuaba la administración local.

Para 1980, el CUC se adecuó al esquema de sectorización de la administración pública federal, y en 1982, en el marco del mismo Convenio de Coordinación se establecieron los lineamientos para sustituir a los anteriormente creados Comités Promotores de Desarrollo de los estados (COPRODES), por los Comités de Planeación para el Desarrollo de los estados (COPLADES), como la instancia que conjuntara los esfuerzos de planificación y racionalización de las administraciones federal, estatal y municipal.

La coordinación intergubernamental en México es sin duda, un elemento indispensable para la planeación y promoción del desarrollo en todos los niveles y en todos los sectores. Esto debido a que el sistema federal que nos rige demarca 3 niveles de gobierno cuya injerencia poblacional y territorial es la misma.

En este sentido, la implantación de mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal que hemos señalado, nos muestran el interés por consolidar un

instrumento adecuado y eficiente que dé lugar a una coordinación global entre los tres niveles de gobierno.

De esta manera, observamos que desde la Primera Reunión de la República hasta las reuniones de los funcionarios mayores de los Estados, la coordinación se pretendía sólo en determinados rubros y no de manera global; es decir, no en todos los sectores de la sociedad. Es hasta el CUC que se visualizó una mayor preocupación por integrar a los sectores así como también otorgar una mayor participación a los gobiernos estatales y municipales, instrumentando al interior de las entidades federativas los Comités Promotores de Desarrollo de los estados (COPRODES) cuya definición y operación la revisaremos enseguida.

2.3. COMITES PROMOTORES DE DESARROLLO (COPRODES).

En 1971, durante la administración de Luis Echeverría, se formalizó en Decreto Presidencial la creación del primer COPRODE en el Estado de Yucatán como un organismo de coordinación, y con el propósito de promover la participación de la administración pública federal y de la población en las tareas de desarrollo, así como también lograr la eficacia y congruencia de la administración pública federal en aquéllos estados de menor grado de desarrollo. En 1972 se instituyó el segundo COPRODE en el estado de Oaxaca y para 1973 en el Estado de Chiapas.

A partir de 1975 se consolidaron los Comités en todos los Estados y al mismo tiempo se asignó la presidencia de los mismos a los gobernadores, estableciéndose la figura del secretario técnico a cargo de un representante de la federación.

2.3.1. Definición jurídica de los COPRODES.

Estos Comités quedaron definidos como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, fueron vistos como auténticos organismos de coordinación intergubernamental; sin embargo, se pensó que era necesaria la presencia de una política global y nacional que fomentara, coordinara y programara la acción de los Comités, creándose para tal efecto la Comisión de Desarrollo Regional (1975) que al año siguiente fue trasformada en Comisión de Desarrollo Regional y Urbano.

Posteriormente, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, y de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se agudizó la necesidad de un cambio en la estructura y organización de los COPRODES. En 1976 se modificaron, con la intención de incrementar la participación estatal como consecuencia de la política de fortalecimiento del federalismo, otorgándole a los gobernadores la facultad de definir e integrar los propios Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES).

2.3.2. Problemática de los COPRODES.

En 1980 se celebró la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con el fin de analizar la problemática de los COPRODES, detectándose las siguientes deficiencias:

- "- falta de claridad respecto a las características jurídicas de los Comités, pues siendo un organismo descentralizado era presidido por el Gobernador;
- lo anterior impedía el establecimiento de normas para su integración y operación propiciando heterogeneidad, a la vez que dificultaba la realización por parte de las dependencias y entidades federales y estatales, de las acciones que estaban vinculadas a las de los Comités;
- falta de reglamentos internos lo cual provocaba imprecisión respecto a las atribuciones y responsabilidades de sus integrantes;
- carencia de planes de trabajo y de informes periódicos de sus actividades;
- el coordinador del Comité, generalmente tenía otras atribuciones que no le permitían efectuar la promoción y coordinación efectiva, absorbiendo sus funciones el Secretario Técnico;

- no había precisión de la participación de la Delegación Regional de la SPP en el Comité.
- la magnitud de la Asamblea Plenaria y el hecho de que estuviera integrada por los funcionarios de mayor jerarquía que operan a nivel estatal, dificultaba la realización de las sesiones mensuales.
- el desconocimiento, en términos generales de sus objetivos, funciones y alcances, por parte de las dependencias y entidades que no participaban en él, así como por parte de la comunidad obstaculizaba su desarrollo y limitaba su funcionamiento
- las diferencias entre los representantes de diversos organismos que participaban en los COPRODES en cuanto a los niveles jerárquicos impedían la toma de decisiones oportunas.
- la falta de interés de algunos representantes de las dependencias federales para participar en la realización de las tareas asignadas al COPRODE dificultaba la ejecución de ellas.
- en algunos casos, el esfuerzo realizado por los COPRODES en cuanto a la planeación, programación y presupuestación, o bien en la elaboración de propuestas concretas de proyectos, reformas o desarrollo de alguna región, no tenían respuesta por parte de las autoridades centrales. Adicionalmente, en ocasiones las dependencias federales definían sus programas de alcance nacional o local sin consultarlos o informarles al

respecto. Ello desalentó el desarrollo de las actividades que llevaban a cabo los Comités".²³

En esta Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los gobiernos de los estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto se realizó un balance de las actividades y funciones del COPRODE, desprendiéndose las siguientes recomendaciones:

- 1.- Definir la participación de los COPRODES en la estrategia de desarrollo regional y nacional;
- 2.- Adecuar los objetivos, integración y funciones de los COPRODES en congruencia con la participación que se les definiría en las estrategias del desarrollo regional y nacional.
- 3.- Actualizar el fundamento jurídico de los COPRODES.
- 4.- Incluir en el Convenio Único de Coordinación los términos de concertación entre los gobiernos estatales y federal para la estructura y operación de los COPRODES.
- 5.- Promover las modificaciones y ajustes pertinentes en los esquemas y procedimientos de las administraciones estatales y federal para que los Comités se integraran y operaran adecuadamente y fueran considerados sus esfuerzos y acciones en la toma de decisiones por parte de ambos órdenes de gobierno".²⁴

23.- *Ibid.*, p. 271-272

24.- *Ibidem*, p. 272

De igual manera, de esta Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Estados, y a partir de estas Recomendaciones, se decidió transformar a los COPRODES en organismos más sólidos y eficientes, determinándose la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas (COPLADES).

2.3.3. Transformación de los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES) en Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

en virtud de la problemática de los COPRODES aludida anteriormente, el 5 de febrero de 1981, en el marco de la Reunión de la República, se formalizó a través del CUC la transformación de los COPRODES en COPLADES. Del 6 al 28 de febrero de ese mismo año se celebraron los acuerdos de coordinación para su establecimiento y operación; del 1º al 15 de marzo de 1981 se expidieron y promovieron disposiciones jurídicas de los gobiernos locales para su creación, y del 15 de marzo al 15 de abril se expidieron y promovieron sus respectivos reglamentos internos.

La transformación de los COPRODES a COPLADES obedeció a la necesidad de establecer mejores y más eficaces medios de coordinación, y tratando de obligar a las dependencias y entidades de la administración pública federal a participar en los Comités.

Se sugirió que la creación de estos Comités fuera por acto jurídico propio de los estados y que cubrieran la totalidad de las etapas del proceso de planeación a nivel estatal; es decir, llevaran a cabo la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación e información; que se constituyeran en el ámbito regional, en elementos de participación e instrumentación de los planes del sector público en sus vertientes: obligatoria, inducida, coordinada y concertada; logaran la congruencia con la política de fortalecimiento del federalismo a través de la ratificación de la responsabilidad de los gobiernos locales en las tareas de planeación para el desarrollo de sus entidades, y a la vez hicieran posible la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno.

De esta manera, los programas estatales de inversión se formularían en el seno de los Comités, así como su seguimiento y evaluación, de lo cual se informaría al ejecutivo federal y al ejecutivo estatal. Respecto a los programas sectoriales concertados que promovería la federación para dar participación a los estados.

Por otro lado, se asignó a los COPLADES la elaboración de los programas de desarrollo estatal, a través de los cuales se buscaría la integración de acciones y recursos de los

sectores público, social y privado bajo la forma de proyectos prioritarios para el desarrollo estatal.

Es así como los COPLADES asumieron las tareas de promoción, formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de desarrollo en los estados.

2.4. COMITES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (COPLADES).

2.4.1. Definición.

Los COPLADES son organismos colegiados estatales creados con el fin de promover y coadyuvar en la formulación, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo. De igual manera, se visualizan como los instrumentos, a través de los cuales se coordinarán y compatibilizarán las acciones de los niveles federal, estatal y municipal en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como también en la ejecución de obras y la prestación de los servicios públicos, induciendo siempre la participación de los sectores social y privado.

Los COPLADES tienen tres características básicas:

- 1) Cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal;

- 2) Son integrantes del Nivel Regional del Sistema Nacional de Planeación;
- 3) Son el principal y más importante mecanismo de coordinación entre los tres niveles de gobierno .

Al encomendar al COPLADE cubrir las etapas del proceso de planeación, éste se convierte en el organismo básico de la promoción del desarrollo, tendría a su cargo las tareas de conocer lo que se va a hacer, cómo se va a realizar, con qué, con quién, cuándo y en donde; es decir, debe ir desde la concepción del programa hasta su conclusión y evaluación, debe formular, programar, controlar, evaluar e informar. Todo esto, a mi parecer debe ser bastante considerable en la planeación del desarrollo ya que el que un sólo organismo no sólo formule, sino cubra las diferentes etapas de todos y cada uno de los programas de desarrollo en la entidad, integraría criterios y permitiría afinar los programas e instrumentos, tendientes a una mejor y más elevada promoción del desarrollo en las entidades federativas.

Por otro lado, al ser integrante del nivel regional dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el COPLADE coadyuvaría y favorecería no sólo la promoción de la entidad, sino de la región de la cual formara parte. Y es justamente la condición que tendría si cubriera las etapas del proceso de planeación y participara en la ejecución del Plan y los programas.

Es necesario pues detallar y analizar las funciones que realizan estos organismos para con ello entender el por qué son considerados como los instrumentos básicos de los Sistemas Estatales de Planeación y de la coordinación que llevan a cabo los gobiernos federal, estatal y municipal, así como su importancia en la planeación y promoción del desarrollo.

2.4.2. Funciones del COPLADE.

De las tres características básicas mencionadas en la definición del COPLADE, se desprenden las principales funciones del Comité:

- "- Promover y coadyuvar, con la participación de los sectores social y privado en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con lo que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal;
- Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores de la Comunidad para la instrumentación a nivel local, de los planes global, estatal y municipal;
- Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, adecuándolo a los planes que formule el nivel federal y que tengan incidencia en la jurisdicción estatal, así como coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos y metas;

- Promover la Coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, en donde la participación de la federación es a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Fungir como Órgano de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal, sobre la situación socioeconómica de la entidad;
- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad;
- Aportar criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos, tales como política tributaria, política de subsidios, política financiera, etc.;
- Participar en la instrumentación de las estrategias intersectoriales como lo son la descentralización de la vida nacional, política nacional de empleo, etc.;
- Sugerir a los ejecutivos federal y estatal, los programas a concertar en el Convenio Unico de Desarrollo de la entidad.
- Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipal medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y objetivos del COPLADE, así como el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales, especiales y grupos de trabajo".25

25.- Martínez Cabafias, G. Op. cit. p. 291-292

Podemos observar que las funciones asignadas al COPLADE son muy amplias y muy importantes, fue un organismo concebido no sólo para planear, sino también para formular, fomentar, promover, proponer, coordinar, controlar y evaluar; y todas éstas actividades tendrían que manifestarse tanto a nivel estatal como regional y nacional. Todo ésto lo constituirían, a mi parecer, en el instrumento adecuado para la planeación del desarrollo, al que sería necesario apoyar y fortalecer en toda su estructura orgánica y financiera para que se pueda consolidar como un instrumento fuerte y permanente.

2.4.3. Organización del COPLADE.

Sin duda, una de las características más importante de los COPLADES es que son organismos participativos, pues están integrados por representantes de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado. Los órganos que componen a estos Comités son los siguientes:

a) La Asamblea Plenaria, que es la máxima autoridad del COPLADE, pues es la encargada de analizar y, en su caso, aprobar: el programa de trabajo; el informe anual de actividades y los trabajos que elabore la Comisión Permanente. Asimismo, la Asamblea Plenaria, tiene la facultad de establecer subcomités especiales que actúan como instancias auxiliares del Comité; constituir grupos de trabajo para el análisis de estudios específicos; otorgar

facultades a la Comisión Permanente; proponer a las autoridades las medidas que considere pertinentes para el mejor funcionamiento del COPLADE; y, aprobar los mecanismos y reglas de su actividad.

b) La Comisión Permanente. Es el órgano administrativo del COPLADE, cuyas funciones más importantes son las siguientes: formular y poner a la consideración de la Asamblea Plenaria el programa anual de trabajo y el informe de actividades; preparar y convocar, por conducto del coordinador general, a las reuniones ordinarias que se realizan bimestralmente, y las extraordinarias, las cuales se llevan a cabo cuando el Presidente del COPLADE lo considere necesario; constituir grupos de trabajo para tareas específicas del Comité: coordinar las actividades de los subcomités y grupos de trabajo; formular y poner a consideración de la Asamblea Plenaria las reglas de funcionamiento, tanto de la Asamblea como de la Comisión.

c) Los Subcomités. Son órganos operativos y auxiliares del COPLADE que realizan actividades específicas que le encomienda tanto la máxima autoridad del Comité como la propia Comisión. Los subcomités tienen la obligación de elaborar un programa anual de trabajo y rendir su informe a la Comisión Permanente.

Estos subcomités se clasifican de la siguiente manera:

- Subcomités sectoriales. Son clasificados de acuerdo a los criterios de sectorización que prevalearan en cada entidad federativa, y pueden ser agropecuario, forestal, turístico, industrial, pesquero, asentamientos humanos, comunicaciones y transportes, educación, salud, seguridad, etc; y efectúan los trabajos que les encomiendan tanto la Asamblea Plenaria como la Comisión Permanente; elaboran su programa e informe anual de actividades y los ponen a consideración de dicha Comisión. Las autoridades que forman estos subcomités son: un coordinador, que es un funcionario designado por el Gobernador del Estado; un asesor técnico que es el titular de la delegación regional de la dependencia de la administración pública federal coordinadora de sector; un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto; y, los titulares de los órganos regionales de las dependencias federales cuyas tareas se ubiquen dentro del Sector.

- Subcomités regionales. Estos se derivan de los criterios de regionalización que existan en cada Estado. Las atribuciones y obligaciones de estos subcomités son los mismos que mencionamos para los subcomités sectoriales y se integran por un coordinador que es un funcionario estatal designado por el Gobernador del Estado; un asesor técnico que es el delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la región; los Presidentes Municipales que correspondan al área regional

de acción del subcomité; los funcionarios federales y estatales titulares de las dependencias que tengan injerencia en las actividades a desarrollar, y representantes de los sectores social y privado.

- Subcomités especiales. Estos son creados por la Asamblea Plenaria en base a las políticas y necesidades específicas de cada Estado. El órgano máximo del COPLADE define su ámbito de acción, atribuciones e integración. Ejemplo de estos subcomités son los de fortalecimiento municipal, evaluación, servicios coordinados de salud pública, información, etc.

Los subcomités especiales tienen la obligación de celebrar sesiones ordinarias una vez al mes y extraordinarias cuando lo amerite el asunto. A sus sesiones deberán concurrir los asesores técnicos y la totalidad de los representantes de las dependencias y entidades federales y estatales que formen parte del Subcomité, y son presididas por los coordinadores.

2.4.4. Integración del COPLADE.

El COPLADE tiene la siguiente integración:

- Un Presidente, que es el Gobernador del Estado;
- Un secretario técnico, que es el Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto

- Los titulares de las dependencias del gobierno del Estado que participen en el Comité;
- Los titulares de los órganos regionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal que participen en el Comité;
- Los titulares de las Comisiones en donde participen los sectores público, social y privado;
- Los presidentes municipales del Estado que formen parte del Comité;
- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores, campesinos y empresarios, así como de las cooperativas que formen parte del Comité;
- Los representantes de instituciones de educación superior y centros de investigación que formen parte del Comité;
- Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales, que formen parte del Comité."26

El Presidente del COPLADE es la máxima autoridad y recae, como ya lo mencionamos, en el ejecutivo estatal. Entre sus principales funciones se encuentran: representar al Comité ante toda clase de autoridades e instituciones públicas y privadas; presidir las reuniones de la Asamblea Plenaria y de la Comisión Permanente; dirigir y moderar los debates de ambas; someter a consideración del ejecutivo federal las resoluciones de la Asamblea Plenaria que lo ameriten por su naturaleza e importancia; y formalizar las invitaciones a los

diversos sectores de la sociedad para que participen en el COPLADE.

Secretario Técnico. Es el principal funcionario asesor del Comité, entre sus funciones encontramos: proporcionar asesoría técnica para el mejor desempeño del Comité; proponer medidas tendientes a elevar la eficiencia del COPLADE, y cumplir con las tareas que le encomienden tanto la Asamblea Plenaria como la Comisión Permanente.

En sí, la consolidación de los COPLADES fue con la idea de crear una instancia que compatibilizara la planificación y racionalidad de la administración pública federal, estatal y municipal; lograra la participación de los municipios y de los diversos sectores de la comunidad en la planeación y ejecución de las acciones establecidas en el Convenio Unico de Desarrollo; se encargara de mantener la coordinación y comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno y fuera el organismo base del Sistema Estatal de Planeación.

Sin embargo, el Comité de Planeación, al menos en lo que se refiere al del Estado de Tlaxcala, éste no se ha consolidado en el sentido arriba señalado, más bien esta fungiendo como una instancia administrativa más que decisoria y compatibilizadora de las actividades de los tres niveles de gobierno, porque como ya se ha mencionado, la centralización a nivel federal y local limita esta función del organismo, en

tanto que la concertación que debería llevar a cabo con los sectores de la comunidad, ésta no se reduce a espacios o comunidades muy específicas debido a que el COPLADE no tiene la capacidad en recursos para llevarla a cabo y proponerles programas de trabajo, mientras que en el CUD no se consideran en gran medida los programas elaborados por el COPLADE sino más bien los que instituye el gobierno federal y en menor medida las propuestas del grupo de asesores del gobierno local.

Lo anterior nos muestra que los COPLADES hasta ahora no han tenido una consolidación real en tanto no realizan las facultades y atribuciones que se les tiene asignadas en la normatividad, pero que sin embargo, pudieran constituirse en organismos fuertes para la planeación del desarrollo en las entidades federativas en tanto tengan el reconocimiento y el respaldo de los gobiernos federal y local.

Al instituirse los COPLADES como una instancia que compatibilizara y coordinara las acciones, se pensó producir un efecto descentralizador de la federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios. No perdamos de vista que es justamente a partir de la política de descentralización de la vida nacional y de la Planeación Democrática durante el sexenio de Miguel de la Madrid que nacen los COPLADES.

Efectivamente, se ha llevado a cabo un proceso de desconcentración más que descentralización, entendiéndolo al primero como la delegación de funciones y facultades pero no de decisiones que sí se inscribiría en el proceso de descentralización. Este fenómeno se ha llevado a cabo sobre todo en lo que respecta a los servicios de salud, educación, prevención y readaptación social en donde la federación ha delegado estas facultades a los gobiernos locales.

La descentralización implica delegar funciones y transferir recursos a los gobiernos estatales y municipales a fin de atender mejor y más oportunamente las demandas y servicios de la sociedad, con la idea de que estando más cerca de la población, los gobiernos estatales y municipales pueden atender más eficientemente las necesidades de la comunidad.

Atendiendo a la Planeación Democrática, el COPLADE se encargaría de concertar e inducir a los sectores social y privado, y coordinarse con el sector público, intentando así, propiciar una mayor participación de los integrantes de la sociedad en la planeación del desarrollo. Por otro lado, atendiendo también a las mismas políticas, se instituyó en 1983, el Convenio Único de Desarrollo entre la federación y los gobiernos de los estados.

2.5. CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD).

2.5.1. Definición.

"El Convenio Unico de Desarrollo se define como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero a través del cual los ejecutivos federal y estatales establecen compromisos que integran diversas actividades de competencia concurrente y de interés común."27

El CUD se instituyó como un instrumento que con base en los principios rectores del proyecto nacional, debería de dar operatividad a las administraciones públicas federal y estatales en el cumplimiento de las obligaciones que mediante este Convenio se concertaran, convirtiéndose así en el instrumento más importante de la coordinación intergubernamental en México, pretendiendo por un lado, lograr una mejor coordinación, y por el otro, que los ejecutivos estatales conocieran los alcances de la actividad federal en su jurisdicción territorial.

A través de este Convenio, el ejecutivo federal acuerda anualmente con los ejecutivos de cada uno de los estados confederados las acciones a desarrollar en sus entidades, siendo éste un instrumento básico de las políticas de

27.- SPP. Antología de la Planeación en México 1917-1985.
F.C.E. México, 1985, p. 209

descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Por su parte, la política Regional parte de tres principios básicos: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación económica. "El Convenio Unico de Desarrollo permite la realización de estos principios a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno con un objetivo común: el desarrollo nacional".²⁸

2.3.2. Origen y Evolución del CUD.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) tuvo su origen en el Convenio Unico de Coordinación (CUC) suscrito en 1977 y cuya operación se inició con la descentralización de programas federales de inversión en obras de infraestructura social y económica de alcance local.

En 1980, el CUC adoptó el esquema de sectorización de la administración pública federal, estableciéndose dos modalidades para la realización de programas de desarrollo socio-económico: a) Programas Sectoriales Concertados (PROSEC) y b) Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).

28.- *Ibid*, p. 207

La comunicación de las instancias de gobierno se intensificó con la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual se llevó a cabo en tres ocasiones y en ellas se formularon propuestas que constituyeron la raíz de la evolución del Convenio.

Por otro lado, se promovió la elaboración de Planes Estatales de Desarrollo y se fomentó el establecimiento de sistemas, métodos y procedimientos para que la programación de inversiones en el ámbito regional se fincara en bases más sólidas.

De igual manera, con la institución del Convenio se pretendió fortalecer las estructuras orgánicas estatales, a través de la transferencia de programas y acciones de interés local que estaban a cargo de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

2.5.3. Objetivos del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

Entre los objetivos más importantes de este Convenio (CUD) tenemos los siguientes:

"- Interrelación de las capacidades económicas, técnicas, administrativas, y los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, a fin de propiciar el desarrollo regional.

- La realización conjunta de acciones, de manera ordenada, racional y sistemática, tendiente al desarrollo nacional contando con la participación de los grupos sociales a fin de hacer efectivo lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Favorecer a través de la descentralización de programas federales, la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas del país.
- Vincular de manera efectiva al Municipio con los gobiernos federal y estatales a través del apoyo a su economía y del respeto a su autonomía".²⁹

En sí, el objetivo general de la creación de los Convenios Unicos de Desarrollo fue fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, a través de una mayor asignación de recursos y de la compatibilización de las necesidades locales de cada entidad con la programación de acciones del gobierno federal.

La compatibilización de las necesidades de cada entidad con la programación de acciones del gobierno federal y la mayor asignación de recursos a los gobiernos estatales y municipales repercutiría en un desarrollo más acelerado y más equilibrado del país, ya que si bien recordamos, uno de los objetivos de la descentralización de la vida nacional fue

29.- *Ibidem*, p. 209-210

hacer más homogéneo el desarrollo de las diferentes entidades de la República.

2.5.4. Base jurídica del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye la base jurídica del Convenio Unico de Desarrollo. En sus artículos 22 y 32 establece:

"Artículo 22.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar Convenios de Coordinación de Acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas.

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

IV.- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país..."30

30.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1a. ed. Ed. Porrúa, México, 1985, p. 206

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) es el fundamento jurídico para que los ejecutivos federal y estatales realicen convenios de coordinación, al mismo tiempo que señala la dependencia federal a través de la cual se llevara a cabo esta coordinación. Y es justamente la legalidad que le da la LOAPF a las acciones del sector público y que en un Estado de derecho siempre debe existir en donde radica la importancia de este ordenamiento.

2.3.3. El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) en la política de gobierno de Miguel de la Madrid.

Desde antes de asumir la presidencia de la República, Miguel de la Madrid concibió la idea de ampliar el alcance del Convenio para que éste comprendiera todos los programas de inversión tanto estatales como federales, así como la información sobre los recursos totales disponibles para el desarrollo de las entidades federativas. Y es precisamente durante su gestión como titular del Poder Ejecutivo Federal, en 1983, que se transforma la estructura del Convenio y cambia su denominación por la de Convenio Unico de Desarrollo.

Una de las políticas esenciales del gobierno de Miguel de la Madrid fue, como ya lo hemos venido mencionando, la descentralización de la vida nacional, y es en el seno del CUD donde se señala la conveniencia de avanzar en este

proceso que al mismo tiempo reafirmaría y fortalecería el Sistema Federal.

"El CUD como instrumento jurídico para el desarrollo se integra en el marco del nacionalismo revolucionario, el cual tiene como objetivo fundamental la transformación económica, política y social a través del Derecho".³¹

Otra cuestión de gran importancia durante el gobierno del Presidente de la Madrid fue la Planeación Democrática. Así, una de sus primeras acciones como titular del Poder Ejecutivo Federal, fue la expedición de la Ley de Planeación, la cual estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ordenamiento en el cual se contempló la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo para cuya operación se definieron cuatro vertientes: obligatoria, concertada, inducida y coordinada. Esta última tiene en el CUD su más importante instrumento para actualizar y vigorizar el proyecto nacional de desarrollo, mediante la coordinación de acciones de los tres niveles de gobierno.

2.5.5.1. El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) como instrumento para la descentralización.

"El CUD es el elemento esencial de la política de desarrollo regional, establece los mecanismos para efectuar la

31.- SPP, Antología de la Planeación en México, Op.Cit, p.213

transferencia de recursos humanos, financieros y materiales para hacer realidad la descentralización".32

"El CUD está al servicio de la descentralización de la vida nacional y de la consolidación del Sistema Federal. A través de él, se establece un nuevo esquema de concertación entre la federación y los estados, no para fortalecer la presencia del poder federal en los estados, sino para promover la participación de éstos en las tareas del desarrollo nacional...Descentralizar la vida nacional y consolidar el federalismo no implica solamente respetar las esferas de atribuciones y redistribuir recursos, significa además, -y es aquí donde reside la mayor importancia del CUD- establecer una estrecha coordinación entre los niveles de gobierno e involucrar a todos los sectores de la sociedad en el esfuerzo común del desarrollo".33

De esta manera, se incorporó al Convenio como parte esencial de su estructura, un capítulo relativo a la descentralización de la vida nacional, en el que se determinaron compromisos específicos entre las dos instancias de gobierno, federal y estatal. Dentro de estos compromisos destacan, la descentralización de los servicios de salud, educación y regularización de la tenencia de la tierra.

32.- *Ibid*, p. 214

33.- *Ibidem*, p. 215

Así, a través del CUD se pretendió delegar funciones y recursos de la federación a los Estados, para con ello propiciar una mayor participación de las entidades federativas, y de esta manera fortalecer el federalismo. El CUD fue visto entonces como un instrumento fundamentalmente cualitativo para la consecución del proyecto nacional.

2.5.5.2. El Convenio Único de Desarrollo (CUD) como mecanismo de Apoyo al Fortalecimiento Municipal.

En este apartado, el CUD se instituyó como el mecanismo a través del cual los gobiernos federal y estatales decidieron fortalecer al Municipio en los renglones político, económico, administrativo y social.

La Constitución Política General, establece que "el Municipio es base de la división territorial y de la organización política, administrativa"³⁴. Por tanto, el Estado mexicano como un Estado de derecho, debe promover su célula básica, el Municipio, para tener tales atributos.

Así, uno de los retos que se postuló al gobierno de Miguel de la Madrid en este renglón, fue el de integrar a todas sus partes al desarrollo y llevar a cabo la descentralización aprovechando la diversidad de la riqueza regional y la

34.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

heterogeneidad de los Municipios. Las reformas al artículo 115 constitucional sustentan la vigorización del Municipio.

Y es en el marco de esta normatividad y en el marco de la política regional y de descentralización de la vida nacional del gobierno de Miguel de la Madrid que se incluyó en el CUD un capítulo titulado Del Fortalecimiento Municipal.

Los compromisos específicos que contempló el CUD en este renglón fueron, entre otros, proporcionar asesoría y apoyo técnico a los Ayuntamientos, promover la descentralización de impuestos, productos y aprovechamientos a los Municipios, así como la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

2.3.5.3. El Convenio Único de Desarrollo (CUD) y los programas de desarrollo regional.

A través de este Convenio (CUD) también se integraron en una sola modalidad compromisos entre el ejecutivo federal y los ejecutivos estatales. Es decir, se trató de unificar los mecanismos de acción para el desarrollo regional (Programas Estatales de Inversión, PEI; Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER; Programa de Atención a las Zonas Marginadas, PAZM; Programas Sectoriales, PROSEC; Programas de Desarrollo, PRODES). Dicha modalidad se denominó

Programas de Desarrollo Regional. Esta política se definió en cinco programas básicos:

- Programas de Infraestructura Básica de Apoyo (electrificación, carreteras, caminos rurales, aeropistas)
- Programas de Infraestructura para el Desarrollo Social (vivienda, agua potable, espacios públicos, etc.)
- Programas Productivos (organización de productos agrícolas, complejos, etc.)
- Programas de Coordinación Especial (emergencia, empleo, etc.)
- Programas de Apoyos Financieros a Estados y Municipios (recursos financieros del gobierno federal).

Estos programas de desarrollo regional se plantearon con el fin de promover el desarrollo por regiones, es decir en dos o más entidades federativas y evitar la duplicidad de acciones.

A la fecha pueden observarse avances en lo que se refiere a obras de infraestructura como lo son la ampliación de carreteras y caminos, prestación de servicios sociales y una participación más activa de los gobiernos locales. Todo esto a mi parecer, debe seguirse estimulando porque nuestra forma de gobierno y nuestro contexto socio-económico exigen planear el desarrollo en distintas dimensiones.

2.5.6. Estructura del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

La estructura, contenidos y operación de los Convenios Unicos de Desarrollo son de acuerdo a las necesidades de cada entidad federativa. Este Convenio debe negociarse en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo de la entidad (COPLADE), el cual debe establecer la contribución de la entidad, en la consecución de las metas y programas de nivel nacional, así como también establecer sus propias prioridades y metas.

En su normatividad, el Convenio Unico de Desarrollo debe contemplar las acciones a desarrollar por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deben elaborar un anexo técnico informativo contenido en el Programa Normal de Inversiones de alcance estatal, para que por medio del COPLADE se compatibilicen y negocien los montos, localización y calendarización de las inversiones.

La estructura del CUD se constituye de la siguiente manera:35

La estructura general del CUD consta de 12 capítulos específicos. En el primero de ellos se menciona el objetivo del Convenio y que se instrumentar la política de desarrollo

35.- Para cualquier consulta sobre la estructura del CUD, véase: Antología de la Planeación en México, Op. Cit, pp. 222-242

regional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo a través de la coordinación entre el ejecutivo federal y los de los Estados.

En el capítulo II sobre el cambio del objetivo del Convenio, se señalaron las cuestiones sustantivas para transformar el Convenio Unico de Coordinación en Convenio Unico de Desarrollo, adoptando las modalidades de la filosofía política de Miguel de la Madrid respecto a las siguientes tesis: Planeación Democrática, Descentralización de la vida nacional, Fortalecimiento Municipal, Empleo y Combate a la inflación, en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

En el capítulo III relativo a la Planeación Democrática en los Estados, se propuso el establecimiento de un Sistema Estatal de Planeación Democrática en cada una de las entidades federativas que serían similares al Sistema Nacional a fin de tener una adecuada vinculación entre ambos. Asimismo, se estableció que el COPLADE sería el único elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos sistemas.

En el capítulo IV se reflejó más claramente la política de gobierno de Miguel de la Madrid en materia de descentralización y coordinación. Se estableció que a través de acuerdos de coordinación se promoverían las medidas

jurídico-administrativas tendientes a descentralizar la Administración Pública Federal hacia los estados y de éstos hacia los municipios. En este sentido, destacaron la desconcentración de los servicios de salud, educación, regularización de la tenencia de la tierra, etc.

En el capítulo V, relativo al fortalecimiento municipal se determinó la acción conjunta de la federación y los Estados para fortalecer política, administrativa, social, técnica y financieramente a los municipios. Asimismo, se estableció la obligatoriedad de los gobiernos federal y estatal para concertar acciones de apoyo al desarrollo municipal.

En el siguiente capítulo se comprendieron las acciones de inversión y gasto federales descentralizadas al ejecutivos estatal. Para ello se establecieron los siguientes programas: sectoriales concertados, desarrollo rural, de desarrollo estatal y apoyos financieros a estados y municipios. Estos programas, se señaló, se promoverían en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).

Respecto a los Programas Sectoriales Concertados el capítulo VII del CUD señala que son los ejecutivos federal y estatales quienes deben de determinar a través de la SPP y de los respectivos COPLADES de cada una de las entidades, los programas a desarrollar en su jurisdicción y se denominarán Acuerdos de coordinación y tendrán la duración que demande la

naturaleza de cada programa así como la cobertura que se deriva del acuerdo.

El capítulo VIII relativo a Programas de Emergencia se incluyó con el objeto de tener una coordinación adecuada en aspectos de emergencia que se requirieran, tal es el caso del Programa de emergencia de Protección al empleo y la planta productiva durante el gobierno de Miguel de la Madrid.

Respecto al Financiamiento de los Programas, éstos se proveyerán con los presupuestos de egresos de la federación, con los empréstitos que otorguen al Estado las instituciones nacionales de crédito y los fondos permanentes de fomento económico constituidos por el gobierno federal y con las aportaciones que en efectivo o en especie hicieran los sectores social y privado. La estructura financiera de cada programa se debe fijar tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos. Por otro lado, el ejecutivo federal debe transferir los recursos correspondientes a estados y municipios, considerando el impacto de las participaciones y con base en el análisis de la situación que guarden las finanzas del Estado.

En cuanto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos, el ejecutivo estatal deberá promover la participación de los Municipios y de los diversos sectores de la comunidad en la

administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refiera el Convenio Unico de Desarrollo de la entidad correspondiente.

Para la revisión y evaluación del Convenio, se plantea que éste tendrá vigencia indefinida y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier momento, de común acuerdo por las partes. Estas partes, por lo que toca al ejecutivo federal podrá evaluar en todo momento el cumplimiento del Convenio, y por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto está comprometido a entregar al ejecutivo estatal los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas, así como prestar asesoría y apoyo técnico para el diseño e instrumentación de un sistema estatal de control y seguimiento compatible con el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF) establecido por el gobierno federal.

Por su parte, el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), en ejercicio de sus atribuciones respecto a la evaluación de los programas y acciones a que se refiere el CUD, deberá rendir informes bimestrales, acompañados de su opinión, al ejecutivo estatal, y por conducto de la SPP, al ejecutivo federal.

Finalmente, el capítulo XII del Convenio menciona las estipulaciones finales referidas a las acciones de dolo,

culpa o negligencia que induzcan al incumplimiento del Convenio, a las controversias que se presenten, etc, las cuales serán materia de Derecho Público y conocerá de ellas la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo al artículo 105 constitucional.

En sí, el Convenio Unico de Desarrollo es el máximo instrumento de coordinación que se ha alcanzado en nuestro país, con el cual se pretende alcanzar la racionalidad económica, financiera y administrativa que falicite la integración del Plan Nacional de Desarrollo en el marco del Sistema Federal que nos rige.

Los instrumentos los tenemos en el CUD, en el COPLADE, en las políticas de descentralización de la vida nacional, planeación democrática y fortalecimiento del federalismo, pero necesitamos realizar una operación rigurosa que nos permita una participación más activa y real de todos los integrantes de la federación. En otras palabras, necesitamos que la descentralización sea sin reservas hacia los estados y de éstos hacia los municipios, considerando sus capacidades y recursos; que en el CUD se establezcan los programas de desarrollo que el COPLADE propone al gobierno estatal, que realmente funcione como el organismo básico del Sistema Estatal de Planeación a partir de la concertación, inducción y coordinación que lleve a cabo. Que la planeación sea a partir de una participación real y general de todos los

sectores de la sociedad. Todo esto llevaría indudablemente al fortalecimiento del Estado federal que tenemos y a un desarrollo más equilibrado de las entidades federativas.

Sin embargo, ésto podría ser todavía una utopía, pues el poder de la federación radica justamente en la política centralizadora que históricamente ha llevado a cabo y que corresponde al interés del Sistema de Producción Capitalista en donde un poder ejecutivo fuerte, centralizador, garantiza la reproducción de las relaciones sociales del Sistema y con ello la sobrevivencia del Capitalismo.

Hasta aquí hemos llegado al análisis de las políticas de descentralización, fortalecimiento del federalismo y planeación Democrática, las cuales constituyeron el marco para la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual analizaremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO III

3. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA (SNPD).

3.1. Definición.

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

Este Sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados y la sociedad en general pueden hacer propuestas, plantear demandas, formalizar acuerdos y formar parte activa en el proceso de Planeación.

Uno de los aspectos esenciales del Sistema para su consolidación como instrumento de gobierno es su carácter democrático, es decir, contemplar la participación de todos los sectores de la sociedad y de los tres niveles de gobierno.

3.1.2. Fundamento jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática.³⁶

La base jurídica del Sistema lo constituye la Ley Federal de Planeación, publicada en 1983. En su primer capítulo, esta Ley señala las disposiciones generales del Sistema, las cuales deberán ser de orden público e interés social, y su objetivo es establecer las normas y principios conforme a las cuales se llevará a cabo el proceso de Planeación Nacional del Desarrollo; las bases e integración de este proceso; las bases para que el ejecutivo federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas; las bases para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad y las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a las prioridades y objetivos del Plan y los Programas.

Dentro de este primer capítulo, en su artículo segundo, fracción V, señala la necesidad de fortalecer el pacto federal y al municipio libre, a partir de la descentralización de la vida nacional. En este punto observamos que efectivamente la Ley de Planeación considera la política de descentralización de la vida nacional como una fórmula para conformar un Sistema de Planeación integral en el que participen todos los sectores de la comunidad en todos

36.- Ley Federal de Planeación, México, 1983.

sus niveles delegando funciones de la federación hacia los Estados y de éstos hacia los municipios.

En su artículo tercero la Ley define a la planeación nacional del desarrollo como la ordenación sistemática de acciones que, con base en las atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural deberá tener como propósito la transformación del país, de acuerdo a las normas, principios y objetivos que establece la Constitución General de la República. Mediante la planeación -dice la Ley- se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, la coordinación de acciones y la evaluación de los resultados. En tanto que, el artículo cuarto señala la responsabilidad del ejecutivo federal en la conducción de la planeación nacional del desarrollo con la participación de los grupos sociales.

En su Capítulo Segundo, la Ley de Planeación establece al SNPD mediante el cual se deberá llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo. Así, en el artículo 12, señala la obligatoriedad de las dependencias de la administración pública federal para llevar a cabo la planeación. En este sentido, el artículo 14 menciona las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planeación.

El artículo 16 de esta misma Ley establece que las dependencias de la administración pública federal deberán elaborar programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas de las entidades del sector y de los gobiernos de los Estados, así como también las opiniones de los grupos sociales interesados; por otro lado, se deberá considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados.

En cuanto a las entidades paraestatales, en el artículo 17 señala que éstas deberán considerar también las propuestas de los gobiernos locales, a través de la dependencia coordinadora de sector y conforme a los lineamientos que señale esta última.

Por su parte, el artículo 18 menciona la atribución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la aportación de elementos de juicio para el control y seguimientos de los objetivos y prioridades del Plan.

El Capítulo Tercero de esta Ley se refiere a la participación social en la planeación. En el artículo 20, párrafo segundo, señala que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales e investigadores; de los organismos

empresariales y de otras agrupaciones sociales, podrán participar como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular, y asimismo, participarán también los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

El Capítulo Cuarto hace referencia al Plan y a los Programas, y menciona en su artículo 21, que el Plan deberá elaborarse en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el presidente de la República y su vigencia no deberá exceder del período constitucional que le corresponda, aunque puede tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo, dice, deberá precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; contener previsiones sobre los recursos; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución; establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; y regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Asimismo, especifica que la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 23 hace referencia a los programas sectoriales, los cuales quedan sujetos a las previsiones contenidas en el Plan y deben especificar los objetivos, prioridades y

políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector de que se trata.

El artículo 24 indica que los programas institucionales que elaboren las entidades paraestatales, quedarán sujetos a las previsiones contenidas en el Plan y en el Programa sectorial correspondiente. Mientras que el artículo 25 se refiere a los programas regionales, los cuales, dice, tendrán que especificar las regiones que consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos del Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

El artículo 26 hace mención a los programas especiales, los cuales deberán ser referidos a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan, o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Para la ejecución de todos estos programas, el artículo 27 de esta Ley señala que las entidades y dependencias deberán elaborar programas anuales que incluyan los aspectos administrativos y los aspectos de política económica y social correspondientes.

Por su parte, el artículo 28 menciona que el Plan y los Programas referidos en los artículos anteriores deberán

especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción y/o concertación con los grupos sociales y la coordinación en la ejecución del Plan y los Programas deberá proponerse a los gobiernos de los Estados a través de los Convenios de Desarrollo respectivos.

El Capítulo Quinto se refiere a la coordinación de la planeación del desarrollo. En el artículo 33 especifica que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de los Estados la coordinación que se requiera, a fin de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos deberá considerarse la participación de los Municipios.

El artículo 34 señala los rubros en los cuales el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, los cuales se enuncian enseguida:

- I.- su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II.- los procedimientos de coordinación entre las autoridades de los tres niveles para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios y su congruencia con la planeación nacional, así

como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III.- los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV.- la elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de esta misma Ley; y

V.- la ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativas y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y a los sectores de la sociedad"37

Para efecto de estos puntos, la Ley de Planeación establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto será la encargada de proponer los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

El artículo 15 señala que, en la celebración de los Convenios de Coordinación el ejecutivo federal deberá definir la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas.

Por su parte, el artículo 16 menciona la obligatoriedad del ejecutivo federal para ordenar la publicación en el Diario

37.- *Ibid*, p. 6

Oficial de la Federación de los Convenios que se suscriban con los gobiernos de los Estados.

El Capítulo Sexto se refiere a la concertación e inducción en el proceso de planeación; y señala en su artículo 37, que el ejecutivo federal por sí o a través de sus dependencias y las entidades paraestatales, podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los Programas con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

El artículo 38 indica que la concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Por último, el Capítulo Séptimo de esta Ley, menciona la responsabilidad de los funcionarios de la administración pública federal; y en el artículo 44 señala que el ejecutivo federal en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de los estados, deberá proponer la inclusión de una cláusula en la que se prevean las medidas que sancionen el incumplimiento del propio Convenio y de los acuerdos que se deriven de éste. Y que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que surjan

de estos convenios, en los términos del artículo 105 constitucional.

La Ley Federal de Planeación es muy importante para nuestro actual proceso de planeación, pues es justamente hasta la promulgación de esta Ley que se logra consolidar una forma más acabada de planear el desarrollo, ya que como sustento jurídico del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considera todas las fases del proceso, plantea la necesidad de una participación conjunta y coordinada de todos los sectores y de todos los niveles, asigna responsabilidades, delinea los procedimientos y/o mecanismos de participación de cada uno de los sectores, menciona la necesidad de prever recursos, considera la descentralización de la vida nacional como una forma de participación democrática, define los convenios de coordinación que habrán de celebrarse y los sujeta al derecho público.

En este sentido, la Ley de Planeación es la primera en la materia que se logra estructurar y es el sustento que crea y da origen al SNPD, en donde se considera la participación de todos los sectores y de todos los niveles. Veamos pues como se integra este sistema.

3.1.3. Integración del SNPD.

Dentro del Sistema tiene lugar un proceso de planeación definido en cuatro etapas, se apoya en una estructura institucional que en distintos niveles de operación define responsabilidades, y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento general.

Mediante responsabilidades y funciones se generan distintos documentos de planeación que se distinguen por su jerarquía, cobertura espacial y temporal, y por la función a cumplir dentro del Sistema.

3.1.3.1. Estructura Institucional.

La estructura del SNPD tiene su fundamento jurídico en la Ley Federal de Planeación donde se precisan las áreas de responsabilidad y de coordinación de las dependencias y entidades para llevar a cabo la planeación nacional del desarrollo.

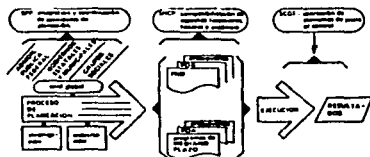
La estructura institucional del Sistema esta integrada por las dependencias y entidades de la administración pública federal, por los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios y por las representaciones de los grupos sociales que participen en las actividades de

planeación. En esta estructura se vinculan funcionalmente tres niveles: global, sectorial e institucional.

3.1.3.2. Nivel Global.

El nivel global comprende las dependencias que cubren los aspectos más generales de la economía y la sociedad, tal es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

NIVEL GLOBAL.38



Así, de acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Secretaría de Programación y Presupuesto fungiría como la dependencia encargada de integrar y coordinar las actividades de planeación; en tanto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ocuparía de los aspectos financieros, fiscales y crediticios, buscando siempre la compatibilización de éstos

con la planeación; y finalmente, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación participaría en lo referente al control y seguimiento del Plan y los Programas, además de encargarse de organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SICEG).

Ahora bien, tratando de respetar el principio de que la existencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática no implicaría la creación de nuevas instancias ni el aumento de la burocracia, se instauraron Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP) los cuales agruparían a las diversas áreas que tienen bajo su responsabilidad llevar a efecto las actividades relativas a la instrumentación del Plan y los programas. Estos Comités se constituyeron en los mecanismos operativos a través de los cuales se buscó asegurar la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, así como también con los instrumentos y políticas de corto plazo contenidos en los programas operativos anuales de cada dependencia.

En este sentido, las funciones más significativas asignadas a los COTEIPS fueron las siguientes:

- *- Aplicar la normatividad del proceso de planeación establecido por la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Coordinar la elaboración de los programas operativos anuales;

- Orientar la elaboración de los Anteproyectos de presupuesto de las dependencias y entidades involucradas;
- Analizar los informes del seguimiento de la ejecución de los programas operativos anuales y del presupuesto a su cargo;
- Elaborar el informe anual de acción y resultados en la ejecución de los programas operativos anuales correspondientes;
- Fomentar la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y la cooperación correspondiente a los sectores social y privado para la instrumentación, revisión y ajuste de los programas de mediano plazo; y
- Establecer los vínculos funcionales con los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, a fin de articular la planeación nacional con la de los Estados".³⁹

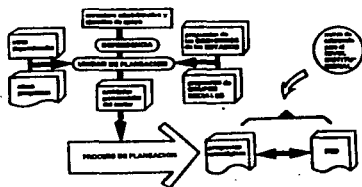
La función de estos Comités (COTEIPS) como organismos de enlace entre la planeación estatal y la planeación nacional, y como instrumentos de las Secretarías Globalizadoras sería permitir una afinación en la coordinación de las tareas de estas dependencias con lo cual coadyuvarían a que la planeación estatal sea congruente con la planeación nacional.

39.- *Ibid*, pp. 52-53

3.1.3.3. Nivel Sectorial.

El nivel sectorial corresponde a la división actual de la administración pública federal que atiende aspectos específicos de la economía y la sociedad. En cada dependencia, la responsabilidad de la planeación recaerá en su titular, quien para cumplirla se apoya en una unidad de planeación y en una estructura administrativa y ejecutiva. La primera tiene como atribuciones integrar los programas, presupuestos y otros instrumentos de política de plazos corto y mediano, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los Estados, así como la relación que puedan tener con otros programas regionales o especiales. En tanto que la segunda, es el área encargada de aplicar la estrategia y las políticas e instrumentos conforme a los lineamientos que señale la unidad de planeación.

NIVEL SECTORIAL.40



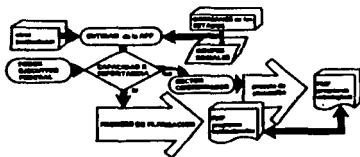
Entre las obligaciones que tienen las dependencias coordinadoras de sector, como parte del Sistema y de acuerdo a la Ley Federal de Planeación, tenemos las siguientes: contribuir en el ámbito de su competencia a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; expresar en objetivos y prioridades sectoriales los objetivos y prioridades nacionales contenidos en el Plan, a través de programas de mediano plazo; conformar el marco de referencia para la planeación del nivel institucional; coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales agrupadas en el sector; considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en los programas de mediano plazo con los que estén involucrados, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los Estados; y vigilar las actividades del sector que coordinan.

La sectorización en nuestro país, surgida como una opción en la búsqueda de mecanismos que permitieran ordenar la actividad del Estado, encuentra su mayor expresión en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que a través de la planeación, las secretarías cabezas de sector pueden programar sus actividades de manera más ordenada, racional y congruente con las políticas nacionales y estatales, sin embargo aún persiste en mucho la centralización de las decisiones para la aprobación de los programas a desarrollar.

3.1.3.4. Nivel Institucional.

Este nivel se conforma por las entidades paraestatales de la administración pública, a saber: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fondos y fideicomisos que se ubiquen en el sector administrativo que corresponda a las actividades productivas o de servicios que lleven a cabo. Este nivel se vincula a la planeación global a través de los programas sectoriales, los que constituyen un marco orientador para la asignación de los recursos de la entidad.

NIVEL INSTITUCIONAL.41

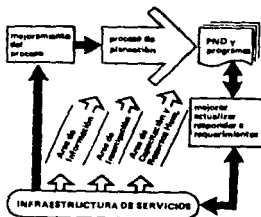


La Ley Federal de Planeación señala que las entidades de la administración pública federal deberán elaborar programas institucionales de mediano plazo, expresamente cuando lo determine el Presidente de la República; es decir, no todas las entidades formularán un programa institucional, sino sólo aquellas que posean capacidad técnica y administrativa y en razón de su importancia dentro de la economía nacional.

3.1.3.5. Infraestructura de apoyo.

Toda Planeación requiere de una serie de recursos e instrumentos que le permitan llevar a cabo sus objetivos. De esta manera, la infraestructura que aquí mencionamos se refiere a los elementos necesarios para llevar a cabo una buena y eficiente planeación, proporcionando insumos de información que apoyen el proceso de planeación; facilitando las tareas de dicho proceso en sus diferentes etapas mediante la capacitación de recursos humanos y la investigación en planeación económica y social. Asimismo, actualizando y enriqueciendo los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas, vinculando directamente las decisiones de inversión de los sectores público, social y privado con los objetivos de la planeación; realizando actividades de difusión que apoyen la construcción del Sistema a través de la divulgación de los principales instrumentos de que dispone la planeación; y en general, manteniendo una adecuada base administrativa del sector público para que éste cuente con la capacidad para ejecutar los planes y programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

INFRAESTRUCTURA DE APOYO.42



La infraestructura de apoyo es elemental para el proceso de planeación porque es la que aporta los elementos administrativos para que se lleve a cabo, siendo necesaria su constante adecuación a los sistemas y procedimientos, lo que necesariamente nos lleva a una modernización de la administración pública.

3.1.4. Modernización Administrativa.

La consolidación del SNPD, como ya hemos mencionado, requiere de una modernización administrativa que le sea funcional para cumplir con su objetivo. Esta actividad la debe realizar la Secretaría de Programación y Presupuesto, a través de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública y cuyas funciones asignadas son las que se señalan enseguida:

"- Diseñar, con la participación que corresponda a las demás áreas de la SPP, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional; es decir, señalar cuáles son los cambios que se van a realizar en cada uno de los niveles de la administración pública y a través de qué y de quien.

- proponer políticas y lineamientos para la descentralización y desconcentración administrativa del sector público federal: es decir, proponer las actividades o funciones a delegar así como los procedimientos.

- Promover y evaluar los estudios que tiendan a optimizar las estructuras y funciones de la administración pública federal y a establecer sistemas homogéneos de administración de recursos y de información para la modernización administrativa, a fin de tener muy claro lo que se va a hacer y cómo se va a realizar, así como lograr una comunicación permanente que haga más eficiente el quehacer público; y finalmente,

- Dictaminar sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica".43

Por otro lado, en el contexto del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las actividades que debe de

desempeñar la Coordinación General de Modernización Administrativa tiene dos direcciones. La primera esta vinculada a la estructura administrativa para la ejecución del Plan y los programas, es decir a todo lo que es la infraestructura de apoyo, y la segunda orientada al establecimiento de las unidades administrativas que requiere el SNPD para su funcionamiento y para establecer una relación estrecha con otros Sistemas Nacionales.

3.1.5. Relación del SNPD con otros sistemas nacionales.

La vinculación entre el SNPD y otros sistemas nacionales se realizará a través de las unidades de planeación que deben funcionar en cada dependencia y de la Secretaría de Programación y Presupuesto como dependencia coordinadora de la planeación nacional, la cual debe emitir los procedimientos normativos para que se lleve a cabo esta relación.

3.1.6. Los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para su funcionamiento, el SNPD cuenta con diversos instrumentos cuya aplicación en cada etapa del proceso implica su jerarquización y ordenación temporal y espacial. Estos instrumentos tienen su expresión material a través de documentos, ya sean planes, programas, leyes, informes de

control o evaluación, etc. los cuales en lo general deben , contener objetivos, metas estrategias, políticas y medidas operativas para la atención de las prioridades de la planeación nacional, y además, considerar el resultado de la participación de los grupos sociales y de las entidades federativas.

De esta manera, los instrumentos del SNPD se clasifican en:

a) Normativos de mediano plazo

Plan Nacional de Desarrollo

Programas de mediano plazo: sectoriales, estratégicos, regionales, especiales e institucionales.

b) Operativos de corto plazo

Programas anuales

Ley de Ingresos

Presupuesto de Egresos

Convenios Unicos de Desarrollo

Contratos y Convenios de Concertación

Instrumentos administrativos.

c) De control

Informes trimestrales

Informes de Gabinetes Especializados

Informes de la Comisión Gasto-Financiamiento

Informes de las auditorías gubernamentales.

d) De evaluación.

Informes de gobierno

Informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo
Cuenta Pública

Informes Sectoriales e institucionales".44

Con esta clasificación se presume se podrá no sólo atender las cuestiones prioritarias, las de mediano alcance y las de más largo plazo, sino que también permitirán evaluar las actividades, siempre necesario para afinar los instrumentos y/o procedimientos.

En otro orden de ideas, esta clasificación o diferenciación entre los instrumentos del Sistema se refiere a la función que desempeñan cada uno de ellos en el proceso de planeación y al tipo de actividades que realicen los distintos responsables de su integración desde la perspectiva de mediano plazo hasta la desagregación anual de las metas y objetivos que fundamenten la asignación de recursos en el contexto de la definición de políticas e instrumentos de corto plazo, destinados a utilizarse en las cuatro vertientes de la instrumentación, a saber, obligatoria, inductiva, concertada y coordinada, y que tienen estrecha relación con la planeación que llevan a cabo las entidades federativas y los municipios en lo que corresponde a la vertiente de coordinación.

3.1.7. Planeación estatal y municipal en el seno del SMPD.

44.- Antología, Op. cit., p. 75

De acuerdo con los principios que rigen la planeación nacional, el SNPD debe establecer relaciones de coordinación con las entidades federativas, con el propósito de hacer compatibles las actividades de planeación que efectúe cada nivel de gobierno, así como para definir mecanismos institucionales operativos a través de los cuales se llevará a cabo la coordinación.

Este tipo de relaciones se enmarcan dentro de la estrategia de descentralización de la vida nacional, por medio de la cual se pretende revitalizar y fortalecer la capacidad de los gobiernos estatal y municipales, al delegarles funciones y recursos y apoyando fuertemente al municipio libre.

Lo anterior daría lugar a que hubiera una mayor participación de los gobiernos locales que induciría a un mayor equilibrio en el desarrollo nacional. De aquí la gran importancia que debe adquirir la coordinación intergubernamental en nuestro país con una forma de gobierno federalista.

Veámos pues los aspectos materia de coordinación que señala la Ley Federal de Planeación:

- La participación de cada estado en la planeación nacional a través de la presentación de propuestas que estime pertinentes;

- Los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales para llevar a cabo la planeación nacional, estatal y municipal;
- Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de la jurisdicción respectiva;
- La ejecución de las acciones a realizar en cada estado, considerando la participación correspondiente a los municipios y grupos sociales interesados y,
- La elaboración de los programas estratégicos regionales.

3.1.7.1. Planeación Estatal.

A este respecto, se ha propuesto a las entidades federativas que organicen Sistemas Estatales de Planeación por medio de los cuales puedan ordenar y promover su propio desarrollo, articular mejor sus objetivos y políticas con las prioridades y objetivos nacionales, y en general se vinculen con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Estos Sistemas Estatales coadyuvarían al logro de uno de los principales objetivos planteados durante el gobierno del Presidente de la Nación: la descentralización de la vida nacional.

Con la organización de Sistemas Estatales de Planeación, cuyo órgano de decisión y participación es el COPLADE, se intentó resolver el problema de lograr que lo planeado se llevara a

la realidad en un proceso complejo en el que se interrelacionen los tres niveles de gobierno, los poderes legislativos estatales y la sociedad organizada, es decir, se pretendió lograr que lo planeado se realizara de manera efectiva y con la participación de todos.

Sin embargo, estas pretenciones, en lo que se refiere al Estado de Tlaxcala, no se han logrado debido sobre todo a la gran centralización que existe en la toma de decisiones y a la falta de recursos, es decir, no se ha dado esa conjunción entre el quehacer federal y el gobierno estatal, muchos de los programas desarrollados en la entidad los establezca el gobierno federal, en tanto que los Municipios a falta de recursos no pueden darse a la tarea de planear programas de desarrollo que sólo quedarían en la letra, de tal manera que la coordinación tal y como se ha establecido en que sea una articulación detallada y definida en la que participen los tres niveles de gobierno no se ha dado.

3.1.7.2. Planeación Municipal.

Las modificaciones al artículo 115 constitucional establecen las bases para descentralizar y revitalizar las funciones del municipio, atendiendo a la autonomía administrativa y financiera que le confiere la Constitución General de la República. En este artículo se ha facultado al Municipio para que en el ámbito de su jurisdicción formule, apruebe y

administre planes de desarrollo municipal; participe en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controle y vigile la utilización del suelo e intervenga en la regularización de la tenencia de la tierra.

Asimismo, se propuso la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, vinculados al COPLADE de cada estado a fin de que fueran los propios municipios quienes planearan y promovieran su propio desarrollo y a la vez insertarlos en los trabajos y responsabilidades del proceso de planeación en sus diferentes niveles.

Si lo anterior se materializara y se reconocieran las capacidades de los municipios en todos los aspectos señalados por la Constitución General de la República estaríamos frente a un municipio fuerte y participativo que redundaría en la consecución de uno de los aspectos más importantes del proyecto nacional: el bienestar social.

3.1.8. Participación Social.

Como ya lo hemos venido mencionando, la participación social es un elemento sine qua non para la Planación Democrática, por ello, la Ley de Planeación en su artículo 2º señala que la Planeación nacional del desarrollo se debe llevar a cabo mediante la preservación y el perfeccionamiento del régimen

democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece.

En este sentido, en el SNPD se ha concebido la participación social como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales podrán intervenir en las tareas y actividades a desarrollar así como en su vigilancia y cumplimiento.

La participación social en el SNPD abarca así diversas formas y tipos de actividad, a saber: participación a través de la Consulta Popular; en la ejecución de los planes y programas, en el control y evaluación, y se ordena por niveles de gobierno. De igual manera, el Sistema prevé que para cada orden de gobierno, se integran distintos tipos de documentos de planeación alimentados de la Consulta Popular y se sujeten a distintas formas de participación.

La participación social contemplada en el SNPD sería de gran importancia porque es propiamente la gente y no sólo el aparato público la que está cotidianamente inmersa en los problemas, y es quien más percibe las necesidades y prioridades, por ello su participación sería altamente encomiable en la planeación del desarrollo.

3.1.9. Participación del Poder Legislativo en el SNPD.

A este respecto, y cumpliendo con su función legislativa, el Congreso de la Unión inició su participación en el Sistema al examinar, discutir y aprobar las reformas constitucionales a los artículos 25 y 26, y al aprobar la Ley de Planeación.

La misma Constitución General de la República señala la Facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; emitir opiniones respecto al Plan Nacional de Desarrollo, conocer las decisiones del ejecutivo federal para la ejecución del Plan y aprobar las iniciativas de la Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y participar en los Foros de Consulta Popular.

La participación del Poder Legislativo enriquece la correlación de esfuerzos en la planeación del desarrollo; no olvidemos que el Poder Legislativo representa la soberanía del pueblo y los representa directamente ante los otros poderes de la Unión, por lo que no sólo es enriquecedora la participación legislativa sino necesaria.

Así pues, como ya lo mencionamos, la participación del Poder Legislativo la encontramos en la aprobación de las reformas y adiciones a los artículos 25 y 26 constitucionales, dando el

marco jurídico general para la Planeación del desarrollo, los cuales transcribimos enseguida:

"Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que ésta sea integral... El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional... Al desarrollo económico nacional concurrirán el sector público, social y privado... El gobierno federal podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la Ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."⁴⁵

"Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía....La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y Consulta Popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a

45.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa.

realizar para su elaboración y ejecución...En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley."46

3.1.10. Relación del SMPD con las entidades federativas y los municipios.

Respecto a la vinculación entre la planeación federal y la planeación estatal y municipal se pretendió, por un lado, precisar las bases jurídicas y administrativas que dieran sustento a dicha relación a través de convenios y acuerdos que fortalecieran la capacidad organizativa de estos niveles de gobierno. Y por el otro, asesorar técnicamente a los Estados para introducir en las constituciones locales disposiciones que formalizaran la planeación como instrumento de gobierno y consolidaran a los COPLADES como mecanismos de vinculación entre los sistemas estatales de planeación y el sistema nacional y que todas estas actividades convergieran al Plan Nacional de Desarrollo.

3.2. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) 1983-1988.

La planeación democrática fue considerada principio e instrumento durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, y fue el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el documento esencial de dicha planeación. Con la formulación de

46.- Ibid.

este plan se pretendió una organización adecuada y congruente a las necesidades del país en la cual participarían no sólo el sector público, sino también los sectores social y privado; es decir, se trató de implantar una planeación colectiva, en donde el ejecutivo federal tendría la responsabilidad de llevarlo a cabo.

El Plan Nacional de Desarrollo fue un Plan flexible, con el fin de poder hacer adecuaciones oportunas, y se concibió como un Plan fundamentalmente cualitativo, tratando de buscar la eficiencia que condujera al mejor aprovechamiento de los recursos y a un mayor bienestar social. Todo esto siguiendo un elemento específico del proyecto nacional: "mantener y reforzar la independencia que bajo los principios del Estado de derecho garantice libertades individuales y colectivas".

47

De este propósito se derivaron cuatro objetivos básicos del gobierno de Miguel de la Madrid: 1) conservar y fortalecer las instituciones; 2) vencer la crisis; 3) recuperar la capacidad de crecimiento, e 4) iniciar los cambios cualitativos necesarios en las estructuras económicas, políticas y sociales que transformaran al país en una sociedad más igualitaria.

"El Plan Nacional de Desarrollo es concebido como el instrumento que permita dar orden y coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado y coordinar las actividades de los tres niveles de gobierno".48

Así, el contenido del Plan se estructuró en tres apartados específicos. En el primero de ellos se estableció el marco de referencia para el diseño de la estrategia general: principios políticos, diagnóstico, objetivos y estrategias. El segundo señaló los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional. Y el tercero, planteó la manera en que los diferentes grupos sociales podrían participar en su ejecución.

Dentro de este último apartado se señaló la importancia y necesidad de la participación de la sociedad en la ejecución del Plan al mencionar que "en el proceso de Planeación, la instrumentación y la ejecución constituyen la etapa más difícil".49

Podemos apreciar que existió una congruencia entre lo que estipula el SNPD, la planeación estatal y municipal y el Plan Nacional de Desarrollo 83-88. Esto es, tanto en los primeros como en el Plan se contempló la participación de todos los

48.- *Ibid*, p. 12

49.- *Ibidem*, p. 18

sectores así como las vertientes de ejecución y los procedimientos a través de los cuales sería la participación de cada uno de ellos. Esta congruencia permitiría unificar acciones, evitar duplicidades, racionalizar recursos y alcanzar metas y objetivos.

En este sentido, creo que la elaboración de un Plan de Desarrollo es no sólo de alto nivel sino también de gran importancia porque daría lugar a una coordinación sistemática y ordenada del quehacer público en los tres niveles así como de los sectores de la comunidad.

Así, la participación concurrente de los niveles de gobierno y la delegación de funciones de un nivel a otro requeriría de una división geográfica que ordenara su accionar. Esto ha llevado a precisar regiones que incluyen dos o más entidades federativas y que durante la administración de Miguel de la Madrid tanto la descentralización como la regionalización de los estados se convirtieron en políticas fundamentales.

3.2.1. Política regional y Descentralización de la Vida Nacional.

"El desarrollo regional implica el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en su ámbito territorial".50

50.- PND 1983-1988, Op. Cit., p. 29

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 propuso una estrategia de redespiegue territorial de las actividades económicas que, por un lado, apoyaran en forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital de la República y las costas que se consideraran alternativas viables para la descentralización del crecimiento potencial de la ciudad de México y por el otro racionalizara y controlara su crecimiento.

Esta estrategia de redespiegue territorial planteó cuatro líneas específicas:

- Intensificar la desconcentración del crecimiento industrial, abriendo alternativas viables de localización;
- Frenar las migraciones hacia la Metrópoli, fortaleciendo las condiciones de desarrollo rural en las zonas de expulsión; es decir, en las zonas de donde más emigra la población.
- Consolidar sistemas urbanos y de intercambio a escala regional, relativamente independiente de la ciudad de México;
- Restringir en forma más estricta la localización de actividades manufactureras y terciarias en la ciudad de México y racionalizar su expansión física.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, propuso los lineamientos básicos para la elaboración inmediata de los

programas de regiones estratégicas: frontera Norte; Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la ciudad de México.

La descentralización de la vida nacional consideró a la planeación regional del desarrollo como el medio idóneo para la transformación territorial del país, a la vez que fue considerada como un imperativo para la consolidación política, económica, administrativa y cultural.

En lo político, la descentralización se planteó en base a lo estipulado en el art. 115 constitucional y a la revisión y redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno. En este sentido, la Federación asumió su función de instancia rectora del desarrollo nacional, procurando la descentralización con comunicación y coordinación con las entidades federativas y con los Municipios.

En lo económico, la descentralización implicaba una redistribución geográfica, estableciéndose políticas tendientes a reubicar a lo largo del territorio las actividades productivas, cuidando que las opciones de localización contribuyeran efectivamente a distribuir los intercambios en el ámbito regional para contrarrestar la concentración.

Se requiere pues de un esfuerzo de redespigue territorial de la economía hacia ciudades medias a las que se les dote de

infraestructura, equipamiento y servicios básicos, para que en el mediano plazo puedan incorporarse ordenadamente a nuevas actividades y absorber asentamientos humanos que coadyuvarían al proceso de desarrollo regional dentro de las entidades federativas.

El intercambio de productos entre las diferentes entidades sin su paso por la capital de la República constituiría un elemento indispensable para lograr un desarrollo regional más equilibrado. En esta línea, el PND 1983-1988 definió como prioritaria la integración gradual de una red de comunicaciones y transportes que favoreciera la descentralización y paralelamente creara mercados regionales alternativos vinculados entre sí.

En lo administrativo, el proceso de descentralización de la Administración Pública federal se realizó a través de una revisión de competencias que propiciara el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno. En este proceso se reubicaron los organismos de la administración pública paraestatal para que contribuyeran a los programas de desarrollo regional en las entidades federativas.

Por su parte, la descentralización cultural y educativa se formuló con un doble propósito: fortalecer la identidad cultural de las regiones y dar a éstas la oportunidad de su

enriquecimiento. Con estos objetivos se iniciaron programas específicos de desconcentración de los sectores de salud y educación.

Es en este sentido que el capítulo noveno del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempló a la política regional y estableció las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y del desarrollo regional.

"Un desarrollo más equilibrado no puede darse sin el rompimiento de las tendencias que han generado los actuales desequilibrios regionales, acentuadas entre las zonas urbanas y rurales".⁵¹

De esta manera, se delinearon las siguientes acciones a desarrollar para promover el desarrollo estatal: establecer una mayor vinculación entre las economías rurales y urbanas; organizar Sistemas Estatales de Planeación; elaborar Planes Estatales que consideraran sus características particulares y fijaran una estrategia de desarrollo específica; dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía y adecuando, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal; establecer Convenios Unicos de Desarrollo, basados en las orientaciones generales del gobierno federal y que a la vez

51.- *Ibid.*, p. 395

dieran respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas; equilibrar la asignación regional del gasto y programar su impacto, promover la actividad económica en todas las entidades federativas; y contar con la participación social en los programas de desarrollo regional.

En la vinculación de las economías rural-urbana, el Plan propuso la creación de centros agroindustriales que se abocaran a la fabricación de productos necesarios para el consumo básico de los habitantes de las distintas regiones del país. Para ello se consideró necesario atender las características propias de cada región, impulsando el desarrollo en las ramas de la agricultura y de la industria que tuvieran un impacto directo en beneficio de los mercados regionales e impulsaran las economías locales. Esta concepción se basó en la asignación más racional de los recursos buscando arraigar productivamente a la población en su lugar de origen. De igual manera, se pretendió incorporar dentro de sistemas organizados de producción y servicios a la mayoría de la población rural que se encontrara dispersa en el territorio nacional.

3.2.2. Sistemas Estatales de Planeación.

En este rubro, atendiendo a la soberanía de los Estados, el Plan previó la organización de estos Sistemas en cada una de las entidades federativas cuyo funcionamiento debería ser

congruente con el de los elementos que integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática, como son la planeación global y sectorial de la administración pública federal.

Con los Sistemas Estatales de Planeación se pretendió que fueran las propias entidades federativas quienes promovieran y administraran su proceso de desarrollo, lo cual hace imprescindible convenir acciones con la federación.

Así, en el marco de la estrategia de desarrollo señalada en el PND, se establecieron las normas para elaborar las propuestas anuales de inversión federal en las entidades federativas y las propuestas de los sectores las cuales deberían ser congruentes con el objetivo y políticas de desarrollo estatal señalados en el correspondiente Plan Estatal de Desarrollo.

Correspondería también a estos Sistemas la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales y/o subregionales, los cuales serían instrumentados a través de programas operativos anuales que deberían de contemplar los compromisos concertados con los sectores social y privado.

Por su parte el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) se constituyó en la base de la estructura orgánica institucional del Sistema Estatal de Planeación con una doble función: ser foro de consulta permanente y a la vez

órgano de decisión. Este Comité sería el encargado de establecer los criterios para orientar y ubicar el gasto, determinando el marco de congruencia para las políticas sectoriales, las cuales deberían reflejarse en las propuestas de inversión federal que realizaran anualmente. Por otra parte, concertaría y coordinaría la planeación sectorial, multisectorial y regional, en congruencia con los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo.

3.2.2.1. Planes Estatales de Desarrollo.

Estos Planes son los instrumentos que elabora cada entidad federativa, considerando sus características particulares, fijando una estrategia de desarrollo específica para cada estado, adecuándose siempre de manera congruente a los objetivos nacionales.

Así, considerando las directrices que marcó el Plan Nacional de Desarrollo 83-88, las metas sectoriales de alcance estatal de la administración pública federal se armonizarían con las actividades estatales y municipales, las que deberían prever los impactos que la programación institucional de orden federal generaría en sus respectivas entidades federativas y en cada uno de sus municipios.

3.2.2.2. Fortalecimiento Municipal.

El Plan Nacional de Desarrollo consideró el fortalecimiento municipal como una acción necesaria para lograr un desarrollo estatal integral. La última reforma al art. 115 constitucional, establece los principios y atribuciones en que se fundamentan las acciones de los municipios.

De igual manera, el PND señaló la necesidad de fortalecer la capacidad financiera municipal mediante diversos apoyos económicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, a fin de dar al municipio un verdadero papel de promotor del desarrollo y con ello impulsar su crecimiento social, económico, político y cultural.

Para llevar a cabo estas acciones, el Plan Previó mecanismos de coordinación entre las instancias de gobierno, siendo el Convenio Unico de Desarrollo el principal instrumento.

Con todo esto, se buscó que los programas federales de alcance regional, estatal y municipal se incorporaran paulatinamente al marco del Convenio Unico de Desarrollo y se lograra una participación conjunta de los gobiernos federal, estatal y municipal.

3.2.2.3. Programación y Presupuestación del Gasto Regional.

Por lo que toca a este punto, la asignación del gasto regional sería determinada por la concurrencia de los tres niveles de gobierno y con acciones concertadas con los diversos sectores de la población, el cual estaría orientado a concentrar en ciudades medias y comunidades con adecuada capacidad, los servicios básicos tales como agua potable, electrificación, caminos, vivienda, escuelas y centros de salud en puntos geográficos estratégicos determinados por los gobiernos de los estados. De igual manera, se planteó la comunicación permanente entre la federación y los gobiernos estatales para dar a conocer la inversión y detalle de las obras a realizar.

Para llevar a cabo todas estas actividades, el Plan señaló cuatro vertientes específicas de participación para los diferentes sectores y para los tres niveles.

3.2.3. Vertientes del Plan.

Para la instrumentación y ejecución del Plan, la Ley Federal de Planeación estableció cuatro vertientes fundamentales: la vertiente obligatoria, la vertiente de coordinación, la vertiente de concertación y la vertiente de inducción.

"A través de estas vertientes se definirá el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan y se concretará la participación de su ejecución".⁵²

- La primera vertiente sería de carácter obligatorio para la administración pública federal.

Los lineamientos del Plan en este caso, serían a través de los programas sectoriales de mediano plazo y de los programas operativos anuales. En estos programas se establecerían las acciones a desarrollar, los responsables, los recursos y las metas.

Paralelamente a ésto, los diferentes programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se generaran en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se llevarían a cabo tareas de modernización administrativa que permitieran racionalizar las estructuras y los sistemas adecuándolos a las características de los programas. De esta manera, se formularía, actualizaría y fortalecería el esquema de organización y coordinación sectorial.

Así, dentro del principio de la Planeación Democrática se integraron Consejos Consultivos sobre los temas principales del desarrollo y también sobre sus aspectos específicos a fin

52.- *Ibidem*, p. 423

instituir la comunicación entre los diferentes sectores sociales y el Estado.

"El Estado conserva la responsabilidad de conducir el desarrollo, pero con un diálogo sistemático y permanente con la sociedad".⁵³

La vertiente obligatoria es pues para todas las dependencias y entidades de la administración pública, obliga a todas las dependencias a intervenir y participar en la planeación y promoción del desarrollo.

- Vertiente de Coordinación. Esta vertiente esta referida a las acciones que el gobierno federal debe realizar con los gobiernos de los Estados y a través de éstos con los de los Municipios.

La Ley Federal de Planeación contempló los mecanismos de coordinación con el fin de que los gobiernos estatales participaran en la planeación nacional del desarrollo y coadyuvaran a la consecución de los objetivos del Plan. En esta área, la ejecución del Plan se realizaría a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Y de igual manera, se sugirió la creación y organización de Sistemas Estatales de Planeación, para que fueran las propias entidades federativas quienes promovieran y administraran su proceso de desarrollo.

53.- PND 1983-1988, Op. Cit., p. 425

Es así como dentro de estas políticas que los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas (COPLADES), se erigieron en el principal instrumento para la planeación estatal y para la coordinación entre los tres niveles de gobierno. El papel de estos Comités sería fundamental para alentar la participación de la sociedad a nivel estatal.

Con esta vertiente se ha tratado de mantener una comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno que les permitan ordenar las actividades de cada uno de ellos, evitando duplicidades y aprovechando mejor las estructuras y los recursos.

- Vertiente de Concertación. Esta vertiente se refiere a la concertación que pueden establecer los sectores social, público y privado. En estos casos se celebran contratos y convenios de derecho público.

- Vertiente de Inducción. Aquí se han ubicado todas las políticas de gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir actividades de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la Constitución y a las Leyes.

Hasta aquí, hemos visto como se ha dado la administración pública en México, los intentos de planeación del desarrollo

nacional hasta llegar al Plan Global de Desarrollo, la coordinación intergubernamental, y después, a partir de las políticas de descentralización de la vida nacional y fortalecimiento del federalismo la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática que sugirió la creación de Sistemas de Planeación a nivel estatal en donde el COPLADE es considerado su organismo básico.

Entremos pues al análisis de nuestro tema de estudio que es el Comité de Planeación Para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADET).

CAPITULO IV.

4. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TLAXCALA (COPLADE).

4.1. Características regionales, políticas, sociales, económicas y culturales del Estado de Tlaxcala.

4.1.1. Características socio-económicas.

El Estado de Tlaxcala es la entidad con menos territorio en el país y se localiza en la meseta central del país conjuntamente con los Estado de Puebla, México, Hidalgo, Morelos y el Distrito Federal. Su extensión territorial es de cerca de 4,000 km.2, lo que representa el 0.2% de la superficie del país. Esta entidad desde su origen, fue asentamiento de diversas culturas indígenas, básicamente olmecas, xicalancas, tlaxcaltecas, náhuatl y otomíes, las cuales desarrollaron una gran variedad de estrategias para lograr la subsistencia. Entre estas estrategias se encontraban la producción de cultivos de maíz, frijol, amaranto y calabaza, la caza y la crianza de animales.

En sus inicios, Tlaxcala fue una entidad con predominio de la posesión comunal, aunque a lo largo del tiempo la mayor parte de las tierras agrícolas quedaron bajo el manejo de las haciendas que introdujeron cultivos comerciales como el trigo

y la cebada. Sin embargo, al término de la Revolución Mexicana se produjo una expansión social en el agro a través de dotaciones ejidales y se fue conformando una estructura agropecuaria con predominio del minifundio y la pequeña explotación familiar, en donde el patrón de cultivos siguió siendo el maíz, frijo, trijo, maguey, cebada, hortalizas y haba.

Para 1970 la población tlaxcalteca seguía dependiendo básicamente de la actividad agrícola, aunque a mediados de la década el Estado de Tlaxcala entró en un intenso proceso de industrialización. Este despegue industrial contribuyó de manera fundamental al proceso de transición rural-urbano.

"La economía y la sociedad tlaxcaltecas no pueden ser ya identificadas como preeminentemente rurales, sino más bien como una comunidad en transición caracterizada por la persistencia de una cultura rural y la absorción de elementos urbanos".⁵⁴

El Estado de Tlaxcala ha arribado a un estadio de desarrollo caracterizado por un acelerado despegue de la industria, y en menor medida de los servicios y el comercio. Actualmente hay en la entidad una gran diversidad de industrias distribuidas en corredores industriales en las ciudades de

54.- Paredes Rangel, B. Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993, Tlaxcala, 1987, p. 85

Calpulalpan, Ixtacuixtla, Tepeyanco, Atlangatepec, Panzacola, Ciudad Industrial Xicoténcatl, Huamantla, Tlaxcala, Apizaco y Nanacamilpa, con una diversidad de producción en las ramas textil, manufacturera, de la construcción, alimenticia, farmacéutica, siderúrgica, metal-mecánica, petroquímica, vestido, cerámica, electrónica, vidrio, etc.

Así, la economía tlaxcalteca se sustenta en una estructura productiva diversificada, basada en la industria, el agro, el comercio, los servicios y las manufactura, que sin poseer recursos naturales propios ni disponer de condiciones óptimas para la exportación de sus productos, la entidad mantiene un proceso de desarrollo con índices favorables.

4.1.2. Características regionales y políticas.

A partir de 1981, la política de regionalización en el Estado partió de una idea central "la división regional debe basarse en la división política del Estado"⁵⁵. Es decir, la política y planeación regionales se aplicaron tomando como base los 44 municipios y los nueve distritos electorales existentes en el estado, con cabeceras en Tlaxcala, Nativitas, Tlaxco, Zacatelco, Ixtacuixtla, Apizaco, San Pablo del Monte, Calpulalpan y Huamantla.

55.- Ibid, p. 72

El Congreso Local está integrado por nueve diputados de mayoría relativa y seis de representación proporcional, además de existir dos Distritos electorales federales.

4.1.3. Características culturales.

En este aspecto, Tlaxcala cuenta con una rica tradición cultural que conjuga elementos autóctonos con elementos hispanos y una fuerte influencia del culto religioso católico en la mayoría de sus gentes. Asimismo, existen un sinnúmero de manifestaciones arquitectónicas, artísticas y artesanales, y cuenta con una serie de organismos que le permiten difundir y fomentar las expresiones culturales tales como museos, casas de cultura, pinacoteca, un Centro de Estudios Musicales, orquesta de cámara, banda de música, bibliotecas, etc., y en la época contemporánea y de manera muy expansiva la zona arqueológica de Cacaxtla.

4.2. Administración Pública del Estado de Tlaxcala.

La administración pública del Estado al igual que la administración pública federal es centralizada y paraestatal. La primera se compone por el gobernador del Estado y sus dependencias que son las Secretarías, las Coordinaciones, la Oficialía Mayor y la Procuraduría General de Justicia; en tanto que los organismos descentralizados, las empresas de

participación estatal y los fideicomisos constituyen la administración pública paraestatal.

El ejecutivo estatal distribuye sus facultades entre las siguientes dependencias: "la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Industrial, la Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo, la Procuraduría General de Justicia y la Oficialía Mayor de Gobierno".⁵⁶

Estas dependencias del ejecutivo estatal tienen su sustento jurídico en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, la cual les asigna las siguientes funciones: La Secretaría de Finanzas es la encargada de la administración de la hacienda pública del Estado. La secretaria de Desarrollo Industrial se ocupa de elaborar y ejecutar las políticas y programas de desarrollo industrial que comprende lo relacionado a la inversión, producción, distribución de la industria, su fomento y consolidación. La Secretaría de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Vivienda ejecuta los programas de obras pública del gobierno, así como también define las políticas de ordenación de los Asentamientos Humanos y de vivienda en el Estado. La Secretaría de Salud se encarga de

56.- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Tlaxcala, Cap. II, Art. 11, p. 4

conducir las políticas y programas de seguridad, protección y asistencia sociales, en coordinación con las autoridades federales en la materia, debe planear y prever las medidas necesarias a fin de que la población tenga acceso a los servicios de salud ya sean públicos o privados. La Secretaría de Turismo tiene competencia para conducir en coordinación con las autoridades federales del ramo, las políticas y programas de desarrollo turístico en la entidad, elaborando y realizando programas de promoción, fomento y desarrollo del turismo.

Asimismo, se adicionó en 1984 el artículo 45bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado para crear la Coordinación de Desarrollo Rural Integral, a fin de que fuera la instancia que coordinara el fomento de las actividades agropecuarias y forestales.

De igual manera en el mismo año se adicionó el artículo 66bis para crear la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento de programas (COPESET) dependiendo directamente del Gobernador del Estado para encargarse de la planeación, evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo en la entidad, con las siguientes funciones:

"- Coordina las actividades de la planeación del desarrollo en la entidad.

- Establece los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación.
- Cuida de los contenidos y ejecución de los programas públicos del orden estatal o federal que correspondan a las prioridades estatales de desarrollo.
- Coordina previo acuerdo con el ejecutivo del Estado, los órganos colegiados establecidos en materia de planeación y programación estatal.
- Verifica en forma sistemática los resultados de la aplicación de los programas.
- Comprueba el cumplimiento de las disposiciones, acuerdos y compromisos establecidos en los programas anuales y en el programa de desarrollo del Estado.
- Conoce de las causas del desvío de la ejecución de los programas de las entidades gubernamentales en el Estado.
- Opina sobre las medidas correctivas para solucionar desvíos en las ejecuciones de los programas."57

Aunado a esto, el gobierno del Estado cuenta con una Contraloría para el control presupuestal y financiero de las actividades y programas del gobierno, la cual puede celebrar convenios con los municipios a solicitud de éstos sobre actividades de evaluación financiera y control presupuestal.

Antes de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ya el artículo 66 señalaba que el control

57.- *Ibid*, Cap. VII, p. 16

de las actividades y de los programas de gobierno, estarían a cargo de una contraloría dependiente del Gobernador con las siguientes atribuciones: "planear, organizar y coordinar el Sistema Estatal de Control y Evaluación, e inspeccionar el ejercicio del gasto público".58

Con las reformas a la Constitución del Estado en 1987, se crearon los Consejos Estatales de Ecología y cultura, cuya presidencia se atribuye al Gobernador y se pretende integrarlos por representantes de instituciones públicas de carácter estatal y federal, por representantes de organizaciones sociales y privadas, así como por especialistas designados por el Gobernador del Estado. El Secretario Ejecutivo del Consejo sería el encargado de coordinar a las instituciones estatales para la ejecución de las políticas en la materia y establecer los mecanismos de coordinación y concertación con el gobierno federal.

Este es un esbozo muy general, del contexto del Estado de Tlaxcala donde se desarrolla el COPLADET, materia de estudio del presente trabajo.

4.3. SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION EN TLAXCALA.

La planeación estatal está referida a las actividades de planeación en materia económica y social propias de la entidad que le permiten orientar su desarrollo.

58.- Ibídem, p. 15

"La planeación estatal es una condición sine qua non para que la descentralización se lleve a cabo".59

"La creación de un Sistema Estatal de Planeación permite a las entidades mejorar su vinculación y coordinación con el gobierno federal, así como reforzar el proceso de descentralización de la vida nacional que atañe a los tres niveles de gobierno, además de incidir en un desarrollo más justo y equilibrado."60

"La planeación estatal dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es impulsada por el gobierno federal a través de la vertiente de coordinación y por los gobiernos estatales a través de su COPLADE y del Convenio Unico de Desarrollo."61

Las citas anteriores representan una interrelación de actividades de los dos órdenes jurídicos, federal y estatal para promover el desarrollo en las entidades.

Lo anterior sería de gran importancia en la organización de la actividad pública porque revistiría una ampliación en la participación del gobierno local en las tareas de desarrollo y una afinación en los mecanismos de coordinación intergubernamental que, insistimos, en un país como el

59.- PND, Op. Cit., p. 393

60.- Antología, Op. Cit., p. 247

61.- Ibid, p. 249

nuestro, de orden federal, no sólo es necesaria sino imprescindible, de ahí la gran importancia que adquiriría del COPLADE al consolidarse como el organismo a través del cual se realizaran las actividades de planeación y coordinación intergubernamental de más alto nivel en nuestro país.

Nos queda claro entonces que la planeación estatal atiende la problemática específica de la entidad y debe ser apoyada por la administración pública federal, pero quedando la responsabilidad definitiva en manos del gobierno estatal.

Así pues, entendemos al Sistema Estatal de planeación como el conjunto de relaciones en que se vinculan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y los organismos de los sectores social y privado locales, con el fin de asumir responsabilidades de común acuerdo en la toma de decisiones para la promoción del desarrollo.

Con el establecimiento del Sistema Estatal de Planeación en Tlaxcala, se pretendió que el gobierno junto con su comunidad fueran los promotores y administradores de su propio desarrollo, así como también lograr una coordinación entre las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal, que evitara la improvisación, falta de comunicación, duplicación de esfuerzos y derroches que han repercutido en el nivel de vida de la población con las

desproporciones en la atención y promoción del desarrollo de las diferentes comunidades del país.

En el Sistema Estatal de Planeación se estableció a la planeación estatal como una actividad permanente, organizada y dinámica, a través del cual se desarrolla el proceso de planeación, que al igual que en la planeación nacional constaría de cuatro aspectos fundamentales: formulación, instrumentación, control y evaluación. De esta manera, el Sistema se organizó mediante una estructura orgánico-institucional que integraría las dependencias y organismos de la administración pública estatal, los Ayuntamientos, los representantes de los sectores social y privado y las dependencias federales que actuaran en el Estado. Además, contaría con una infraestructura de apoyo en los aspectos de difusión, información, investigación, proyectores de inversión y capacitación.

Para llevar a cabo las cuatro fases del proceso de planeación se creó un órgano denominado Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, al cual concurrirían los diferentes sectores de la comunidad y los representantes del sector público federal, estatal y municipal. 62

Por lo que respecta a los Ayuntamientos, el artículo 115 constitucional faculta a los municipios para que en su ámbito
62.- Véase la Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala.

jurisdiccional formulen, aprueben y administren la zonificación y planeación de su desarrollo; participen en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, controlen y vigilen la utilización del suelo e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra.

Para esto, se estableció en 1983 la creación de Comités de Desarrollo Municipal como la metodología a través de la cual los municipios pudieran formular y aprobar sus propios programas de desarrollo, coadyuvando así en la planeación estatal. Estas consideraciones harían más participativo al municipio en las tareas de desarrollo, lo cual beneficiaría en mucho a esta instancia de gobierno que durante muchos años ha sufrido el abandono por parte de los gobiernos federal y estatal, que se ha manifestado en su escaso desarrollo y participación. Esta situación requiere no sólo ser superada sino más aún, reconocer el potencial de los municipios para la promoción del desarrollo.

Así pues, con las políticas de descentralización de la vida nacional y fortalecimiento del federalismo, durante la administración de Miguel de la Madrid, se reformó el artículo 115 constitucional con el fin de dar un repunte a los municipios en sus diferentes estructuras. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y las reformas, los municipios del Estado de Tlaxcala si bien en muchos de ellos se han emprendido una serie de obras y programas, éstas no han sido

a partir de la metodología especificada en la Ley de Planeación ni a través de los organismos establecidos, debido entre otras cosas, a la centralización que persiste tanto por parte de la federación como del gobierno estatal en la toma de decisiones respecto a los municipios y a la falta de recursos.

En este sentido, aunque los municipios elaboren programas de desarrollo a través de los Comités de Desarrollo Municipal, éstos quedan truncados porque no tienen con qué hecharlos a andar, y para promover el desarrollo no sólo se necesita elaborar programas, sino tener recursos mínimos para implantarlos.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de dar un apoyo real al municipio en cuanto a recursos y en la delegación de funciones. Asimismo, aminorar la centralización de la federación, la cual se reproduce a nivel estatal en relación a los municipios. Esto es imprescindible para hablar de una descentralización seria y de una planeación democrática efectiva. Es necesario reconocer al municipio la personalidad jurídica que le otorga la Constitución General de la República que redundaría en un mayor aprovechamiento de los recursos y de las estructuras del sistema jurídico mexicano.

4.3.1. Fundamento jurídico del Sistema Estatal de Planeación en Tlaxcala.

4.3.1.1. Constitución política del Estado de Tlaxcala

La Constitución Política del Estado es la Ley fundamental que da sustento al Sistema de Planeación en la entidad al orientar las políticas generales, las cuales se materializan en la Ley Reglamentaria. Veámos los artículos relativos a la materia.

"Art. 99º.- La planeación del desarrollo económico y social del estado es obligatoria para el poder público. La Ley definirá los niveles de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción a los que concurrirán los sectores público, social y privado.

Art. 100º.- El ejecutivo podrá regionalizar los planes y programas para lograr el equilibrio entre las distintas regiones del Estado, mediante el aprovechamiento óptimo de sus recursos, infraestructura y organización, a la vez que asegurar una coordinación de esfuerzos en beneficio de las distintas comunidades que integran los municipios del Estado.

El Estado de Tlaxcala considera a la información planeación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión y evaluación como actividades de interés público.

Art. 70.- fr. XXIX.- Promover el desarrollo económico, social y político del Estado, buscando siempre que sea compartido y equilibrado entre los centros urbanos y rurales.

fr. XXXII.- Celebrar en su carácter de representante del Estado los convenios y contratos administrativos que fueren favorables o necesarios en los diversos ramos de la administración.

Fr. XXXVII.- Celebrar convenios con el ejecutivo federal y con los ayuntamiento de la entidad, de los que se deriven la ejecución de obras, la prestación de servicios o el mejoramiento común de la hacienda pública, así como el cumplimiento de cualquier propósito de interés común.

Fr. XXXIX.- Celebrar convenios con los Estados circunvecinos con la aprobación del Congreso."63

Podemos notar que efectivamente, la Constitución General del Estado ha dado pauta para que crear un Sistema Estatal de Planeación, mencionando la obligatoriedad del sector público para llevar a cabo la planeación. Por otro lado, la misma Ley Suprema de la entidad, señala la facultad del ejecutivo estatal para celebrar convenios de coordinación con el ejecutivo federal y con los gobiernos municipales; así como para regionalizar los planes y programas que considere necesario para el mejor aprovechamiento de recursos.

63.- Véase la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

De esta manera, la Constitución General del Estado promueve la creación de la Ley de Planeación del Estado que es la que viene a reglamentar y a dar forma al Sistema Estatal de Planeación en la entidad.

4.3.1.2. La Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala.

Esta Ley es el ordenamiento jurídico que crea, norma y da sustento al Sistema Estatal de Planeación, cuyo organismo básico es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADET).

La Ley de planeación consta de cinco capítulos específicos. En el primero de ellos cita las normas bajo las cuales debe llevarse a cabo el Sistema, los mecanismos para su funcionamiento, los procedimientos para establecer los objetivos, metas y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, los lineamientos para realizar la planeación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión, control y evaluación, las bases para promover y garantizar la participación de los diversos grupos sociales y los medios para que el ejecutivo del Estado coordine las actividades de planeación programación y ejecución entre los gobiernos federal, estatal y municipal.⁶⁴

64.- Véase la Ley de Planeación del Estado de Tlaxcala.

En el capítulo segundo, esta Ley creó al Sistema Estatal de Planeación Democrática, el cual dice, deberá considerarse como el instrumento que prevea, organice, integre y vincule las acciones de la administración pública estatal con la participación de la comunidad.

En el artículo 8º señala a los órganos y autoridades responsables de la planeación del desarrollo estatal, los cuales se mencionan enseguida.

"- El Gobernador de la entidad

- Los presidentes municipales de la entidad

- Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal

- El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADET)

- Los titulares de las dependencias de los gobiernos municipales

- Los órganos que intervengan como partes en la celebración de convenios".65

La Ley en este sentido es muy clara, incluye en la planeación a funcionarios del gobierno estatal y municipal, así como del gobierno federal de manera tal que pueda articularse la actividad concurrente que existe en una república como la nuestra donde existen niveles de gobierno

65.- Ibid, Cap. I, p. 2

con injerencia sobre una misma población y territorio. En este sentido, la Ley de Planeación pretende delimitar la participación de estas instancias de gobierno así como de la sociedad en su conjunto. Todo esto sería altamente importante porque organizaría y materializaría las actividades de desarrollo en la entidad dentro del marco del Estado de derecho.

El artículo 9º menciona la obligación del gobernador del Estado para conducir la planeación del desarrollo a través de sus dependencias y entidades, con base en la Ley Orgánica de la administración pública del Estado.

El artículo 10º señala que el ejecutivo estatal tendrá la facultad para aprobar y coordinar la ejecución de los programas que integren el Plan Estatal de Desarrollo con el auxilio de las Unidades de Asesoría que prevea tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal como los miembros de la Comisión de Administración Pública en el Estado.

Por su parte, el artículo 15º señala al COPLADET como el organismo responsable de promover y coordinar la formulación, instrumentación, actualización y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo en congruencia con la Planeación Nacional; compatibilizando las acciones de las tres instancias de gobierno y asegurando la participación de los diversos

sectores de la población a través de la celebración de reuniones, acuerdos y convenios de consulta popular.

Este artículo engloba las responsabilidades fundamentales del COPLADET en la planeación estatal, en la coordinación intergubernamental y en la inducción y concertación para la participación de los sectores social y privado, que de llevarse a cabo tal y como lo establece la Ley, se materializaría la participación integral de todos los sectores de la comunidad, insertándolos en un compromiso permanente para lograr mayores niveles de bienestar.

Todas estas facultades que la Ley de Planeación le confiere al COPLADET llamaron mucho mi atención porque mostraban a este organismo como el núcleo a través del cual convergerían los tres niveles de gobierno y los sectores de la comunidad para llevar a cabo la planeación del desarrollo, y es justamente la atribución de esas facultades lo que incidió de manera fundamental en el estudio que ahora realizamos con el objeto de corroborar que tanto lleva a cabo las funciones que normativamente tiene señaladas y con qué eficacia, para con ello poder apreciar, fundamentar y proponer la utilización del COPLADE como organismo promotor de desarrollo, lo cual haremos al finalizar su estudio.

El artículo 16º de la Ley de Planeación establece las facultades del COPLADE:

- "- Proponer al ejecutivo estatal los programas de inversión, gasto corriente y financiamiento que se deriven de la planeación estatal y municipal.
- Fungir como organismo permanente de consulta del gobierno estatal sobre la situación económica y social del país y de la entidad
- Proponer en su caso, las medidas jurídicas, administrativas y financieras que tengan por objeto alcanzar los objetivos, metas y prioridades de la planeación".66

Por su parte, el artículo 17º señala a la Comisión de administración pública del estado de Tlaxcala como auxiliar del COPLADET en la implantación de mecanismos de modernización administrativa, a fin de contar con una infraestructura de apoyo que sea acorde con los requerimientos de la planeación.

El artículo 19º se refiere a la competencia del Congreso Local a través de la Contraloría y de conformidad con la constitución del Estado, controlar y evaluar administrativamente la actividad gubernamental vigilando que

66.- Ley Estatal de Planeación del Estado de Tlaxcala, Art. 16 p. 4

sea congruente con los planes de desarrollo estatal y de fortalecimiento municipal.

El artículo 20º indica la participación de las dependencias federales en la planeación y programación de la entidad, de acuerdo a las atribuciones y modalidades que se establezcan en los convenios que celebren los gobiernos federal y estatal.

El artículo 21º señala la facultad del COPLADE para establecer el sistema de organización, funcionamiento y difusión para llevar a cabo el proceso de elaboración y actualización del Plan de Desarrollo.

En tanto que el capítulo tercero de la Ley de Planeación, se refiere a los mecanismos de planeación para el desarrollo estatal y define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de las acciones en materia de promoción económica, política, social y cultural y establece el proceso de planeación del desarrollo como el conjunto de acciones para formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan.

El capítulo cuarto hace mención a los Planes y Programas de desarrollo, y define al Plan Estatal de Desarrollo como el documento orientador del Sistema Estatal de Planeación que establece las bases y alcances del desarrollo y se integra

por las políticas de planeación que para tal efecto proponga el ejecutivo estatal.

El artículo 31 se refiere a los planes de fortalecimiento y desarrollo municipal, cuya integración debe basarse en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, y deberán ser aprobados por los Cabildos del Ayuntamiento correspondiente.

El Artículo 32.- Especifica las acciones objeto de coordinación entre las instancias de gobierno en los planes estatales y municipales.

Finalmente, el capítulo quinto hace referencia a los responsables de la planeación del desarrollo en la entidad.

Todas estas consideraciones que nos marca la Ley de Planeación estatal, a la vez que reglamenta el accionar del sector público en materia de planeación, nos serviría para que, de manera organizada, clara y congruente se elaboren programas, se coordinen acciones y se desarrolle una participación plural y ordenada de la sociedad tlaxcalteca que conllevaría a lograr mayores niveles de bienestar y un desarrollo más equilibrado en la entidad.

4.3.2. Plan Estatal Tlaxcala 84-87.

El Plan Tlaxcala 84-87 fue el primero que se formuló como tal en el Estado, y se dió a tres años de gestión del ejecutivo estatal. Este Plan se elaboró respondiendo a las políticas del Presidente Miguel de la Madrid y a la necesidad de organizar y planificar el quehacer público.

Con la formulación del Plan Tlaxcala 84-87, se pretendió no sólo organizar, programar, presupuestar, controlar y evaluar la actividad de la administración pública local, sino además tener una correspondencia y una concordancia tanto con el nivel Federal como con sus municipios que les permitiera desarrollar sus respectivas tareas y aprovechar mejor los recursos.

"El Plan contempla acciones de promoción del desarrollo, con programas empleo, industria, transporte, vías de comunicación, comercio y abasto, educación, salud, y una adecuación de la administración pública estatal."⁶⁷

Se pensó en la necesidad de modernizar el aparato público para que éste correspondiera a los imperativos de la planeación en lo referente a la profesionalización del personal, espacios físicos, recursos materiales, etc.

67.- Hernández G. T. Plan Tlaxcala 1984-1987, Gobierno Constitucional del Estado de Tlaxcala.

En este sentido el Estado de Tlaxcala se dividió en regiones, tomando como base los 44 Ayuntamientos que integran la entidad y los 9 distritos electorales que son Tlaxcala, Zacatelco, San Pablo del Monte, Nativitas, Ixtacuixtla, Calpulalpan, Tlaxco, Apizaco y Huamantla, que permitiera llevar a cabo la descentralización del gobierno estatal hacia los municipios, pensando establecer una red de radio que permitiera la comunicación intermunicipal y con el gobierno del Estado. Asimismo, se formó la Coordinación de Desarrollo Municipal como un organismo técnico dependiente del poder ejecutivo estatal para realizar tareas de asesoría y apoyo a los Ayuntamientos.

Otro elemento importante en el fortalecimiento municipal lo fue la abrogación de la facultad del gobernador por parte del Congreso local para suspender municipios; instituyéndose además los Convenios de Coordinación entre los municipios y el gobierno estatal. Por otro lado, con las reformas a la Constitución local, se otorgó plena personalidad jurídica a los Ayuntamientos, mayores funciones en el manejo de su patrimonio, facultades para expedir el bando de policía y buen gobierno, así como la facultad para aprobar el presupuesto de egresos del municipio y prestar servicios públicos de manera directa, apoyándose en la Ley Orgánica Municipal.

De igual manera, se amplió a los Ayuntamientos en sus funcionarios, los cuales cuentan con un Presidente Municipal y un Síndico, elegidos por mayoría relativa; un grupo de regidores elegidos por representación proporcional y un número variable de agentes municipales elegidos mediante criterio vecinal, voto universal directo y secreto. Se dió también la municipalización del impuesto predial, aunque cabe decirlo, antes de las reformas a la Constitución local que otorgó mayores facultades al municipio, 13 Ayuntamientos de la entidad ya cobraban el impuesto predial a través de convenios, lo que sí muestra un avance en la materia ya que a la fecha de la legislación de la Ley de Planeación se encontraban integrados los 44 Comités Municipales de Planeación, con las siguientes funciones:

- "- Promover y participar en la actualización de los planes municipales.
- Fomentar la coordinación entre el gobierno local y los municipios.
- Coordinar el control y la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.
- Formular y proponer programas de inversión al ejecutivo estatal y al ayuntamiento.
- Sugerir acciones dentro del Convenio Unico de Fortalecimiento Municipal y evaluar el desarrollo de los distintos programas.

- Promover la celebración de convenios de cooperación entre el sector público y social.
- Coordinarse con otros Comités Municipales.
- Fungir como órganos de consulta en cuanto a la situación socioeconómica del municipio y establecer subcomités sectoriales y especiales".68

El Plan Tlaxcala 84-87 mostró un significativo avance en lo que concierne a la normatividad de las facultades del municipio y de la coordinación entre éstos y el gobierno estatal.

Sin embargo, existen problemas graves como es la asignación de la partida presupuestal a los municipios, la escases de recursos propios, las decisiones del centro, todos estos, elementos que obstaculizan el desempeño de los municipios.

Insistimos nuevamente, es necesario apoyar al municipio con recursos que estimulen la planeación y promoción de su desarrollo, así como darles libertad para la toma de decisiones que si bien debe ser una actividad coordinada, no debe ser impuesta. Esto permitiría un desarrollo importante en los municipios y por ende de la entidad en su conjunto.

En este primer Plan estatal de Desarrollo se planteó ya una coordinación importante de acciones entre los tres niveles de

gobierno y la concertación e inducción con los sectores social y privado, lo que resulta altamente significativo en la planeación local y en la coordinación intergubernamental.

4.3..3. Plan Estatal Tlaxcala 87-93.

Este Plan esta diseñado con una mayor profundidad, en lo que se refiere a la especificación que hace de su vinculación con el nivel federal y con sus municipios.

Dentro de sus apartados, el Plan contempla la organización de la administración pública estatal, ya que considera que ésta constituye un instrumento fundamental para llevar a cabo las acciones de gobierno. Se requiere de una estructura administrativa adecuada y eficiente para dar marcha a los programas de desarrollo en la entidad.

De esta manera, el Plan preve la modernización administrativa, adecuándola a los procedimientos actuales y el fortalecimiento del sistema estatal de planeación.

Por lo que respecta a la Modernización administrativa el Plan demarca las siguientes líneas específicas:

"- Reestructuración administrativa en lo relativo a la definición precisa de atribuciones, responsables, unidades y niveles jerárquicos.

- Racionalización del número y tamaño de las entidades paraestatales.
- Agilización de la prestación de servicios y atención al público, apoyándose en un programa de simplificación administrativa y de información y de orientación a la comunidad.
- Apoyar la modernización administrativa de los municipios en lo relativo a su estructura, sistemas y procedimientos, además de brindarles asesoría y apoyo técnico.
- Elaboración, actualización, expedición y difusión de reglamentos internos para las dependencias que integran el poder ejecutivo estatal.
- Fomento de programas permanentes de evaluación del proceso de modernización administrativa.
- Instrumentación de programas en materia de informática.
- Instrumentación de programas de capacitación permanente para todos los servidores públicos estatales y municipales.
- Elaboración o actualización de los manuales de organización, procedimientos y servicios.
- mejoramiento de los espacios físicos y horas de trabajo".69

De igual manera, se ha contemplado la creación de un sistema de información que por un lado, permita conocer las características específicas de la entidad y su interrelación con el resto del país, además de servir de apoyo a la

69.- Paredes, B. Plan Estatal 87-93, Op. Cit, pp. 227-228.

oportuna toma de decisiones, y por el otro, permita analizar el seguimiento de los programas y sus efectos.

La modernización administrativa se constituye así en un factor elemental para llevar a cabo el proceso de planeación, promoción, coordinación y comunicación permanente.

Con la modernización administrativa se puede crear la infraestructura de apoyo que responda a las necesidades actuales, y la podemos utilizar clasificando lugares, espacios, tiempos, personal, materiales, etc., definiendo responsables y atribuciones tanto para la ejecución de los programas como para su seguimiento y evaluación.

De esta manera, podemos definir a la modernización administrativa como el soporte físico-instrumental de la acción gubernamental, ya que toda acción de gobierno requiere de materiales técnicos y humanos para llevarse a cabo, pues sin ellos, la concepción de ideas y procedimientos se quedarían truncados. En este sentido, la modernización administrativa reviste un factor indispensable para las políticas gubernamentales no sólo en las cuestiones de planeación sino en cualquier materia.

4.3.4. Fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación en el Plan Estatal de Desarrollo 1987-1991.

La planeación, como ya lo hemos mencionado, es el instrumento que permite determinar objetivos y metas, así como ordenar racional, sistemática y congruentemente las acciones de gobierno.

La aplicación de este instrumento requiere, dado nuestro sistema federal, de la coordinación de actividades entre las dependencias y entidades del sector público federal, estatal y municipal así como de la concertación con los diversos grupos de la comunidad.

Para llevar a cabo estas actividades, el Plan consideró necesario fortalecer el sistema estatal de planeación, especialmente en lo relativo a la consolidación de los métodos de trabajo, formulando las siguientes directrices :

- "- Fortalecer las distintas etapas del proceso de planeación (formulación, instrumentación, control y evaluación), y mejorar la vinculación entre ellas.
- Constituir y operar un sistema integral de información económica y social.
- Hacer más eficiente el COPLADET, el cual debe funcionar como unidad técnica que facilite la compatibilización de demandas y requerimientos con las propuestas de programas y

asignación de recursos públicos de carácter federal, estatal y municipal.

- Fortalecer el COPLADET como instancia donde se formule, afine y actualice el Plan de desarrollo estatal, se verifique su concordancia con el Plan nacional y con los planes regionales y municipales, así como la instancia donde se asegure la consideración en los programas operativos anuales y los presupuestos correspondientes.
- Proporcionar la elaboración de programas sectoriales, regionales e institucionales en los que se establezcan metas, se definan prioridades y se asignen recursos.
- Fortalecer la fase de programación y presupuestación.
- Actualizar los programas, precisando sus propósitos, tiempos, mecanismos, aplicación y recursos.
- Vigilar que la instrumentación de los proyectos se realice de acuerdo a las prioridades establecidas.
- Apoyar el perfeccionamiento de los mecanismos y procedimientos de asignación del gasto federal y estatal buscando hacerlo coincidir con las prioridades estatales y municipales definidas.
- Vigilar y afinar el efecto inductivo de los programas.
- Fortalecer las fases de seguimiento, control y evaluación que permitan apreciar resultados, retroalimentar, y en su caso, corregir el rumbo del Plan.
- Estimular la realización de programas permanentes de capacitación en materia de planeación, programación,

presupuestación y evaluación promoviendo la participación de los servidores públicos estatales y municipales.

- Reforzar, ampliar y perfeccionar los mecanismos del CUD y del COPLADET".70

Estas medidas de fortalecimiento del Sistema Estatal de Planeación que plantea el Plan 87-93, perfeccionarían en gran medida al COPLADET y por lo tanto al Sistema, pero no se han llevado a cabo de manera rigurosa en lo que concierne a la configuración de un sistema integral fuerte que compatibilice la realidad con la normatividad. A la fecha, no es al interior del COPLADET donde se archiva la información y seguimiento de los programas; tampoco se consideran en gran medida los programas que propone al ejecutivo estatal para convenir con el ejecutivo federal; no es la instancia donde se formula, define y actualiza el Plan Estatal de Desarrollo, esta tarea la llevan a cabo un grupo de asesores del poder ejecutivo que si bien consideran algunas propuestas de las consultas populares que realiza el PRI, y algunas más de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento (COPESET), no es al interior del COPLADET donde se define el Plan Estatal de Desarrollo. Esto nos muestra que el organismo básico del Sistema, al que se le han adjudicado estas tareas tan importantes no las materializa debido a dos cuestiones fundamentales: la centralización de los gobiernos federal y estatal y la falta de financiamiento.

70.- Ibid, p. 233-236

En este sentido, la propuesta sería fortalecer y afinar el organismo básico del Sistema Estatal de Planeación para que permita atender cuestiones prioritarias que a la vez que promuevan el desarrollo de la entidad establezca mayores niveles de bienestar social. Esto se lograría llevando a cabo la normatividad a los hechos; esto es, proporcionarle al COPLADE una infraestructura básica en cuanto a recursos físicos, materiales y financieros suficientes que le permitan contar con los elementos necesarios para llevar a cabo sus tareas, integrarle recursos humanos profesionalizados que garanticen la calidad y eficiencia de las propuestas de programas de desarrollo para la entidad y considerarlos plenamente en el Convenio Unico de Desarrollo que realice el ejecutivo estatal con el ejecutivo federal. Todo esto a partir de la ejecución sistemática de las vertientes de ejecución del Plan, las cuales veremos enseguida.

Vertiente obligatoria.- Para la administración pública estatal.

Vertiente de coordinación.- Se refiere a las acciones que el gobierno estatal realiza con sus municipios y con el gobierno federal. En esta área, la ejecución del Plan se realiza en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Vertientes de concertación e inducción.- Respecto a las acciones conjuntas de los sectores social y privado con el sector público.

En la vertiente de inducción se ubican todas las políticas de gobierno tendientes a promover, regular, restringir, orientar, o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social.

Estas políticas se manejan de acuerdo con los objetivos, lineamientos y prioridades establecidas en el Plan y precisados en los programas operativos anuales.

4.4. CONVENIO UNICO DE DESARROLLO (CUD).

Como ya se ha venido mencionado, el CUD es el instrumento operativo más importante en la coordinación intergubernamental en México. A través de este Convenio, el ejecutivo estatal ha venido conviniendo con el ejecutivo federal, los programas de desarrollo para la entidad.

El gobierno del Estado de Tlaxcala celebra anualmente este Convenio, al cual lleva propuestas específicas de programas de desarrollo para la entidad, sin embargo, éstas no siempre son las aprobadas, el gobierno federal aprueba e implanta los programas que el considera, de tal forma que muchas veces resultan importantes, pero no prioritarios para la sociedad

tlaxcalteca. Como ejemplo de ásto, tenemos dos programas específicos que se discutieron en el CUD 1984 (71).

Por un lado el programa federal de vivienda, y por el otro, un programa de apoyo al campesino, propuesto por el gobierno estatal, el primero fue aprobado y puesto en marcha sin que en realidad la vivienda constituyera una prioridad en la entidad, aunado a que el tipo de vivienda construido no es afin al modus vivendi de la población; en tanto que la atención y apoyo al campesino que constituye un gran porcentaje de la población tlaxcalteca, y por ende una cuestión prioritaria de atender, no se aprobó.

Lo anterior es sólo un breve ejemplo que nos muestra la gran centralización que existe en la implantación, gasto y financiamiento de los programas de desarrollo por parte de la federación, y que si bien las entidades federativas, en este caso, el Estado de Tlaxcala, planean y proponen sus programas de desarrollo, estos se ven afectados o nulificados porque la decisión final muchas de las veces, la toma el gobierno federal, no es una decisión coordinada sino impuesta. Insistimos, no es que los programas aprobados en el CUD y llevados a la práctica no representen un impulso en el desarrollo de la entidad, sino que muchas veces se dejan de lado cuestiones prioritarias de atender, y sobre todo si se pretende que sean las entidades federativas las que

71.- Véase Convenio Único de Desarrollo del Estado de Tlaxcala, 1984.

conjuntamente con su comunidad promuevan su propio desarrollo, hay que atender entonces las propuestas que para tal efecto realicen los gobiernos locales y apoyarlas.

En este contexto, que en el Convenio Unico de Desarrollo que anualmente se realiza, que se han acordado diversos programas de bienes y servicios para la entidad como son asentamientos humanos, educación, salud, obras públicas, comercio, alimentación, abasto, comunicaciones y transportes, agricultura, industria, empleo etc.

En las reuniones de trabajo del COPLADE del Estado de Tlaxcala durante 1983, se se observan una serie de programas específicos como son "desarrollo rural integral, fomento agropecuario, apoyo a la planta productiva y al empleo, fomento cooperativo y a la pequeña propiedad, reforma agraria, desarrollo urbano y ecología, y la prestación de servicios sociales."72

De los aspectos anteriormente señalados, hay uno que sobresale de manera considerable y que es el fomento industrial, en tanto que los otros, si bien han sido atendidos, todavía no se han alcanzado resultados satisfactorios.

72.- Secretaría de la Presidencia, Cuadernos de participación Democrática, Reuniones de Trabajo del COPLADE del Estado de Tlaxcala, México, 1983

Decíamos pues que la industria ha tenido un despegue extraordinario y así es, existen en la entidad más de 460 industrias de diversa índole: textil, del vestido, alimentación, quimicofarmacéutica, automotriz, construcción, vidrio, etc. que han proporcionado una cantidad muy significativa de empleos para la población. En tanto que los servicios educativos resaltan en su cobertura, ya que están muy por encima de la media nacional, cubriendo más del 85% de la demanda en sus niveles primaria, secundaria y normal. Los servicios de comunicación por carretera son altamente satisfactorios ya que en el Estado no existe algún poblado o ranchería que por su lejanía no cuente con un camino bien trazado y en su mayoría asfaltado.⁷³

Podríamos mencionar más aspectos, pero no es el fin de este trabajo ni de este apartado, lo que si queremos enfatizar es que el Convenio Unico de Desarrollo, si bien es el mecanismo más importante de coordinación intergubernamental que se ha logrado en nuestro país en el transcurso de los períodos postrevolucionarios, éste no se ha consolidado como un mecanismo de homogenización entre los dos niveles de gobierno en la concertación y acuerdo de los programas. Nos encontramos frente a una toma de decisiones predominante por parte de la federación y, esto, a mi parecer, afecta el desarrollo y despegue de las entidades federativas.

73.- Plan Estatal de Desarrollo 87-93, Op. Cit, pp. 50-51

Sin embargo, es incuestionable que a través del CUD se ha logrado tener la coordinación de más alto nivel en nuestro país entre los dos niveles de gobierno que evita duplicidad en las acciones, gasto y financiamiento; así como un mejor aprovechamiento de los recursos.

Hasta aquí, hemos revisado el contexto socio-económico, político y cultural del Estado de Tlaxcala, la estructura de la administración pública local, el orden jurídico de la entidad, la conformación y desarrollo del Sistema Estatal de Planeación y el Convenio Unico de Desarrollo. Entremos ahora a analizar nuestro tema de estudio que es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADET). Veámos su integración, estructura, funcionamiento, alcances y limitaciones, y con ello mencionaremos las perspectivas e importancia de este organismo en la planeación del desarrollo en la entidad y en la coordinación intergubernamental.

4.5. COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE TLAXCALA (COPLADET).

A través de Decreto, en 1981, el ejecutivo estatal creó al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala como un organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de coadyuvar en la formulación,

actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando además compatibilizar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como propiciar la participación de los diversos sectores de la sociedad en la planeación del desarrollo de la entidad.

Al constituirse en organismo básico del sistema Estatal de Planeación, se le asignó al COPLADE las tareas de llevar a cabo todos los pasos del proceso de planeación, estimular la coordinación entre los niveles de gobierno, realizar la concertación e inducción con los sectores social y privado, y ser el vínculo de información permanente de la situación socioeconómica de la entidad.

Todo esto nos muestra la conexión que tendría este organismo con todos los sectores de la comunidad, y con los tres niveles de gobierno y justifica el por qué de su estudio. Veámos pues cual es la integración y estructura de este organismo.

4.5.1. Integración del COPLADET.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala se integra de la siguiente manera:

- Un Presidente que es el Gobernador de la Entidad.
- Los titulares de las dependencias del ejecutivo estatal.

- Los titulares de las dependencias de la administración pública federal que tienen participación en la entidad.
- Los titulares de las comisiones donde participan los sectores público, social y privado.
- El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto quien actúa como Secretario Técnico del Comité." 74

De igual manera, pueden participar los presidentes municipales, los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores, campesinos, empresariales, instituciones de educación superior y centros de investigación que operen en la entidad y que estén debidamente registrados ante las autoridades correspondientes.

Por otro lado, los senadores y diputados federales también pueden tener participación en el seno del COPLADE.

Las atribuciones de los integrantes del Comité las especifica el Reglamento Interno del COPLADE, así como también la definición de su estructura.75

74.- Reglamento Interno del COPLADE, Cap. VI, Art. 9, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Tlaxcala, 1981, p. 16

75.- Ibid, pp. 14-15

Las atribuciones que el Reglamento Interno señala al Presidente del Comité son las siguientes: representar al Comité ante toda clase de autoridades e instituciones públicas y privadas; presidir, dirigir y moderar las reuniones de la Asamblea Plenaria y del Comité Permanente; someter a consideración del ejecutivo federal las resoluciones de la Asamblea Plenaria que por su importancia lo ameriten; y, formalizar toda clase de invitaciones a los representantes de los diversos sectores de la sociedad.

Por su parte, el Secretario Técnico tiene funciones específicas de asesoría y proposición de medidas tendientes al mejoramiento del COPLADE.

4.5.2. Estructura del COPLADET.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala (COPLADE) se compone de los siguientes órganos:

- "- Asamblea Plenaria, que es la máxima autoridad del Comité.
- Un Comité Permanente
- La Unidad de Control y Evaluación
- Subcomités Sectoriales
- Subcomités Distritales
- Subcomités Especiales
- Grupos de Trabajo."76

76.- Ibidem, pp. 13-14

4.3.2.1. Asamblea Plenaria.

Dentro de las funciones de la Asamblea Plenaria tenemos las siguientes: deberá elaborar el Programa de Trabajo del Comité; Analizar y en su caso aprobar el programa y el informe anual del Comité; establecer subcomités especiales, constituir grupos de trabajo; aprobar o reformar las agendas y programas de trabajo, así como los mecanismos y reglas de funcionamiento del Comité. De igual manera este organismo es el encargado de proponer a las autoridades correspondientes medidas que coadyuven al mejoramiento del COPLADET.

Las sesiones ordinarias de la Asamblea Plenaria deben celebrarse dos veces al año y las extraordinarias cuando lo amerite algún asunto.

4.3.2.2. Comité Permanente.

El Comité Permanente tiene encomendadas las siguientes actividades: formular y poner a consideración de la Asamblea Plenaria el programa anual de trabajo y el informe de actividades del Comité; preparar y convocar a reuniones ordinarias y extraordinarias, informar al ejecutivo federal, a través de la SPP de la integración original del Comité y de sus modificaciones, constituir grupos de trabajo y coordinar su operación así como la de los subcomités. Sus sesiones ordinarias las debe realizar bimestralmente.

4.5.2.3. Unidad de Control y Evaluación.

En 1984, dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo, entre el ejecutivo estatal y el ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación, se acordó la creación de una Unidad de Control y Evaluación como un órgano del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, tendiente a establecer el Sistema Estatal de Control.

Esta Unidad se integró por un Jefe de Unidad que es el contralor estatal, un Jefe Operativo, que es el representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un asesor técnico que es el representante regional de la SPP y un representante de las unidades de control interno de las dependencias federales, estatales y municipales que intervienen en el Comité.

Las atribuciones conferidas a esta Unidad son las de coordinar el control y evaluación de los tres niveles de gobierno; determinar los criterios de control y la evaluación, coordinar las políticas que requiera la operación del Sistema Estatal de Control; apoyar al presidente y al coordinador general del Comité para la realización de sus tareas en materia de control y evaluación; efectuar las

evaluaciones anuales de operación del Comité; emitir reportes de evaluación de impacto económico y social de la inversión pública global, con base en la información que proporcionen los tres niveles de gobierno.

Esta unidad, constituye parte fundamental en el control y evaluación de los programas de desarrollo en la entidad porque especializa a un órganos en las tareas de control y evaluación, imprescindibles para la elaboración de políticas de desarrollo congruentes, racionales y eficientes.

4.5.2.4. Subcomités.

Los subcomités son organismos auxiliares del COPLADET, y se clasifican en sectoriales, distritales y especiales.

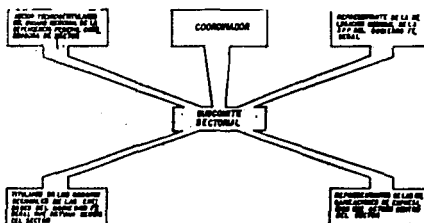
Los subcomités sectoriales existentes en el COPLADE son los que se mencionan enseguida: "agricultura y recursos hidráulicos, reforma agraria, pesca, educación, salubridad y asistencia, patrimonio y fomento industrial, comunicaciones y transportes, comercio, turismo, asentamientos humanos y obras públicas, trabajo y previsión social, y hacienda y crédito público".⁷⁷

La integración de los subcomités sectoriales está constituida por un coordinador general que es designado por el ejecutivo

77.- Reglamento Interno, Op. Cit, p. 16

estatal, un asesor técnico, que es el titular regional de la dependencia federal coordinadora del Sector, un representante de la Delegación Regional de la SPP, los titulares de los órganos regionales de las entidades del gobierno federal cuyas acciones se ubican dentro del sector, y en caso de ser necesario, se invita a representaciones de los sectores social y privado, así como a presidentes municipales involucrados.

ESTRUCTURA SUBCOMITE SECTORIAL DEL COPLADET.78

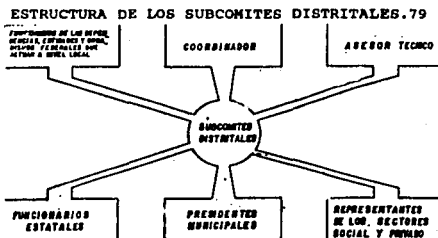


Podemos observar que existe una reciprocidad normativa entre los subcomités sectoriales y la idea de planeación democrática que asume el COPLADE; es decir, se considera la participación conjunta de la sociedad y el sector público.

En los subcomités sectoriales deben de participar los funcionarios del gobierno estatal, los representantes de las secretarías cabeza de sector que tengan injerencia en el

subcomité, un representante de las secretarías globalizadoras, presidentes municipales cuyo territorio y población estén incluidos en las acciones del subcomité, y considerar la participación de los sectores social y privado.

Los subcomités distritales, también son organismos auxiliares y se conforman de acuerdo a la regionalización de la entidad. En estos subcomités deberán participar un coordinador general, un asesor técnico, los presidentes municipales que se ubiquen dentro del área regional, funcionarios locales y federales cuyas actividades tengan injerencia en el ámbito territorial del subcomité, y los representantes social y privado que se ameriten.



La creación de subcomités y su optimización darían lugar a una planeación más participativa y en una atención más adecuada, pronta y expedita de problemas específicos del Estado de Tlaxcala. En este sentido, observamos que tenemos

los instrumentos para promover el desarrollo, pero hay que afinarlos estableciendo atribuciones y responsabilidades bien definidas, cumplirlas y respetarlas.

Por su parte, los subcomités especiales son creados por la Asamblea Plenaria quien define su ámbito de acción, atribuciones e integración de acuerdo a las necesidades específicas de la planeación del desarrollo en la entidad.

En cuanto a los grupos de trabajo, estos son creados por la Asamblea Plenaria o por el Comité Permanente para atender asuntos específicos temporales y posteriormente desaparecen. La integración, objetivos, y metas de estos grupos la define la Asamblea Plenaria o el Comité Permanente.

4.3.3. Funciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala.

El Reglamento Interno del COPLADE es el ordenamiento jurídico que norma y da sustento a su actividad señalándole las siguientes funciones: planeación, programación, coordinación, concertación, inducción, comunicación, control y evaluación.

Así, las actividades que a continuación mencionaremos son las que especifica el Reglamento interno del COPLADE.⁸⁰

80.- Reglamento Interno del COPLADE, Op. Cit.

Promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en los planes y programas de desarrollo para la entidad, buscando siempre la congruencia con los que se formulen a nivel global, sectorial y regional del gobierno federal.

Fomentar la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como la cooperación de los sectores social y privado en la instrumentación local de los planes globales, sectoriales, estatales y municipales.

Coordinar el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el sector público federal y que incidan en el nivel estatal.

Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definirá sus respectivos presupuestos de egresos. Las propuestas al ejecutivo federal las deberá hacer a través de la SPP. Sugiere a ambos ejecutivos, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal.

Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales, solicitando a través de la SPP la intervención de la federación.

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

Proponer a los niveles de gobierno medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité.

Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como grupos de trabajo, los cuales fungirán como instancias auxiliares del Comité.

El patrimonio del Comité se integrara con las aportaciones de los gobiernos federal y estatal, así como con las que aporten otros sectores de la Comunidad.

El Comité coordinara sus actividades con las de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus actividades sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

Las funciones atribuidas al COPLADET son sin lugar a dudas no sólo de alto nivel sino estratégicas para la promoción del desarrollo en la entidad y en la coordinación que debe realizar con la federación y con sus municipios, pero no es sólo establecer políticas en la reglamentación, sino llevarlas a cabo en cada una de sus partes y a partir de la evaluación corregir deficiencias o modificar acciones, pero siempre tendientes a fortalecer al organismo que tiene encomenado realizarlas. De esta manera, el COPLADET se consolidaría de manera efectiva en el instrumento que llevara a cabo la planeación en sus diferentes etapas.

"La función del COPLADET es hacer que las ideas fundamentales que guíen la acción del gobierno de la República, pero también de los Estados, de los Municipios y de los sectores sociales sean producto de un diálogo amplio y permanente".⁸¹

La planeación como la instancia que permita formular e instrumentar de manera ordenada, real y congruente los programas de desarrollo en la entidad considerando los recursos y el contexto socioeconómico, político y cultural que se tenga, tendientes a elevar la calidad de vida de la población en todos sus aspectos.

81.- Participación Democrática. Reuniones de Trabajo del COPLADE del Estado de Tlaxcala, Presidencia de la República, México, 1983, p. 12

Con la programación puede delinearse y formularse lo que queremos hacer, cuándo, dónde, a través de qué, asignar recursos y definir responsabilidades ya que es la programación la fórmula a través de la cual podemos definir el quehacer público clasificando los aspectos prioritarios, de corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a la coordinación, ésta resulta altamente necesaria porque evitaría la duplicidad de tareas y el mejor aprovechamiento de los recursos.

Con las tareas de concertación e inducción, el COPLADE promovería la participación de los sectores social y privado en las tareas de desarrollo, ya que es toda la comunidad y no sólo el sector público quien está inmersa en la problemática social y económica.

Todas las actividades arriba mencionadas requieren de una comunicación permanente que den lugar a la adecuada organización y actuación del sector público en sus tres niveles y con ello estar en la posibilidad de concertar e inducir a los sectores social y privado.

En cuanto a las tareas de control y evaluación que tiene encomendadas el COPLADE, éstas revistirían gran importancia porque nos mostrarían los alcances del quehacer público en todas sus etapas, la eficacia y eficiencia de sus

instrumentos, los errores y desvíos, así como la calidad del efecto del programa en la sociedad. Todos estos elementos permitirían perfeccionar las políticas de desarrollo, mecanismos y procedimientos de la planeación.

En este orden de ideas, Podemos observar que las tareas encomendadas al COPLADE implicarían una conexión hacia los distintos sectores de la sociedad y hacia los tres niveles de gobierno. Sin embargo, muchas de las facultades asignadas al COPLADET son sustituidas por la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento (COPESET) creada en 1984.

La adición del artículo 66 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala la creación de esta Coordinación dependiente del Gobernador del Estado, asignándole las actividades de planeación, evaluación y seguimiento de los programas de desarrollo de la entidad con las siguientes tareas específicas:

- "- Coordinar las actividades de la planeación del desarrollo en la entidad.
- Establecer los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación.
- Cuidar de los contenidos y de la ejecución de los programas públicos del orden estatal o federal que correspondan a las prioridades estatales de desarrollo.

- Coordinar previo acuerdo con el ejecutivo del Estado, los órganos colegiados establecidos en materia de planeación y programación estatal.
- Verificar en forma sistemática los resultados de la aplicación de los programas.
- Comprobar el cumplimiento de las disposiciones, acuerdos y compromisos establecidos en los programas anuales y en el programa de desarrollo del Estado.
- Conocer de las causas del desvío de la ejecución de los programas de las entidades gubernamentales en el Estado.
- Opinar sobre las medidas correctivas para solucionar desvíos en las ejecuciones de los programas."82

De esta manera, la COPESET es quien tiene una mayor participación en la coordinación de las actividades del desarrollo en la entidad; en el establecimiento de los lineamientos metodológicos para las actividades de planeación; en el cuidado de los contenidos y ejecución de los programas; de los resultados de los programas; en la comprobación del cumplimiento de las disposiciones, establecidos en los programas anuales y en el programa de desarrollo del Estado; además de conocer las causas de desvíos y opinar sobre las medidas correctivas.

82.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 1987.

Todas estas atribuciones se le tienen previstas al COPLADE, pero es más bien la COPESET la que las lleva a cabo, en tanto que el COPLADE no ha tenido el reconocimiento y la importancia que reviste, tanto por parte del gobierno federal como del gobierno local, que no le han dado la posibilidad de desenvolverse como el organismo fundamental en la planeación del desarrollo.

La COPESET fué concebida como la instancia que concentrara las actividades de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo en la entidad, a fin de lograr una optimización de recursos y una ordenación sistemática y congruente de la actividad pública de acuerdo a las necesidades y prioridades socio-económicas, políticas y culturales de la comunidad tlaxcalteca.

La creación de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento, me parecería más acertada si fuera un órgano interno del COPLADET, pero no es así, la COPESET es una dependencia externa que depende directamente del Gobernador del Estado, por lo que nos encontramos ante una duplicidad que a mi parecer no fortalece al Sistema Estatal de Planeación y si nos lleva a una confusión en nuestros instrumentos de planeación y promoción del desarrollo en vez de consolidarlos y perfeccionarlos.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Hemos revisado la administración pública en México para identificar y definir la disciplina como objeto de estudio y ubicar a la planeación del desarrollo dentro de este marco de referencia.

De igual manera, vimos los mecanismos e instrumentos de la coordinación intergubernamental, imprescindible en nuestro trabajo, donde existen tres niveles de gobierno que inciden sobre una misma población y sobre un mismo territorio. Esta necesidad de coordinación para la planeación del desarrollo llevó al gobierno federal a la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que se encargara de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a partir de una participación concurrente de todos los sectores de la comunidad.

Así, con el seguimiento de todos estos elementos del Estado Mexicano llegamos hasta nuestro tema de estudio específico que es el COPLADE del Estado de Tlaxcala, revisando las características propias de la entidad y confluendo al análisis concreto del COPLADE, lo cual nos permite enunciar las siguientes conclusiones y propuestas.

El estudio de la administración pública a nivel estatal, entendiéndolo como el estudio profundo y detallado de cada

una de las entidades federativas, no ha sido muy recurrido por los estudiosos de la disciplina, los trabajos desarrollados por lo general se concentran análisis de la administración pública federal o bien de manera general a la administración pública estatal. Es necesario, en este sentido, retomar a las entidades federativas para su estudio para conocer, detallar y proponer medidas tendientes a elevar la calidad y desempeño del quehacer público local en cada una de ellas. No olvidemos que son justamente las entidades federativas quienes a través del Pacto Federal conforman la Federación y el desarrollo o rezago de éstas confluye a nivel nacional.

Por otro lado, es necesario que la descentralización de la vida nacional se lleve a cabo no sólo en la delegación de funciones y tareas, sino también en la toma de decisiones, tanto los estados de la República como los municipios tienen la capacidad para tomar decisiones y ejecutar acciones.

En cuanto a los mecanismos de coordinación intergubernamental, ciertamente, el Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento más acabado que se ha logrado en nuestro país, pero esta coordinación implica una toma de decisiones conjunta de los gobierno federal y estatal y no una imposición por alguna de las partes. La federación en este sentido, y en lo que se refiere al Convenio que anualmente realiza con el gobierno del Estado de Tlaxcala, la mayoría de

las veces impone los programas a desarrollar sin considerar en gran medida las propuestas del ejecutivo estatal. Esto repercute sin duda alguna en el desarrollo de la entidad porque si bien se atienden aspectos importantes, muchas veces se abandonan cuestiones prioritarias.

Todo gobierno tiene una responsabilidad pública, y en este caso, si la imposición y decisión federal persiste en esa medida, puede llevar a una pasividad del gobierno local que al ver minimizadas sus propuestas de trabajo asuma una actitud receptora y de obediencia respecto de la federación.

Fortalecer el federalismo es fortalecer a las entidades federativas y a los municipios; tanto la Constitución General de la República como la del Gobierno Local señalan la obligatoriedad del poder ejecutivo para orientar, planear y promover el desarrollo en sus respectivas jurisdicciones, elaborando programas y ejecutando acciones, luego entonces debe permitirse al gobierno estatal cumplir este ordenamiento supremo que legitima y fortalece al federalismo mexicano.

En esta misma situación se ubica al COPLADE del Estado de Tlaxcala, ya que si bien constituye el instrumento fundamental del Sistema de Planeación en la entidad, se enfrenta a graves limitaciones que son justamente la centralización, la falta de financiamiento, recursos y el

reconocimiento serio y apoyado de los gobiernos federal y locales, todas estas limitantes a superar.

La creación del COPLADE, sin lugar a dudas, da una nueva forma de organización de las entidades federativas otorgándoles la posibilidad de detectar, diagnosticar, programar, planear, presupuestar, controlar y evaluar su desarrollo, así como también inscribe la necesidad de una fuente de comunicación y coordinación permanente entre los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, las atribuciones del COPLADE resultan un tanto estériles en algunos aspectos dado que tanto en la coordinación que llevan a cabo los ejecutivos federal y estatal a través del CUD como en el Plan Estatal de Desarrollo no se consideran muchos de los programas que propone el COPLADE del Estado, en el primero se impone la política del gobierno federal, y en el segundo la decisión del gobernador del Estado y su grupo de asesores.

No hay una seriedad y un respeto sobre las atribuciones del COPLADE, la centralización a nivel local, y más aún a nivel federal, son los obstáculos y limitantes más fuertes a los que se enfrenta el organismo, quien a pesar de ello no deja de ser el mayor y más importante instrumento de planeación, coordinación, comunicación y concertación de los tres niveles de gobierno y de los sectores de la sociedad.

Por otro lado, la creación de la Coordinación de Planeación, Evaluación y Seguimiento (COPESET) como una dependencia del poder ejecutivo estatal, inscrita en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, ha absorbido tareas fundamentales del COPLADE como son justamente la planeación, seguimiento y evaluación del Plan y los programas, que tanto en el Decreto de creación como en su Reglamento Interno el COPLADE tenía asignadas, lo que da lugar a un debilitamiento mas que a un fortalecimiento del COPLADET.

En cuanto a su condición de organismo de comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno, éste dista mucho de serlo, ya que no es al interior del COPLADE donde se archiva y se alimenta la información de las condiciones socio-económicas de la entidad; existe una coordinación de información y estadística que es la que se encarga de llevar a cabo esta tarea.

Sin embargo, a pesar de todas estas limitaciones, el COPLADE podría convertirse en el instrumento adecuado para la planeación del desarrollo en las entidades federativas si se le permitiera realizar las tareas que se le atribuyen en la normatividad, apoyándolo con recursos y con la participación responsable y respetuosa de la dependencias del gobierno federal y del gobierno estatal.

En este sentido, podríamos utilizar al COPLADE en tres aspectos fundamentales:

a) como promotor del desarrollo en la entidad a partir de la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

b) como mecanismo de coordinación y comunicación permanente entre los tres niveles de gobierno que coadyuve a la descentralización de la vida nacional; y

c) Como instrumentador de la planeación democrática a partir de la inducción y concertación con los sectores social y privado.

Estos tres elementos permitirían, por un lado, eficientar las tareas del gobierno estatal en la promoción del desarrollo y por el otro ordenar las actividades de cada nivel de gobierno en lo que le compete, así como también propiciar la participación conjunta de la sociedad en la planeación del desarrollo.

En otro orden de ideas, el COPLADE puede convertirse en el organismo a partir del cual se lleve a cabo la descentralización de la federación hacia los Estados y de éstos hacia los municipios, propiciando una participación general que fortalezca al Sistema Federal que nos rige, a la

vez que propicie un mejoramiento en el nivel de vida de los mexicanos. Es necesario, insistimos, fortalecer y vigorizar a los COPLADES, haciendo realidad la normatividad, proporcionándole recursos adecuados y suficientes, organizando su estructura interna de manera tal que queden perfectamente bien definidas las competencias y obligaciones de cada uno de sus órganos, considerando los programas que presenta y que éstos provengan de una verdadera participación de los diferentes sectores de la sociedad que enriquecería mucho la atención de las prioridades en la entidad.

Dentro de la reorganización de la estructura del COPLADE, podría ubicarse a la COPESET y a la Coordinación de Información y Estadística como órganos internos del COPLADE, lo que vendría a reforzarlo y consolidarlo como el instrumento más acabado en la planeación local, teniendo una repercusión muy importante a nivel nacional.

La propuesta concreta, derivada del estudio del COPLADE es: reforzar sus órganos; considerar sus propuestas; permitirle la toma de decisiones; otorgarle recursos; y modificar la actitud centralizadora tanto de la federación como del gobierno estatal.

El COPLADE, creo yo, podría ser el camino, el instrumento para ordenar el quehacer público en las entidades federativas y promover su desarrollo, para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional y para fortalecer el federalismo.

A P E N D I C E .

Las modificaciones en la Administración Pública Federal sin duda tendrán una repercusión en la administración de los Estados de la República.

La propuesta del ejecutivo federal para fusionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto trae consigo una serie de preguntas que es necesario responder. ¿Cómo se llevara a cabo la coordinación que a través del Convenio Unico de Desarrollo venía realizando la SPP en representación del poder ejecutivo federal con los gobiernos de los Estados?. ¿Se modificarán los instrumentos de coordinación y planeación, o se continuará con ellos asignando esta tarea a otra dependencia del sector público federal, o bien a un órgano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público? ¿La Secretaría de Hacienda y Crédito Pública formulará las políticas orientadoras de planeación y programación del desarrollo?

Para José López Portillo, el eje de la Reforma Administrativa era la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que correspondería, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación. Con esto, decía López

Portillo, se haría más oportuna y eficaz la intervención del Estado en materia económica por la vía del gasto público.

Ahora, el Presidente Salinas, propone fusionar a esta Secretaría por las mismas razones por las que fue creada "hacer más eficiente y coherente la conducción de la economía del país"

La tesis que sustenta la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es que, resulta inoperante tener en distintas dependencias las responsabilidades de gasto y financiamiento, tareas que venían desempeñando la SPP en lo que se refiere al gasto público, y la SHYCP en su financiamiento.

En este sentido, con la fusión de ambas Secretarías se pretende que ambos aspectos, gasto y financiamiento, queden a cargo de una sola dependencia a fin de que haya una congruencia entre la programación y su financiamiento.

Habrá que esperar el resultado de esta fusión. La modificación o sustitución de las tareas de coordinación y planeación económica y social que ha venido realizando la SPP, y con ello su repercusión en las entidades federativas.

BIBLIOGRAFIA

Guerrero, Omar. **La Administración Pública del Estado Capitalista**. Editorial Fontamara, Barcelona, España, 1981.

Guerrero, Omar. "La Administración Pública Presidencial" en **Revista de Investigaciones Jurídicas**. Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho. México, 1980.

Guerrero, Omar. "Fases de la Administración Pública Capitalista" en **Revista del Instituto Nacional de Administración Pública No. 38**, México, 1979.

Wilson, Woodrow. "El estudio de la Administración Pública" en Dwight, Waldo. **Administración Pública**. Editorial Trillas, México, 1967.

Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**. Serie de Economía, 7a. reimpresión, F.C.E. México, 1986.

Instituto de Administración Pública del Estado de México. **La Regionalización en México**. México. 1970. p. 252

Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública de México**, INAP, 2 Tomos, México, 1984.

Martínez Cabañas, G. **Administración Pública Estatal y Municipal**. Ediciones INAP. México, 1985.

Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México**. Ed. Porrúa, México, 1980.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 8-9, INAP, México, 1983.

Serna Elizondo, Enrique. "Coordinación y colaboración entre la federación y los Estados, en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Nos. 10 y 11**, México, INAP, 1984.

González Paras, José Natividad. "Mecanismos de coordinación federación-estados-municipios" en **Revista de Administración Pública, 25 Aniversario**, INAP, México, 1980.

Gutiérrez Salazar, Sergio. "El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental" en **Revista de Administración Pública No. 54**, INAP, México, 1983.

SPP. **Antología de la Planeación en México (1917-1985)**, F.C.E. México, 1985.

Rojas Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales. FCPyS, Serie 1, México.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI, 2a. edición, México, 1979c

Uvalle B. Ricardo, El Gobierno en Acción, F.C.E. México, 1985.

Presidencia de la República, La Reforma Administrativa Federal, Función participativa, Serie A) Documental, Num.3 Colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública Mexicana, México, 1976.

Presidencia de la República, Participación Democrática, Tlaxcala, Reuniones de Trabajo en el Estado de Tlaxcala, abril 14, 1983.

SPP. Planeación Democrática, Año 3, Num. 24, México, 1985.

SPP. Filosofía Política de José López Portillo. México. 1981

De la Madrid, Miguel. Pensamiento Político, PRI, México, 1981.

De la Madrid, Miguel. Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral. México, 1981.

De la Madrid, Miguel. Excelsior, Revista exclusiva con Miguel de la Madrid, México, 1984

SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, 14. ed. México, 1985.

Plan Estatal de Desarrollo, Tlaxcala, 1984-1987.

Plan Estatal de Desarrollo, Tlaxcala, 1987-1993.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala. 1984.

Ley Estatal de Planeación, Tlaxcala, 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala, 1987.

Diario Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Decreto de Creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, marzo, 1981.

Diario Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala. Reglamento Interno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, junio, 1981.

Paredes, Beatriz. Cuarto Informe de Gobierno. Tlaxcala, 1990.