

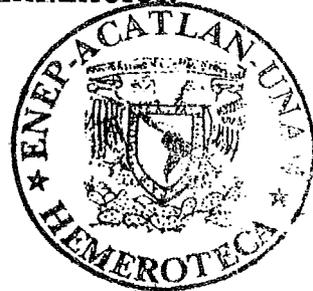


Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

SISTEMAS ESTATALES DE PLANEACION DEMOCRATICA

HEMEROTECA
ADMINISTRACION



T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION
PUBLICA

P r e s e n t a

JAVIER CRUZ MOULIN

Acatlán, Edo. de México

1984

M-0027119



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION.	I
I. ESTADO, POLITICA Y PLANEACION DEMOCRATICA.	1
1.1 RECTORIA DEL ESTADO.	1
1.2 SISTEMA POLITICO MEXICANO.	5
1.3 PLANEACION EN MEXICO.	10
1.4 PLANEACION EN LA ACTUAL ADMINISTRACION.	15
II. SISTEMAS DE PLANEACION PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	18
2.1 CONCEPTUALIZACION DE SISTEMA.	18
2.2 OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS ESTATALES.	28
2.3 ESTRATEGIA DE CONSTRUCCION.	33
III. NIVELES OPERATIVOS.	40
3.1 GLOBAL.	41
3.2 SECTORIAL-INSTITUCIONAL.	48
3.3 MUNICIPAL-SUBREGIONAL.	52
IV. PROCESO DE PLANEACION.	56
4.1 FORMULACION.	58
4.2 INSTRUMENTACION.	61
4.3 CONTROL.	67
4.4 EVALUACION.	72
V. INFRAESTRUCTURA BASICA.	76
5.1 JURIDICA.	77
5.2 INFORMACION.	81
5.3 INVESTIGACION Y CAPACITACION.	86
VI. PARTICIPACION SOCIAL.	90
CONSIDERACIONES FINALES.	109
BIBLIOGRAFIA.	117

INTRODUCCION.

Nuestra sociedad enfrenta actualmente importantes desafíos derivados tanto de condiciones internas, como externas; la complejidad de los problemas y la persistencia de significativas carencias y rezagos sociales, se ha acrecentado - debido a la crisis generalizada de las relaciones políticas y económicas contemporáneas.

En la situación actual, la planeación adquiere especial relevancia cuando las circunstancias internas son críticas y las presiones internacionales desfavorables; es entonces cuando más se requiere utilizar de manera racional los recursos del país.

Frente a esta realidad, la planeación del desarrollo -- resulta ser un imperativo, no solamente por la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas internas del país, sino para introducir un mayor orden en todas las acciones de la nación.

La planeación social y económica no sólo es un acto de racionalización y justicia por parte del gobierno, sino es también la voluntad soberana del pueblo de afirmar y realizar los derechos de la comunidad.

En México la construcción de un sistema de planeación - a nivel nacional se está llevando a cabo y perfeccionando - continuamente.

El gobierno de la república, basado en las experien- -- cias y avances que en la materia se han logrado, está construyendo en la presente administración, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que promueve la participación -- activa y consciente de todos los grupos sociales en el desarrollo nacional.

II

La planeación instituída como sistema de acción, se vuelve uno de los instrumentos de mayor importancia para el gobierno, que sirve para orientar sus acciones de acuerdo a la voluntad de las mayorías y bajo la estricta observancia de sus principios políticos.

La construcción del sistema nacional requiere de la creación de sistemas similares en cada una de las entidades federativas, para un buen y eficaz funcionamiento que beneficie a todo el país.

De esta manera se vuelve necesaria la formulación de un documento que oriente a las entidades federativas en la formación de sistemas de planeación que sean congruentes con el esquema nacional.

Así la propuesta de Sistemas Estatales de Planeación Democrática, mediante la presente tesis, pretende contribuir a satisfacer esa necesidad; además de ser el resultado de la inquietud por lograr una mayor coordinación entre gobiernos, superar los vicios de formulación de planes y programas que raramente se aplican, integrar un sistema de planeación que procure el desarrollo estatal, y establecer la continuidad de la planeación en el tiempo.

En principio el estudio parte de las consideraciones fundamentales siguientes:

El proceso de planeación en las entidades federativas no se ha desarrollado completamente y aún contiene serias deficiencias internas de coordinación.

La planeación estatal se ha llevado a cabo unilateralmente por parte de los gobiernos locales.

La mayoría de los estados no cuentan con un cuerpo jurídico que funde y reglamente de forma objetiva la implantación y funcionamiento de la planeación.

III

Bajo estas premisas se define como objetivo central el diseño de un modelo de sistemas de planeación para el desarrollo estatal, congruente con el nacional; que reúna los contenidos y funcionamientos generales, las etapas y actividades del proceso de planeación, así como la infraestructura básica para la generación de planes y programas.

Para precisar lo anterior cabé señalar que se partió de las experiencias de campo obtenidas en estados del sureste y del centro, durante la asesoría para realizar sus planes de desarrollo.

En segundo termino, se profundizó en el estudio de los antecedentes de la planeación en México, así como de los avances o inconsistencias.

Asimismo, se consideraron trabajos disponibles de la Secretaría de Programación y Presupuesto, textos especializados en la materia y eventualmente entrevistas con funcionarios del ramo.

De esta manera se reunieron elementos suficientes para desarrollar, mediante un proceso de continuos ajustes, un modelo de planeación para los estados que trata de sentar bases firmes para que la planeación sea un medio permanente para la actividad de gobierno y una norma para la sociedad.

Sin embargo existen algunas limitantes a la operación de la propuesta, como el hecho de que las gubernaturas estatales no coinciden en el tiempo con el cambio del Ejecutivo Federal, lo que implica que existen formas de planear en los estados ya implantadas y que a poco tiempo de terminar el mandato de la gubernatura es difícil lograr un cambio.

Otra limitante es que los sistemas que se proponen están basados esencialmente en la participación social, sin la cual quedarían invalidados.

IV

Y una tercera es que los sistemas están concebidos sobre una generalización de las estructuras administrativas de los estados, lo cual deja la posibilidad de que la propuesta no coincida con algunos requerimientos específicos.

Si se acepta lo anterior entonces se puede afirmar que los Sistemas Estatales de Planeación Democrática se convierten en el instrumento de gobierno más importante para normar el desarrollo interno de las entidades federativas, en congruencia con el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

Los sistemas estatales consolidan progresivamente, por un lado, la formación de un sistema de planeación nacional sólido y permanente; y por otro, fortalecen el pacto federal al facilitar la coordinación entre gobiernos.

Para el cumplimiento del objetivo propuesto la presente tesis se divide en seis capítulos, que definen los contenidos y lineamientos básicos correspondientes, que es necesario tengan los sistemas propuestos.

En el primer capítulo se introduce al lector a las generalidades sobre la naturaleza del Estado y al funcionamiento del sistema político mexicano, para obtener una mejor perspectiva para la aplicación de la propuesta objeto de este trabajo; asimismo, se exponen los antecedentes de la planeación en México más sobresalientes a partir de 1930, además de señalar la importancia de la planeación para la presente administración.

En el aparato siguiente se aborda lo referente a teoría de sistemas, los objetivos que se busca cumplir con la implantación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática y el diseño de una estrategia para su construcción.

La estructuración interna del sistema, sus responsables,

así como sus integrantes y funciones, se definen en el capítulo tercero.

Para el proceso de planeación se describen formalmente las etapas de formulación; instrumentación, abarcando las vertientes de obligación, concertación, inducción y coordinación; control y evaluación.

La infraestructura básica da cuerpo a otro aparato, abarcando los elementos necesarios en el área jurídica, en información y en capacitación e investigación para apoyar la planeación en los estados.

La participación social describe las características esenciales que la intervención de la comunidad debe tener y señala algunos mecanismos específicos para promover, sistematizar y aprovechar las aportaciones sociales.

La elaboración de este trabajo procura incorporar las directrices establecidas por el Ejecutivo Federal, así como las señaladas por la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de planeación.

Con la adopción por parte de los estados de los sistemas de planeación y con la característica fundamental de ser democráticos, se avanza firmemente hacia un desarrollo ordenado y eficaz que redunde en el progreso integral del país.

Los sistemas estatales de planeación discriminan las acciones de gobierno en función de la priorización de objetivos, señalan estrategias viables para hacerlos asequibles, racionalizan el uso de los recursos y fortalecen la coordinación de los gobiernos.

Adoptar la planeación democrática como guía del desarrollo nacional, implica el abandono del crecimiento casuístico o la toma de decisiones de gabinete exclusivamente; es

VI

imponer un orden a los esfuerzos sociales, económicos y políticos, para lograr los objetivos nacionales.

La planeación no es la panacea que por sí misma de solución a los problemas que afronta el país; es un medio de --acción que sistematiza y da tiempo a las actividades a realizar, para avanzar firmemente en el desarrollo del país.

CAPITULO I.

ESTADO, POLITICA Y PLANEACION DEMOCRATICA.

1.1. Rectoría del Estado. El estado es una institución política que identifica particularmente las diversas comunidades integrantes del contexto social.

Pero no solamente la organización de los seres humanos - en unidades diferenciadas conforman un Estado; sino también son parte, entre otros, el territorio, la cultura, su gobierno, las costumbres y tradiciones que forman fuertes lazos de solidaridad.

El Estado no restringe su naturaleza al aparato de gobierno de una sociedad; su significación es más compleja, abarca todas las manifestaciones de una comunidad identificada consigo misma y con acuerdo a sus propios principios y convicciones.

La organización de las diversas comunidades en Estados, es un medio privativo de cada una de ellas, para organizar su modo de vida y proteger sus intereses comunes; además de postularse como una sociedad independiente, libre y soberana.

Para algunos estudiosos de la política el Estado es "Una agrupación humana, una comunidad que se distingue de otras -- por diversos criterios" (1).

Al Estado como organización máxima de una comunidad se le ha conferido por convicción de sus integrantes, la autoridad legítima para normar su desarrollo. Así el Estado como unidad social ordena bajo su rectoría, las diversas manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales, para lograr el equilibrio y sano desenvolvimiento de las fuerzas que lo integran.

Para Deutsh el Estado es "una maquinaria organizada para -

1. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, -- Ariel, Sa. ed., España, 1970. h.45.

También establece la rectoría del Estado sobre los intereses gremiales o particulares en beneficio de toda la nación, particularmente en el Artículo 27 "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" (5).

México, Estado de corte capitalista caracterizado por un subdesarrollo, a pesar de que tiene para sí la rectoría sobre algunos aspectos económicos, políticos o sociales, no se constituye en la base misma de la economía nacional, sino que se desenvuelve como un regulador de la economía mediante su intervención para apoyar o desalentar el desarrollo donde fuera conveniente, respetando estrictamente los derechos de las personas y las facultades de que está investido.

El Estado Mexicano, al igual que cualquier Estado, se vale de un aparato de gobierno para desarrollar las actividades que le son relativas a su naturaleza.

El gobierno se constituye por los ámbitos, federal, estatal y municipal que cuentan con una administración pública para llevar a cabo sus actividades.

El trabajo de la administración pública para la conquista de las aspiraciones planteadas por la comunidad, no debe dejar que su actividad sea obra de la improvisación.

La administración pública debe guiarse por los objetivos fundamentales de la nación, mediante la planeación de sus propósitos para la consecución de sus objetivos.

4. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 39. Editorial Porrúa, México 1984. h.38.
5. Ibid. Artículo 27.

Un Estado que trabaja sin coordinación, de manera desarticulada y sin una visión clara de las aspiraciones fundamentales de su comunidad, mediante su administración pública, es un Estado que seguramente basará su desarrollo en la casualidad y la improvisación, y estará dirigido al estancamiento o incluso al retroceso.

Ante esta perspectiva, México, a través de su gobierno ha establecido a la planeación como un medio para ordenar su propio desarrollo y superar los vicios de la improvisación.

La planeación para México no es sólo un ejercicio de ordenar acciones y estrategias de forma unilateral; es un proceso más complejo, donde Estado y sociedad, basándose en sus legítimas facultades, definen de manera conjunta los planes y programas que guían el desarrollo nacional.

1.2. Sistema Político Mexicano. Un sistema político se puede definir como la red de interrelaciones que se establecen entre diversas organizaciones, grupos o instituciones para la formación y conservación del poder. Son las actividades que llevan a cabo los grupos de poder para instaurar un orden al desarrollo social, mediante el gobierno del Estado; de acuerdo a sus particulares principios ideológicos.

Los sistemas políticos tienen una base social-territorial, se refieren específicamente a comunidades bien identificadas que viven bajo un mismo Estado.

En una comunidad se desenvuelven diversas corrientes ideológicas; es tarea del sistema político reunir las en la unidad, que guarda diferentes grados de dicidencia, para proveer una convivencia de paz y estabilidad. El sistema político debe tender a "mantener coordinadas las expectativas de los individuos que en él viven y coordinar su comportamiento mediante su cooperación y obediencia". (6).

Mientras mayor sea el grado de conciliación que logre el sistema político en un Estado de sus fuerzas integrantes, mayor será la probabilidad que tenga de perdurar. Porque el sistema no es privativo sólo de la lucha por el poder, sino requiere también de que una vez obtenido, procure los medios suficientes para la convivencia y desarrollo integral de la comunidad.

Para Deutsh un sistema político es "un conjunto de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza". (7). Es decir que los elementos formantes integran un todo y que cambian juntos.

Considerado así, el sistema político mexicano es la unidad en la diversidad de las distintas corrientes ideológicas de las diferentes organizaciones, para la formación

6. Deutsh, K. Op. cit. h.169.

7. Deutsh, K, Op.cit.h.149.

y conservación del poder político que se instituye en beneficio de la comunidad nacional.

El sistema político define los mecanismos institucionales para la toma del poder y su conservación, así como establece los principios ideológicos que norman el desarrollo del país.

En México el sistema político tiene dos elementos fundamentales, un Ejecutivo fuerte y el partido político oficial.

Como Ejecutivo fuerte ó presidencialismo, se le entiende al hecho de que en la división tripartita de poderes -- para el gobierno de un Estado, el Ejecutivo cuenta con mayor fuerza que el Legislativo ó judicial.

En México "es un hecho histórico pero hasta ahora insuficientemente explicado que de la Constitución Revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder -- ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a las de los otros dos poderes". (8).

El Presidente deriva su poder esencialmente de las leyes y además de una serie de situaciones de la más diversa naturaleza, lo que ha llevado a la figura del Ejecutivo a ser la pieza de mayor importancia en el sistema.

"El poder ejecutivo ha sido fortalecido como único camino viable para que el Estado desempeñe el papel central en el Desarrollo de México" (9).

El presidencialismo es una derivación del régimen presidencial clásico de los Estados Unidos, "el presidencialismo funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, predominio agrario, las grandes -

8. Cosío Villegas, D. El Sistema Político Mexicano, Cuadernos de -- Joaquín Mortiz, 10a. ed., México, 1976. h.22.

9. Córdova, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México, Serie - Popular Era/15, 4a. ed., México, 1976, h.45.

propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos". (10).

La fuerza política del Ejecutivo Federal en México es institucional, es inherente al cargo y en él está depositada.

La República se constituye bajo un régimen federal que reúne bajo un sólo Estado a diferentes entidades federativas. El Estado Federal es propiamente un Estado de Estados "cuando se crean verdaderos Estados Autónomos en el interior del Estado Nacional". (11).

El artículo cuarenta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación (...)".

De esta forma los Estados son ínsulas de poder político regional, sin embargo, cabría recordar la sentencia de González Casanova cuando afirma "La idea de una Federación integrada por los estados libres y soberanos, típica del modelo elaborado por los constituyentes de Filadelfia, no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente.

Esta dependencia tiene características políticas, militares y económicas.

1. Los gobernadores pueden ser depuestos con relativa facilidad a iniciativa del gobierno federal, mediante distintos recursos jurídico-políticos que se comprende desde la renuncia voluntaria (que se practica a través de la solicitud de licencia), hasta la desaparición de poderes. Este último recurso permite a la legislatura federal eliminar no sólo al gobernador, sino a diputados y demás autoridades locales,(...).

10. Duverger, M. Op.cit.h.213.

11. Idem. h.55.

2. Los gobernadores están sometidos a un sistema de control militar en el cual el "comandante de zona" designado por el gobierno federal cumple funciones políticas fundamentales para el mantenimiento del poder central (...).

3. El poder del gobierno federal se manifiesta en el terreno financiero. La hacienda federal es muy poderosa -económica y políticamente- y es muy débil la de los estados (...)"(12).

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), constituye otro elemento fundamental del sistema político. En 1929, cuando se fundó como Partido Nacional Revolucionario (PNR), respondió esencialmente a tres importantes aspectos "contener el desgajamiento de los grupos revolucionarios; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder, y; dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la revolución mexicana". (13).

A partir de la fundación del PNR, la conquista por el poder se institucionalizó y los procedimientos para ocupación de puestos por elección popular se empezaron a perfeccionar.

El Partido en 1938 cambia a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), dando un fuerte impulso a su integración por los sectores obrero y campesino, retomando sus aspiraciones para hacerlas suyas y fortalecer su círculo de aceptación que generaba poder y permanencia al partido.

En 1946 se convierte en el actual Revolucionario Institucional con clara tendencia a encuadrar las grandes masas de trabajadores mexicanos.

El Partido oficial se constituye como partido predominante en un régimen pluripartidista de una democracia occidental, y se fundamenta en una amplia base de los sectores agrario, obrero y popular.

12. González Casanova, Pablo. La Democracia en México, Serie Popular - Era/14, 8a.Ed., México. 1976.h.37.

13 Cosío Villegas, D. Op.cit.h.35.

El Partido del gobierno y su fuerza no se identifica ne
cesariamente con una clase en el poder, sino que se integra
básicamente por extracción popular y por elementos de clases
superiores, en una amalgama de representación y conciliación
de intereses.

El PRI, desde su fundación se ha desempeñado como efi- -
ciente maquinaria para cubrir los puestos de control con - -
agentes políticos leales a los principios del Partido y al -
sistema político.

El Presidente en turno, dentro del sistema político mexii
cano se convierte en el máximo dirigente del partido oficial,
originando así una fuerte estructura de poder entre presidenci
alismo y partido oficial que procuran la conservación del
poder institucional para beneficio de la comunidad nacional.

1.3. Planeación en México. En cumplimiento de los principios constitucionales el Estado Mexicano ha realizado esfuerzos y utilizado diversos instrumentos y sistemas de -- trabajo. Hace más de cincuenta años que en el país la planeación fue concebida como instrumento idóneo para orientar y promover, de acuerdo a las condiciones imperantes en cada momento, las transformaciones sociales necesarias.

México dispone de importantes experiencias en materia de planeación, y existen aspectos y técnicas susceptibles de ser aprovechadas en el presente.

Entre las experiencias más importantes a partir de la - formación del Estado moderno, está la Ley Sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930, expedida - por el entonces presidente Pascual Ortíz R., que tenía por objetivos globales "realizar un inventario de los recursos naturales del país, a fin de poder coordinar el desarrollo nacional". (14), regular el crecimiento progresivo y ordena - do del país, definir una zonificación y crear comisiones - para planear y programar acciones estatales. Sin embargo, - las condiciones aún imperantes de la crisis de 1929, auna - das a la limitada experiencia de la administración pública en cuestiones de planeación y su aplicación; hicieron que - la ley sólo quedara a nivel enunciativo.

Para el sexenio de 1934-1940 que gobernara Lázaro - - - Cárdenas, el entonces Partido Nacional Revolucionario prepa - ra el primer plan sexenal para que sea cumplido por su candi - dato a la presidencia de la república.

Este plan tenía como preocupación fundamental la tenen - cia de la tierra. "El Partido Nacional Revolucionario, en - la forma más solemne y enérgica, da por reproducida la de - claración de principios hecha desde su constitución, afir -

14. Guillén R., Arturo. Planificación Económica a la Mexicana, - - Editorial Nuestro Tiempo, 4a. ed., México. 1980.h.55.

mando que el problema social de mayor importancia en nuestro país es sin duda alguna el relativo a la distribución de la tierra y su mejor explotación". (15). Destacando, además, la educación y el rescate de los recursos naturales de manos extranjeras.

El cumplimiento de lo propuesto en el plan no fue del todo satisfactorio, sin embargo denota los primeros intentos reales de llevar a la realidad los postulados de aquél plan, que fue norma de conducta del Presidente Cárdenas y de los funcionarios públicos de su tiempo.

El segundo plan sexenal de 1941 a 1946, propuesto también por el entonces Partido de la Revolución Mexicana, se planteaba como continuación del primero. En él seguía siendo el problema agrario el objetivo principal, aunque ya presentaba una serie de objetivos para los demás sectores de la administración pública.

"El segundo plan sexenal al igual que el primero, no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza nacional, sino que sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social". (16).

Durante el sexenio de Miguel Alemán no se reanudó la formulación de planes formales, sólo durante su campaña política se elaboró un programa de gobierno que resume los temas tratados en las conferencias y mesas redondas organizadas por el Partido Revolucionario Institucional.

El ajuste de la economía a las condiciones de la posguerra impedía avanzar hacia la construcción de un sistema de planeación. Se siguieron programas aislados que pretendían enfrentar los problemas más urgentes; presiones inflacionarias, recesión y desequilibrio externo.

15. Idem. h.57.

16. Idem. h.62.

Para el sexenio de Ruiz Cortines (1952-1958) "con la - - creación de la Comisión de Inversiones, oficina que dependía directamente del presidente de la república, se inaugura una nueva etapa al tratar de planearse las inversiones - del sector público". (17).

Esta comisión propuso un Programa de Inversiones Públicas para el período 1953-1958, que por vez primera se encuadró dentro de un esquema de contabilidad nacional. El programa buscaba esencialmente elevar el nivel de vida de la población, alcanzar una tasa de crecimiento satisfactoria en el desarrollo económico, elevar la producción, estabilizar los precios, financiar la inversión sin déficit, y canalizar los recursos financieros a los sectores más necesitados.

Para 1958 se da un nuevo impulso a la planeación, creándose la Secretaría de la Presidencia "a la que se dotó de facultades de coordinación en la política económica del sector público y se le dió autorización legal para hacerla extensiva, en cierta medida, al sector privado". (18).

Para 1961 se crea por acuerdo presidencial del 10. de marzo, la Comisión Intersecretarial, constituida por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, - que tenía por objeto señalar la naturaleza y el monto de un plan de inversiones públicas y privadas que se consideraban convenientes, con el fin de acelerar el crecimiento del --- país y sentar las bases para un desarrollo futuro.

La comisión formuló el Plan de Acción inmediata 1962- - 1964, para cumplir con los acuerdos tomados en la carta de Punta del Este, Uruguay, y tener acceso al crédito ofrecido por los Estados Unidos en el programa denominado Alianza -- para el Progreso.

17. Flores de la Peña, H. y otros. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo Veintiuno Editores, 10a. Ed., México -- 1980. h.4.

18. Ibidem.

"El éxito del plan se finca en conseguir mayor financiamiento externo y en crear condiciones favorables para que la inversión privada recobre el nivel relativo que tenía -- antes de los años setentas". (19).

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 elaborado también por la Comisión Intersecretarial, contiene metas globales de desarrollo económico y social; el programa de acción del sector público; y las reformas necesarias a la administración pública, como instrumento del desarrollo.

"Al igual que su antecesor, el plan no llegó a implantarse". "El Plan puede ser un factor favorable a un cambio importante, pero tal como está concebido no es posible que tal cambio pueda lograrse". (19).

Entre 1970-1976 se constituyeron las Unidades de Programación en las Secretarías de estado y se avanzó en la elaboración de algunos planes sectoriales.

La Secretaría de la Presidencia, junto con las de Hacienda y Crédito Público, la de Patrimonio y Fomento Industrial y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, elaboraron el Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, sin embargo no se llegó a adoptar de forma oficial.

Con la Reforma Administrativa de 1976, se adaptaron las instituciones públicas a las necesidades de una planeación más estructurada en sus distintos ámbitos. Para 1980, el Plan Global de Desarrollo, los planes sectoriales e intersectoriales y los planes estatales y algunos municipales, definieron las bases para establecer un sistema de planeación más acabado, por medio del cual se permitiera realizar el ejercicio congruente de la política de desarrollo con instrumentos para coordinar la planeación federal, con la

19. Guillén, A. Op.cit.h.78.

19. Idem, h.80.

estatal y municipal, y pudiera servir de marco para concertar acciones con los sectores social o privado.

La planeación avanzó simultáneamente con la reforma administrativa con un significativo desarrollo en la capacidad de los sectores administrativos para diseñar planes de mediano plazo; pero ello no fue acompañado de un avance semejante en la capacidad para transformarlas en acciones y decisiones ubicadas en el tiempo y espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas.

A pesar de que la administración pública contaba con un esquema de sectorización, no se logró durante el pasado sexenio una adecuada vinculación entre los niveles de planeación en la coordinación de toma de decisiones y en la evaluación y control de los planes.

En este mismo sentido no existió una clara jerarquización técnica de planes, todos tenían la misma categoría.

No se contaba con una adecuada estructura jurídica que normara el desenvolvimiento del sistema nacional de planeación; además de existir deficiencias en cuanto a personal calificado en planeación y en información.

La participación social en la elaboración de los planes y programas se redujo a algunos contactos informales con ciertos grupos organizados, sin despertar un interés generalizado hacia la planeación.

Las diversas experiencias han contribuido a enriquecer la consolidación de la planeación, mediante un proceso interactivo de ajustes continuos, que pone de manifiesto la necesidad de profundizar en un sistema de planeación que ponga énfasis en aspectos como: la responsabilidad por niveles, precisión de tareas básicas del proceso de planeación, la idea de un solo plan por ámbito de acción de los gobiernos, y en especial, la necesidad de contar con mecanismos de participación social en las tareas de planeación.

1.4. Planeación en la actual Administración. El mandato sexenal de 1982-1988 se ha identificado, como un período de profundos cambios en la política económica y social.

Se ha pronunciado en diversas ocasiones por hacer de la planeación un instrumento de gobierno, que mediante un amplio proceso de intervención social defina de manera conjunta el rumbo que debe seguir la nación.

La planeación democrática concebida como sistema, es -- una de las tesis fundamentales que guiarán a lo largo del -- sexenio la orientación de la administración pública.

Durante el período de campaña, previo a la toma de posesión, el entonces candidato de la Madrid a la Presidencia -- de la República, recogió de la población la necesidad e inquietud por establecer y consolidar a la planeación como -- forma de gobierno.

La comunidad se manifestó por la elaboración y aplicación de planes integrales, apoyados en la participación social; demandó mayor orden y transparencia en las acciones gubernamentales, así como el establecimiento y difusión de los criterios aplicados en la asignación de recursos y en la toma de decisiones.

Frente a esa realidad, la planeación nacional es una -- forma de conducir y aplicar la estrategia de desarrollo -- para contrarrestar efectos no deseados y coadyuvar al logro de los objetivos nacionales. De ahí que su implantación representa un compromiso firme del Estado Mexicano para asegurar, dentro del difícil contexto actual y en una perspectiva de largo plazo, un desarrollo integral de la comunidad.

La planeación ahora adoptada pretende aprovechar las experiencias tenidas, así como superar los vicios en que tradicionalmente ha caído; mediante la formación y permanencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática a nivel federal; y su equivalente a nivel regional, en cada una de las entidades federativas, incluso descender al nivel municipal.

La planeación democrática parte en la actual administración, de formalizar jurídicamente en la Constitución de la República su fundamentación y formular la Ley de Planeación que reglamenta los preceptos constitucionales.

La planeación democrática se sustenta en un sistema nacional que promueve la participación activa y consciente de todos los grupos sociales y facilita la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

El sistema de planeación define claramente los niveles que lo integran, fija responsabilidades, establece categorías entre planes y programas, además señala la necesidad de que el primer documento en elaborarse sea el Plan Nacional para que sirva de orientación y regulador de los demás subproductos del sistema.

Reconoce también el imperativo de contar con recursos humanos calificados en planeación, así como la urgente necesidad de tener la información adecuada a los fines de la planeación.

La planeación democrática en la actual administración, impone un nuevo rumbo a la tradición de la planeación nacional. Pretende convertirse realmente en un instrumento de gobierno que ordene eficientemente las acciones de la administración pública y de toda la sociedad, en función de los objetivos nacionales.

Ser un medio permanente para guiar el desarrollo nacional, y superar el carácter coyuntural que ha tenido la planeación. Que sea un instrumento que tenga vigencia más allá de un sexenio, que sea una directriz de acción para el actual y futuros gobiernos.

Que la planeación del desarrollo nacional deje de ser asunto solamente de la administración pública y que incorpore la actividad consciente de la sociedad.

Los Planes y Programas que se elaboren, tengan realmen-

te aplicabilidad y dejen de ser listados de buenas intenciones, porque su concepción mediante un sistema de planeación los provee de la coordinación y complementariedad necesaria.

La planeación democrática se basa fundamentalmente en los recursos existentes y promueve su mejor aprovechamiento para sus fines particulares. Así el sistema que se propone, parte de bases reales e incorpora las experiencias tenidas.

CAPITULO II

SISTEMAS DE PLANEACION PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

2.1. Conceptualización. El enfoque de sistemas para el estudio de los fenómenos sociales, como se le concibe actualmente, remonta su origen a la segunda guerra mundial, donde el éxito de los científicos de la Gran Bretaña y los Estados Unidos fue notable al aplicar su esquema de razonamiento, caracterizado por ser globalizador, a los problemas tácticos y militares del conflicto bélico.

Al terminar la guerra, el uso del mismo esquema llamado investigación de operaciones, tuvo mayor auge al ser aplicado a los diversos problemas que presentaba la reconstrucción de las economías afectadas.

Hacia la década de los cincuenta, la construcción de las computadoras hizo que los científicos concibieran la necesidad de crear sistemas de información complejos.

A medida que la perspectiva del científico se ampliaba, se empezó a considerar su manera de análisis como "enfoque de sistemas". Se observó que lo que realmente interesaba, era caracterizar la naturaleza del sistema, de tal forma que la toma de decisiones fuera de manera lógica y coherente, y que no presentara algunas de las falacias comúnmente encontradas en razonamientos más estrechos. Además, se esperaba que utilizando el conocimiento científico, se pudiera estar en mejores posibilidades para desarrollar medidas que proporcionaran la mejor información acerca del funcionamiento de los diversos sistemas.

Por otra parte, el proceso del pensamiento humano ha llevado a considerar como un hecho común que los individuos organizan sus acciones respecto a sus fines particulares en una visión parcializada de la operación del sistema en conjunto, de su entorno real. Esto es, que la mayoría de las veces el analizar un fenómeno aislado de su contexto, que lo influye y lo de

termina, origina que las acciones o decisiones tomadas al -- respecto sean incongruentes, incluso erróneas. Al analizar - cualquier evento, sea su naturaleza política, económica o so cial, no debe de aislarse de su realidad, es indispensable tomar en cuenta aquellos aspectos que lo pueden influir y en los cuales tiene intervención. Es preciso que la estructura del pensamiento humano tenga la visión globalizadora, visión de conjunto sin perder la especificidad de los componentes. El enfoque de sistema requiere de esa premisa, observancia n del contexto general para llegar a conclusiones verdaderas.

La corriente estructural funcionalista establece que el - sistema debe ser una unidad de análisis, sin perder de vista las relaciones intra e intersistemáticas a que hubiere lugar.

De esta manera se tiene que el análisis de una situación en concreto, de un sistema, al ser componente de un sistema - superior, encuentra su ubicación como subsistema del sistema global. (Fig. 1).

De acuerdo con Charles Churchman "el enfoque de sistemas tendrá que modificar algunos procesos mentales típicos y suge rir algunas modificaciones radicales del razonamiento" (1).

El término sistema se ha definido de muchas y diferentes maneras, pero existe acuerdo en que se trata de "un conjunto de partes coordinadas para lograr un conjunto de metas" (2). Esto es que el sistema siempre tiene claramente definido su -- objetivo global y cada subsistema cuenta con objetivos particu lares que contribuyen a lograr aquél de una forma lógica, ra cional y coherente.

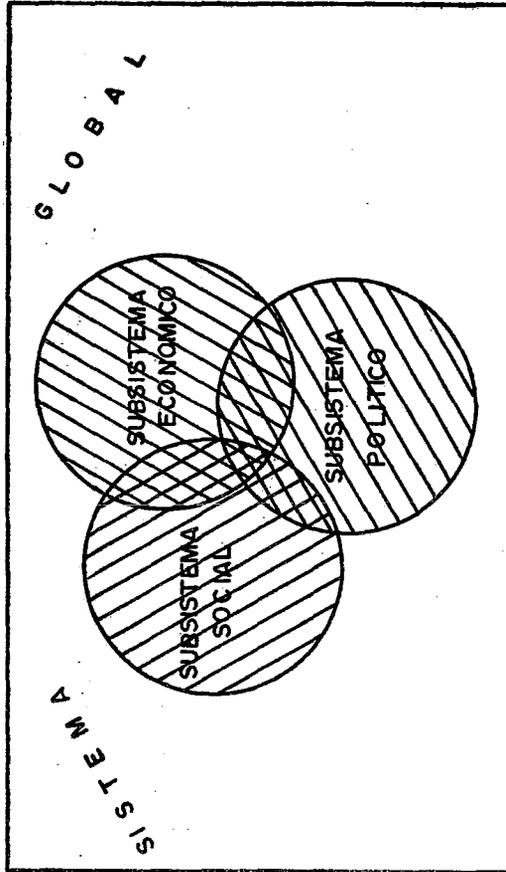
Cualquier sistema considera fundamentalmente la observan-- cia de cinco aspectos:

- 1o. Objetivos del sistema.
- 2o. Recursos.

1. Churman West, Charles. El Enfoque de Sistemas, Diana, México, 1973. - h. 29.
2. Ibid. h. 47.

TEORIA DE SISTEMAS

(FIG. 1)



3o. Actividades Básicas.

4o. Administración.

Los objetivos de los sistemas son los fines sustantivos; son los que les dan definición y justifican su existencia. Los objetivos fundamentales son los status o roles que se deben alcanzar, mediante la canalización de todas las actividades hacia esos fines; y una vez logrados, mantenerlos vigentes y actuantes en tanto no se definan objetivos superiores.

Los recursos del sistema son los medios que usa el sistema para realizar sus actividades; están dentro y son parte del sistema, son elementos que el sistema puede cambiar y utilizar en su provecho. Existe una división de los recursos en cuanto que hay unos que se les puede llamar manifiestos, los concretos, los palpables que tienen una representación física; los otros, se les podría denominar como potenciales, aquéllos susceptibles de desarrollarse y que están inmersos dentro de los primeros, en otras palabras, se estaría hablando de la capacidad no explotada o en reposo de los recursos.

Las actividades básicas son la división racional de las acciones que debe realizar el sistema, aquéllas sustantivas sin las cuales no existiera, las esenciales para su funcionamiento. La separación por funciones básicas reporta la posibilidad de su análisis para poder inferir si funciona correctamente o no. La administración se refiere a la generación de directrices internas para su buen funcionamiento.

El enfoque de sistemas provee de una visión integral del desarrollo, David Easton señala en su libro Esquema para el análisis sistémico que arranca en general de la concepción de la vida política como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto" (3).

3. Easton, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu Editores, 3a. Ed., Buenos Aires, Argentina 1976. h.48.

Esta visión globalizadora del conjunto sin perderse en él, ha llevado a conseguir cada vez mejores razonamientos con una lógica clara y sencilla; por ello la explicación del sistema político de Easton se simplifica a "las demandas y apoyos son transformados por el sistema en decisiones políticas. Las consecuencias de las políticas afectan el medio ambiente, el cual a su vez modifica los patrones de demanda y apoyo" (4). (Fig.2).

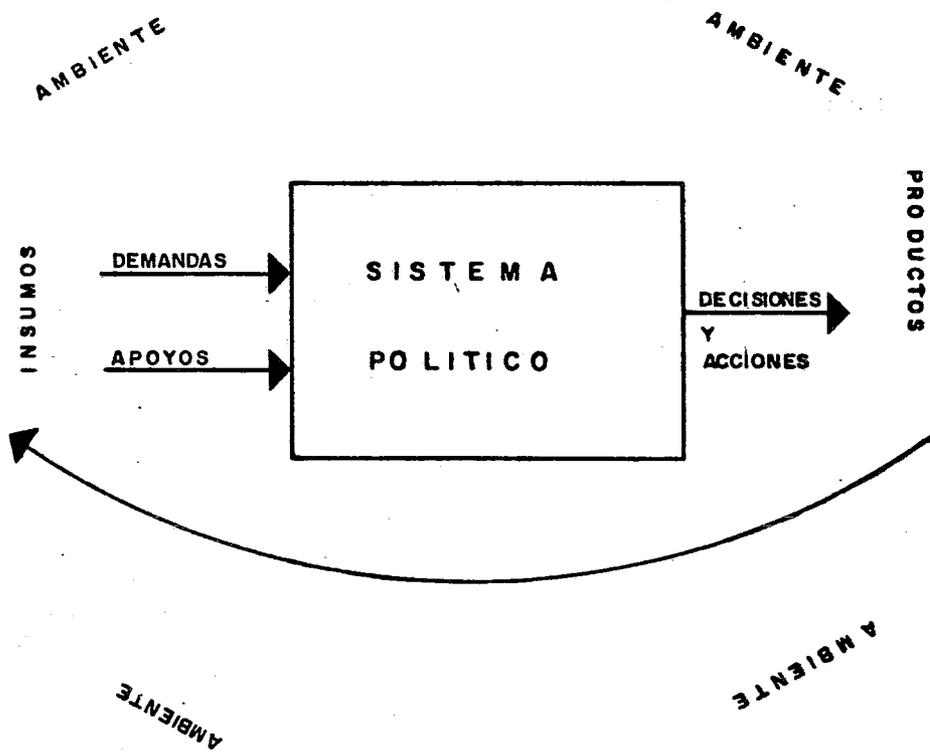
Así visto el sistema político como una red de necesidades, decisiones y resultados (enfoque de sistemas) y no sólo como la toma de decisiones (enfoque tradicionalista) pone de manifiesto la objetividad y validez que le dan razón de ser a los sistemas.

La teoría de sistemas es inherente a la planeación; son realmente consubstanciales, separables solamente con fines analíticos. La planeación determina desde la fijación de objetivos del sistema, hasta las acciones secuenciales a ejecutar para su funcionamiento, incluso establece la retroalimentación mediante el control y evaluación de las acciones.

Por el lado de la planeación se puede afirmar que ésta, en los países en vías de desarrollo, se le ha interpretado como un medio para racionalizar el proceso mismo de desarrollo, volverlo eficiente, justo y ordenado, al abandonar el crecimiento casuístico para ascender más rápidamente hacia niveles superiores de desarrollo. Es un medio para programar el futuro "es posible, pero no esencial ni inevitable, (...) constituye más bien una opción para racionalizar el proceso, cuya alternativa sería la orientación que le imprimiere el mismo mercado y la rutina de la administración estatal" (5).

4. Cárdenas, Miguel A. Aplicaciones del Análisis de Sistemas, CECSA, México. 1974. h.34.
5. Matus, Carlos. Estrategia y Plan, Siglo Veintiuno Editores, 2a.ed, México. 1978. h.7.

ESQUEMA PARA EL ANALISIS POLITICO
DAVID EASTON (FIG. 2)



Para México la planeación se ha definido formalmente como "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base a las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen" (6).

En este contexto la planeación es una técnica mediante la cual el hombre modifica conscientemente su medio para lograr sus fines previamente establecidos; la planeación es la acción de prever las actividades a realizar para lograr objetivos determinados de una manera lógica y coherente. La planeación tiende a minimizar los costos de operación de los sistemas para lograr los mejores resultados en los eventos indicados.

Planear es consubstancial a la naturaleza humana, siempre el individuo, por mínima que sea su actividad, determina inicialmente qué es lo que quiere y procede a conseguirlo a través de pasos secuenciales que lo llevarán a lograrlo.

Así, sofisticado este proceso elemental del razonamiento humano, se llega a constituir en una manera de hacer las cosas, en una técnica. Motivo de estudio de especialistas que han llegado a definir diferentes formas de planeación: compulsiva, indicativa y participativa.

La planeación compulsiva es propia de los regímenes autoritarios; implica que la ordenación del sistema se da desde la cúpula del poder, indica cuáles son las políticas que habrá de seguir obligatoriamente toda sociedad que conforma el régimen, determina desde las actividades globales del Estado, hasta las mínimas correspondientes. Exige la existencia de un

6. México, Secretaría de Programación y Presupuesto. Planeación, - - No.1; (Consulta Popular), México.1983. h.23.

ejército de empleados, porque su actividad en planeación es enorme, abarcando cada punto del modo de producción "Cuanto mejor intentamos planear, más planeadores necesitamos. El Censo soviético da cuenta de más de ochocientos mil "economistas", que en su mayoría son personal administrativo relacionado con la planeación" (7).

La planeación compulsiva es representativa del régimen soviético en donde se pregona existe una real planeación de su modo de producción socialista.

La planeación indicativa es más de occidente, aunque -- parte de las ideas de la planificación soviética, está adaptada a los regímenes libres y democráticos; según Jorge -- Tamayo, "la planeación indicativa es aquella que pretende -- realizarse, sin actuar directamente sobre la producción y -- sin que el estado sea propietario total de los medios de -- producción" (8).

La planeación indicativa en el sistema económico tiene un "papel orientador, es un soporte del mercado, no es la base misma del sistema económico" (9).

"La planeación indicativa, no es obligatoria, porque -- la obligatoriedad es propia de regímenes totalitarios que -- dirigen la economía compulsivamente. La planeación indicativa no puede obligar porque es democrática y respeta las libertades humanas" (10).

La planeación indicativa define los objetivos del sis-

7. Lewis W., Arthur. La planeación Económica (The Principles of Economic Planning, Londres. Trad, Daniel (Vázquez). Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 2a. Ed., México, 1973. - h.23.
8. Flores de la Peña, otros. Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo Veintiuno Editores, 10a.Ed. México. 1980. h.23.
9. Guillén, Arturo. Planificación económica a la mexicana. Coleccion Desarrollo, Nuestro Tiempo, 4a.Ed. México 1980, h.27.
10. Ibid. h.28.

tema y provee del instrumental necesario a la sociedad para lograrlo. Esto es que existen mecanismos, que respetando la libertad, orientan a los factores de la producción hacia el cumplimiento de los objetivos del sistema.

Según Arturo Guillén, estos mecanismos pueden ser: a) - Exenciones o rebajas de impuestos en las ramas de la economía que interesa desarrollar, b) subvención a determinados sectores de la población, c) Ampliación o restricción del crédito bancario, d) Control del comercio exterior, e) Distribución de materias primas, f) Control de precios, g) Control de inversiones.

La utilización de estos instrumentos no es nueva, ni -- creada para la planeación, sino es su uso de una manera integral y coherente. "No obstante para que podamos hablar de planeación flexible (indicativa) se hace necesario que el conjunto de estas medidas quede integrado dentro de un plan, ya que de no ser así se trataría de un mero dirigismo" (11).

La planeación participativa es una modalidad de la planeación indicativa, en la cual, además de poseer las características de aquélla, incluye la participación de los sectores sociales en la definición de objetivos y de las tareas a ejecutar. La planeación participativa implica la re-gencia del Estado pero con amplia intervención social; el proceso adquiere trascendencia al ir de la base misma del sistema hacia los órganos superiores de gobierno.

La planeación participativa hace que surja el compromiso entre los técnicos de la planeación, los responsables de su ejecución y los sectores sociales para cumplir lo que -- ellos mismos han planeado.

La planeación participativa se vincula con la democracia en su esencia; planeación de intervención, planeación democrática.

11. Flores de la Peña. Op.cit. h.73.

Democracia entendida como la participación ciudadana en la definición de asuntos de interés general. Democracia en cuanto a la legitimidad que otorga el concurso de las mayorías y la consideración de las disidencias minoritarias.

"La democracia propugna el concepto de soberanía popular, o sea, el derecho del pueblo todo a gobernarse por sí mismo, con finalidades que representen el interés de todo el pueblo" (12).

"La democracia presupone la igualdad de los hombres y su derecho igualitario tanto a ejercer la soberanía popular, como alcanzar los fines que de acuerdo a la filosofía liberal tiene el hombre" (13).

"El hecho de adoptarse la decisión de la mayoría no significa que se prescindiera de la minoría. La minoría ejerce también la parte que le corresponde en la soberanía popular, al desempeñar funciones de crítica y control que incumben a la oposición" (14).

Como abió Rousseau "la soberanía es el ejercicio de la voluntad general" (15).

Así concebida la democracia y vinculada a la planeación, los gobiernos cuentan con un valioso instrumento de gobierno, capaz de conjugar la voluntad del pueblo con las acciones a ejecutar -- por parte del Estado para satisfacer las necesidades sociales.

La planeación de las acciones presentes y futuras a realizar por los gobiernos con base en los requerimientos populares, tanto de la mayoría como de las minorías, propician la integración y unión del pueblo y su gobierno.

12. Montenegro, W. Introducción a las Doctrinas Políticas, Económicas, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 7a. rp. México. 1972. h. 48.
13. Ibid.
14. Ibid.
15. Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Sepan Cuántos. Editorial Porrúa, S.A., México. 1969. h. 14.

2.2. Objetivos. La formación de Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD) en cada uno de los estados, tienen como propósito fundamental organizar una estructura básica permanente para la planeación del desarrollo estatal. Estructura que es menester sea correspondiente a la del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) e incorpore plenamente la participación social.

La libertad y soberanía que la Constitución de la República establece a las entidades federativas para normar su régimen interior, hace que la creación de los SEPD y su modo de operación sea decisión autónoma del propio estado; -- sin embargo, para lograr establecer una verdadera estructura de planeación nacional es imprescindible que la organización de la planeación en los diferentes niveles de gobierno sea congruente entre sí.

La adecuación de los sistemas de planeación de los estados al sistema de planeación federal pretende aprovechar las experiencias que éste sintetiza, sin que ello signifique el menoscabo de los gobiernos estatales ó la imposición de esquemas para el desarrollo local. En este sentido la -- relación técnica en materia de planeación que se establezca entre los diferentes ámbitos de gobierno, tienen como único fin el beneficio social, dejando incólume el derecho y capacidad de decisión de las gubernaturas estatales, independientemente de su adscripción o no a métodos y técnicas comunes.

Así el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 señala --

que "...para las soberanías estatales el Plan prevé la organización de sistemas estatales de planeación democrática en cada entidad federativa cuyo funcionamiento sea congruente con el de otros elementos que integran el sistema nacional de planeación democrática como son la planeación global y la planeación sectorial de la administración pública federal.." (16).

La formación de los SEPD en los estados tiene que ser correspondiente y parte integral del SNPD para sentar las bases de un sistema de planeación sólido y permanente. Esto es, al unir acciones y voluntades en torno a un mismo fin, es más posible obtener éxito, que si cada quien actúa por cuenta y riesgo propio.

Los sistemas representan un conjunto de relaciones y responsabilidades donde se vinculan funcionalmente entes -- autónomos para tomar decisiones de manera congruente y de común acuerdo; considerando que las relaciones que entre -- ellos se establecen no son jerárquicas, sino de coordinación y corresponsabilidad en las acciones a ejecutar. Fundamentalmente los sistemas se integran por un proceso de planeación y una estructura administrativa, apoyados ambos por infraestructura básica. Dentro de ellos se uniforman técnicas y procedimientos, además de los mecanismos de coordinación con el gobierno federal y con los gobiernos municipa--

16. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Talleres Gráficos de la Nación. México 1983. h. 396.

les.

La formación de los SEPD en un proceso continuo de integración, es conveniente se base en los principios de planeación* que rigen el SNPD para que la coordinación entre - los gobiernos en esta materia, supere los acuerdos políticos del momento y trascienda a la formación de una estructura - fundamental que le de permanencia.

Los estados al instalar los sistemas, deben cuidar que sean autónomos, integrales, participativos y democráticos.

Autónomos, en cuanto a la soberanía de los estados que marca la Constitución de la República, sin que por ello descuiden los vínculos esenciales que deben mantener con la -- planeación federal.

Integrales porque . tienen que abarcar todos los instrumentos a disposición de los gobiernos estatales, porque se refieren a todos los aspectos de las entidades federativas.

Participativos para promover la intervención activa de los tres órdenes de gobierno y de los grupos sociales en -- las tareas de planeación.

Democráticos en relación a que las decisiones se toman con apego a la voluntad de las mayorías y respeto a la disidencia de las minorías.

Los sistemas tienen dos planos diferenciales en cuanto

* Principios establecidos en la Ley de Planeación aprobada por el Congreso de la Unión en Diciembre de 1982. México.

a la relación que establecen hacia afuera de ellos, primero en cuanto al vínculo con la federación, y segundo, el enlace con los municipios.

En función de los vínculos con la federación los SEPD deben cuidar de cumplir con los siguientes objetivos; además de otros que la particularidad local requiera:

- Asegurar un proceso integral de planeación tendiente a lograr los objetivos estatales, previamente determinados, que contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo nacional.
- Fortalecer hacia las entidades federativas la descentralización de la toma de decisiones de desarrollo estatal.
- Consolidar un procedimiento de operación que permita la congruencia de acciones estatales con las federales.
- Fortalecer el federalismo pactado en la Constitución Política de la República.
- Propiciar la coordinación y delimitación activa de los tres niveles de gobierno en las tareas de planeación.
- Apoyar dentro del ámbito de su competencia los mecanismos o instrumentos que fije el gobierno federal para el desarrollo nacional.
- Consolidar a la unidad de planeación estatal como máximo organismo de planeación dentro del estado, donde confluían las dependencias y entidades federales que

tengan representaciones locales, así como las de orden estatal y municipal.

Al enlace con los municipios los sistemas de planeación, es necesario cubran los objetivos de:

- Todos los municipios realicen actividades de planeación de acuerdo a su capacidad técnica, económica y administrativa.
- Integrar progresivamente a los municipios a las tareas de planeación estatal, mediante una estrategia de participación social.
- Apoyar y fortalecer al municipio ante los gobiernos estatales, mediante la intervención en los procesos de formación y operación de los sistemas de planeación.
- Promover la participación municipal, mediante canales adecuados en los procesos de toma de decisiones.
- Identificar las demandas populares de los municipios, a la vez que incentivar la organización social para aportar soluciones a su propio desarrollo, haciendo énfasis en los municipios de menores recursos.

La presentación de los objetivos con relación al municipio no implica, al igual que con la federación, sean los -- únicos, sino que son algunos de los más importantes a considerar.

Las gubernaturas estatales, en ocasiones, considerarán que algunos de los objetivos enunciados no están muy acordes con su estrategia particular de desarrollo, o incluso - que han sido ya superados. Sin embargo, es aquí donde hay - que insistir en la conveniencia de hacer congruentes, en lo posible, los objetivos nacionales con los estatales y también los municipales; con la finalidad de que la asignación de todo tipo de recursos por los tres órdenes de gobierno a los mismos objetivos, conlleve a la utilización óptima de - los mismos y se contrarreste el gasto dispendioso ó incompleto para su logro.

2.3. Estrategia de Construcción. La construcción de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática en las entidades federativas requieren de una serie de acciones para -- institucionalizarlos y hacerlos operativos. A esta serie -- de acciones se le ha denominado estrategia de construcción, que define de manera general los pasos sustantivos a ejecutar por los gobiernos locales para implantar su sistema de planeación.

Cabe hacer la aclaración que dada la heterogeneidad -- existente en el desarrollo de los diferentes estados, la -- enunciación de las acciones a seguir es una orientación -- genérica que sirve de base para guiar las tareas a ejecu-- tar en la instalación de los sistemas, considerando que no es exhaustiva sino meramente indicativa.

La heterogeneidad de los estados en relación a su grado de desarrollo en materia de planeación hará que la instalación de sus respectivos sistemas partan de puntos distintos en el proceso de su construcción. Esto es, que si -- algunos estados han logrado avances diversos en planeación no partirán necesariamente del mismo lugar de donde lo -- harán aquéllos que estén más atrasados.

Inicialmente se debe considerar la fundamentación jurídica que legitime y formalice la planeación en el estado. El sustento de la planeación que la fije como norma superior tiene que establecerse dentro de la propia Constitución estatal.

En ella se determinará la función de la planeación, su organización y características esenciales que serán reglamentadas con apego a las formalidades que la legislación local especifique.

La actualización de las Constituciones estatales en -- materia de planeación, bajo la concepción de la rectoría -- económica del estado, es un paso indispensable dado que se vive un pleno estado de derecho. La acción de la gubernatura debe ser consecuencia del ordenamiento legal, sin ..

el que cualquier actividad caería en el obscurantismo de la imposición.

Las adiciones o reformas a que hubiere lugar en los textos constitucionales de cada entidad federativa, se pueden guiar por las reformas hechas a la Constitución Política de la República en sus artículos 25, 26 y 73, aprobados en diciembre de 1982.

Al contar con su legitimidad legal que los crea, es indispensable organizar la estructura de la administración pública estatal en función de los fines que establezca la planeación del estado; para ello se tiene que considerar el funcionamiento de una unidad rectora de planeación en todo el estado; y en relación a las tareas que habrá de desarrollar, organizar las funciones de cada dependencia gubernamental.

La acción del gobierno estatal mediante cualquiera de las dependencias o entidades tiene que estar sujeta a lo planeado; no debe actuar al margen de ello, porque hacerlo, se corre el gran riesgo de invalidar el funcionamiento del sistema de planeación.

Por ello se debe de modificar la Ley Orgánica que regule la administración pública estatal para que todas las actividades de gobierno se vinculen al sistema de planeación.

El paso siguiente es la reglamentación de los preceptos constitucionales mediante la creación de una Ley Reglamentaria de planeación que ordene y organice completamente el sistema de planeación.

Para tal efecto, los responsables de su creación pueden guiarse por la Ley de Planeación decretada por el ejecutivo federal para la administración pública federal el 30 de diciembre de 1982.*.

Cuando existen de hecho las circunstancias mencionadas,

* Sirva como ejemplo la Ley Estatal de Planeación de Tabasco que entró en vigor el 13 de julio de 1983 en el Estado.

es entonces cuando la unidad responsable de la planeación estatal entra a definir todas y cada una de las partes del sistema, define y difunde el proceso de planeación, formula las orientaciones básicas para la participación social.

Cubiertos estos requisitos, la unidad de planeación -- estatal elabora y da a conocer a los responsables según la Ley de Planeación del Estado, las metodologías indicadas - para hacer el Plan Estatal de Desarrollo (PED), además de enviar los lineamientos básicos para la participación social.

Una vez obtenido el PED, con la intervención activa de la sociedad, la Unidad de Planeación Estatal elabora y envía las metodologías para la formulación de los Programas Estatales de Mediano Plazo (PEMP) a los responsables de -- elaborarlos y posterior a ello, las metodologías correspondientes a los Programas Estatales Operativos Anuales (PEOA).

Una vez que operen los PEOA se controlan y evalúan para cerrar el ciclo anualmente y volver a empezar en el - - PEOA siguiente.

Así la construcción de los sistemas sigue una lógica - sencilla, susceptible de llevarse a cabo por cualquier -- entidad de la República. Como se hizo mención anteriormente en relación a que, según sea el grado de avance de planeación de un estado, será el punto donde empiece con esta estrategia.

Es decir, si el estado en cuestión cuenta ya con el -- sustento jurídico y leyes reglamentarias, su trabajo a continuación sería la definición del proceso de planeación, - o el caso contrario, debe comenzar desde el principio, reformas y adiciones a la constitución local.

Desde otro ángulo, la construcción de los SEPD tiene - que considerar dos circunstancias especialmente. La primera de ellas es la observancia de las tesis políticas fundamentales definidas por el ejecutivo federal, como orienta-

ciones rectoras del ejercicio del gobierno, y segunda, los principios de planeación que rigen al SNPD decretadas en la Ley de Planeación.

Directrices que al ser rectoras de la acción federal - se vuelven necesarias para los gobiernos de los estados, - en el sentido que en cuanto más aproximadas y afines sean las orientaciones que guían las acciones de los tres ordenes de gobierno, mayores serán los beneficios obtenidos -- con los menores esfuerzos, para que la congruencia entre -- ellas permita avanzar firmemente en el desarrollo integral de la nación.

Las tesis políticas orientan el proyecto nacional de desarrollo cuya viabilidad se basa en el consenso popular.

Las tesis referidas como directriz política son:

"Nacionalismo Revolucionario, es defensa de nuestra - independencia, fortalecimiento de la independencia económica, reafirmación del nacionalismo cultural y transformación social permanente en beneficio de las mayorías.

Democratización Integral, que es participación popular en la producción, distribución y consumo; participación -- popular en todos los aspectos de la vida social y participación popular en la educación y en la creación y disfrute de la cultura.

Sociedad Igualitaria, en todas sus dimensiones de - -- igualdad en la economía, mediante la promoción del empleo, la protección del salario, la regulación de la concentración económica, impuestos proporcionales y equitativos, -- gasto público redistributivo del ingreso y crédito a las - necesidades nacionales y populares; igualdad social, con - la promoción decidida de la satisfacción de las necesidades populares de alimentación, salud, vivienda y educación, y la elevación de la calidad de la vida de todos los mexicanos. Igualdad para la juventud; protección a los jubilados y ancianos; incorporación de los grupos indígenas al -

desarrollo nacional. Igualdad ante la justicia, con especial protección a los débiles.

Renovación Moral de la Sociedad, que implica la supeditación de intereses particulares al interés general de la República y al cumplimiento del orden jurídico; la prevención, corrección y castigo de conductas ilícitas de funcionarios públicos; la profesionalización y depuración de los cuerpos encargados de la seguridad pública. Una administración de justicia pronta, expedita y limpia; la vigorización de la formación ética y cívica en el sistema educativo y en los medios de comunicación social; la renovación de las prácticas de moralidad social en la familia, la escuela, la empresa, el trabajo y la vida comunitaria.

Descentralización de la Vida Nacional, mediante el fortalecimiento del federalismo y del municipio, ampliando sus facultades en las tareas del desarrollo; el fomento de la producción y del empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana, la desconcentración política, administrativa, económica y cultural.

Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, persiguiendo una política de desarrollo que establezca y amplíe el empleo productivo y remunerado, combata la inflación y se preocupe también por distribuir en mejor forma el ingreso nacional. Una política de desarrollo basada en la ampliación de la producción y el empleo.

Planeación Democrática, a través de un sistema nacional que fije objetivos, estrategias de desarrollo, programas, acciones, recursos y responsables; la participación de toda la sociedad; obligatoriedad, disciplina y eficiencia en los programas del sector público; vigilancia y evaluación permanentes; coordinación de los planes federales con los estatales y municipales; inducción de comportamientos particulares hacia los objetivos nacionales y concertación de acciones con los sectores social y privado". (17).

17. De la Madrid Hurtado, Miguel. Nacionalismo Revolucionario, Partido Revolucionario Institucional, Secretaría de Información y Propaganda. México. 1982. h. 9.

El seguimiento y observación de estas tesis por los -
SEPD provee la congruencia de postulados y esfuerzos entre
los sistemas estatales y el sistema nacional de planeación.

Para el funcionamiento del SNPD se han definido, además
de los principios constitucionales y las tesis fundamenta-
les de gobierno, principios específicos sobre los cuales -
se debe regir la planeación del desarrollo nacional.

Principios básicos en que descansa el sistema nacional
de planeación, mismos que pueden ser retomados por las so-
beranías estatales para fincar sus sistemas de planeación.
La coordinación que en este sentido se establece, con el -
inalienable derecho de hacer los ajustes convenientes a --
cada situación local en particular, redundando en el mayor y
mejor aprovechamiento, tanto de las experiencias que se --
han obtenido en el nivel federal, como de los recursos que
en ello intervengan.

Así establecidas por la Ley de Planeación dice: "La --
Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el -
eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el
desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución
de los fines y objetivos políticos, sociales, cultural
les y económicos contenidos en la Constitución Política de
los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en -
los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independen--
cia y autodeterminación nacionales, en lo político,
lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del regimen
democrático, republicano, federal y representativo
que la Constitución establece; y la consolidación -
de la democracia como sistema de vida fundado en el
constante mejoramiento económico, social y cultural
del pueblo, impulsando su participación activa en -
la planeación y ejecución de las actividades de go-

bierno;

- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos - los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del - - país, promoviendo la descentralización de la vida na cional; y,
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabili dad económica y social". (18).

Considerada así la estrategia de construcción de los -- sistemas de planeación en lo administrativo y lo político, los gobiernos estatales cuentan con elementos mínimos para la institucionalización de las SEPD a nivel local.

18. México. Secretaría de Programación y Presupuesto, Poder Ejecutivo Federal. Ley de Planeación. Art.20.

C A P I T U L O III

NIVELES OPERATIVOS.

La organización administrativa para la operación del -- proceso de planeación se basa en la estructura de gobierno existente en los estados; su funcionamiento no requiere de la formación de nuevos organismos, dependencias o entidades, sino promueve la utilización de aquéllas más adecuadas a -- los fines de la planeación.

La estructura administrativa del proceso se integra por todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal en diferentes niveles.

Niveles que tienen por finalidad organizar el proceso - de planeación, ubicar claramente a sus responsables, defi-- nir los trabajos propios de cada nivel, evitar la intromi-- sión de un nivel en otro, tener un mayor y mejor control de las acciones, y facilitar las tareas de evaluación.

Los niveles del proceso de planeación en los estados -- son: global, sectorial-institucional y municipal-subregional. Cada uno de ellos referido a contextos definidos y de acuerdo a la estructura administrativa que generalmente existe - en los estados. La actividad de planeación en cada uno de - ellos reviste dos aspectos esenciales. En primer lugar todo lo relacionado a su organización interna como cuales son -- sus funciones y quienes lo integran; y en segundo lugar, la estructuración que deben poseer para sus relaciones con los otros niveles. La actividad de cada uno en particular, ya - fuera interna o externa, debe de ser congruente con la ac-- ción de los tres en conjunto, acción coordinada para el cumplimiento de fines.

La separación por niveles de las actividades del proce-- so de planeación, facilita la labor del planeador; sin em-- bargo, los tres son parte integral de un sistema; su actua-- ción en lo particular tiene sus implicaciones en el resto - del sistema.

3.1. Global. Por Planeación Global se entiende la actividad de planear de manera integral la totalidad de un contexto determinado en sus diferentes manifestaciones económicas, políticas y sociales.

La planeación global de un estado se refiere a la consideración de manera genérica de todos los aspectos que conforman su realidad.

Este tipo de planeación se realiza con un mayor grado de abstracción, debido a las características que le son propias.

Lo global necesariamente abarca niveles de análisis superiores a lo sectorial-institucional, subregional-municipal. Se integra a partir de ellos y los regula y controla al ser la máxima instancia dentro del SEPD.

Los instrumentos de política económica, al igual que los mecanismos que existan para orientar el desarrollo estatal, son elementos integrantes del nivel global.

La planeación global reviste para el sistema dos periodos de tiempo. El primero de ellos referido a la planeación global que se realiza para mediano plazo, es decir, la que abarca un horizonte temporal igual al plazo de duración de las gubernaturas. Y segundo, la planeación global que se realiza año con año, derivada de la de mediano plazo y directriz anual de planeación que realizan los otros niveles.

Así la planeación global considera instrumentos de política económica más generales para el mediano plazo que los indicados para el corto plazo, como pudiera ser los presupuestos anuales o las políticas fiscales.

En el nivel global se ubican todas aquellas acciones que se refieren a los aspectos más generales de la economía y la sociedad y que no pueden quedar circunscritos al ámbito de un solo sector.

Considera todas y cada una de las facetas del desarro-

llo, hace las generalizaciones necesarias sin perder la validez de las partes. Lo global por naturaleza es de carácter general, no desciende a las especificidades de eventos concretos.

La planeación global se lleva a cabo en los SEPD mediante una Unidad Central de Planeación (UCP), que puede ser ubicada dentro o fuera de la estructura institucional; sin embargo, hay dos posiciones más o menos claras. El situar la UCP como un órgano, comisión o comité autónomo fuera de la línea ejecutiva del gobierno representa sin duda ventajas como el no estar sometida a presiones políticas, puede hacer análisis más objetivos o integrarse con planeadores expertos, sin embargo existen argumentos opuestos como - - "Una oficina de planeación integrada por expertos sin conexión con los mecanismos ordinarios de la administración pública, no sería parte efectiva dentro del aparato gubernamental, sino que desempeñaría las funciones de asesoría técnica. Un organismo así, operaría aisladamente y estaría en peligro de no tomar en cuenta criterios de orden práctico, indispensables para que el plan fuese factible".(1).

La otra posición de ubicar a la Unidad Central de planeación dentro de la estructura ejecutiva presenta como -- desventajas que si su posición jerárquica es semejante o inferior a la de las dependencias que controla, sería un gran obstáculo para el desarrollo de sus tareas, estaría -- sobrecargada de responsabilidades administrativas y ejecutivas y como consecuencia, no podría desempeñar eficazmente sus funciones básicas de planeación, y si fuera Secretaría, probablemente entraría en el juego político en detrimento de su calidad de organismo técnico. Las ventajas que presenta son que al formar parte del aparato de la administración pública, aseguraría su participación en las -- tareas de planeación, se evitaría la posibilidad de que --

1. Flores de la Peña, H. Op.cit. h. 102.

esas mismas tareas quedaran a cargo de un organismo de asesoramiento, sin apoyo político real y sin la jerarquía necesaria para influir en las decisiones de las más altas autoridades políticas. Además, sus decisiones serían ejecutivas y no meramente de asesoría como en el caso de ser -- órgano externo.

Entre las soluciones más aceptables en el problema organizativo, está la de integrar las oficinas técnicas de planeación (UCP) no como una Secretaría y menos aún como organismo autónomo, sino como un órgano de elevada jerarquía - ubicado en una dependencia de preeminencia política y económica respecto a sus homólogas, y que responda directamente al titular del ejecutivo.

Así, con el apoyo político real del ejecutivo estatal y de cierta manera la superioridad jerárquica de control de esta dependencia, hace factible la coordinación de acciones para la planeación.

La UCP se integra por un director general que debe ser el gobernador del estado porque "la planeación requiere de decisiones básicas que sólo la autoridad más alta de gobierno puede tomar y poner en práctica" (2); un coordinador general, que es el directamente responsable de la actividad de la UCP, que es necesario sea el titular de la dependencia rectora del desarrollo, ó sea la misma a que se hizo referencia anteriormente como la más fuerte y que de cierta manera controla a las demás; el secretariado -- técnico que apoye exclusivamente el trabajo de la UCP y - sea totalmente calificado en las tareas de planeación.

Así se tiene que la UCP se integra permanentemente por un Director General, un Coordinador General y el Secretariado Técnico. El complemento de esta organización tiene el carácter de eventual, en el sentido que se integra

2. Waterson, Albert. Planificación de Desarrollo, Sección Obras de Economía, Fondo de Cultura Económica. México 1969 h.

a la UCP en circunstancias predeterminadas.

Así entonces los "eventuales" son representantes de ca da unidad sectorial de planeación, de cada unidad institucional de planeación; de las administraciones municipales que pueden tener carácter municipal o subregional; de las organizaciones sociales representativas, y; en su caso, -- por decisión de la UCP las representaciones de las delegaciones de las dependencias y entidades federales que existan en el estado. (fig.1).

El Pleno de la Unidad Central de Planeación del Estado se integra por la participación de todos los elementos for mantes. La acción continua que requiere el proceso de planeación está a cargo de los "permanentes", la labor de apo yo corresponde a los "eventuales", para que de esta forma se sistematicen los trabajos, exista la comunicación necesaria entre niveles, las tareas diversas de los niveles se retroalimenten y sean congruentes.

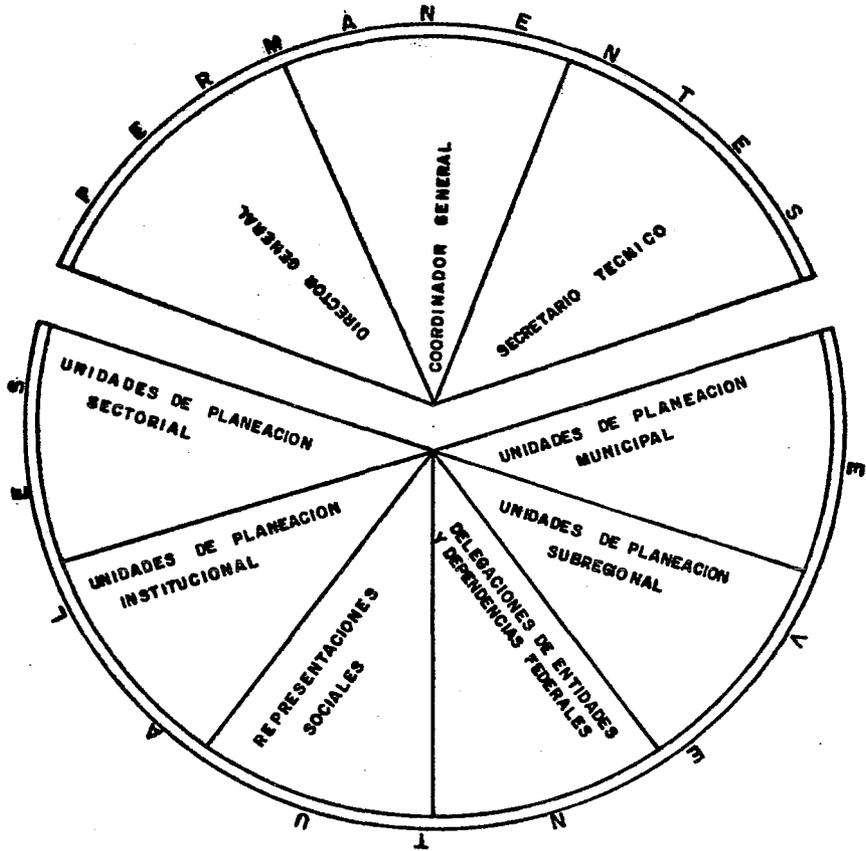
Dentro del SEPD se establece una clara jerarquía entre documentos emanados por el proceso de planeación, para dar un orden normativo que los controle y regule. Así la categoría de Plan sólo debe tenerla el Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales; los demás productos independientemente de su cobertura temporal se denominan programas; sujetando con ello la acción de los programas a la -- rectoría del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

A nivel global se formula el PED y el Programa Operativo - Anual Global.

El Plan Estatal de Desarrollo es el documento de mayor agregación y cobertura de todo el sistema y considera con una perspectiva general del estado, a todos sus sectores y regiones; sirve de marco de referencia y orienta las accio nes de los niveles de planeación sectorial-institucional, subregional-municipal, así como la planeación que realizan dependencias y entidades federales.

El Plan debe de contener al menos: Principios Políticos

**UNIDAD CENTRAL DE PLANEACION
(FIG. 1)**



Diagnósticos, Objetivos, Estrategia, Mecanismos de instrumentación de la estrategia, Vías para la participación social, Directrices para el desarrollo subregional y municipal.

Los contenidos del plan son básicamente cualitativos, dejando para los documentos de corto plazo los aspectos - más específicos y la cuantificación de metas.

El PED se instrumenta a través del Programa Operativo Anual Global, traduciendo a objetivos, metas y acciones de corto plazo (un año) los postulados de carácter global del plan.

El Programa Operativo Anual Global constituye el marco de acción de las dependencias y entidades, así como las -- subregiones ó municipios durante el año de su vigencia.

La UCP es responsable de la formulación de los Programas Especiales que llegara a determinar el gobernador del estado, tanto en el mediano plazo, como en su instrumentación en Programas Operativos Anuales Especiales en el corto plazo.

Las funciones a desempeñar para la UCP en los estados, se pueden resumir en las siguientes, además de las propias que cada entidad federativa considere:

- Coordinar y proyectar la planeación de desarrollo estatal.
- Integrar con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, de los grupos sociales organizados interesados y de las delegaciones federales, el Plan Estatal de -- Desarrollo.
- Elaborar los programas especiales que señale el gobernador del estado.
- Cuidar que el Plan y los Programas que se generen en - el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y

contenido.

- Elaborar el Programa Operativo Anual Global.
- Verificar la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias estatales, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan y Programas.
- Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realizan las de dependencias y entidades del estado.
- Coordinar las actividades para la participación de los grupos sociales en actividades de planeación.
- Elaborar dictamen sobre los programas sectoriales e - institucionales, para que sean presentados al goberna dor del estado.
- Formular estrategias de desarrollo estatal acordes con las nacionales.
- Participar mediante los canales adecuados en representación del estado en la planeación nacional, a través de la negociación con dependencias federales.
- Realizar la planeación que rebase el ámbito de la ju-
- risdicción estatal y en la cual tenga participación.

3.2. Sectorial-Institucional. La estructura administrativa de los gobiernos estatales se organiza en base a un -- esquema sectorial por funciones; agrupa bajo dependencias -- centrales de gobierno, las entidades públicas que de acuerdo a su naturaleza correspondan a un sector específico.

Normalmente la división se da por sectores productivos, de servicios y de apoyo. Por sectores productivos se ubican las dependencias y entidades públicas que tienen por función la producción de bienes necesarios, sean intermedios -- o finales; por sectores de apoyo, los que proveen de la infraestructura requerida para la operación de los productivos y de servicios; por sectores de servicios, los que proporcionan la asistencia necesaria a la sociedad.

Por planeación sectorial se entiende la planeación que se lleva a cabo por cada uno de los sectores integrantes -- de la estructura administrativa del gobierno.

Así se tiene que la planeación sectorial está referida a aspectos específicos de la economía, como puede ser: industria, comunicaciones y transportes, seguridad social o cualquier otro sector.

Cada sector administrativo agrupa a diferentes entidades públicas sin modificar su estructura interna o el estatus jurídico con que fue creada y cuenta con un Coordinador que organiza la actividad de las entidades, buscando -- evitar la duplicidad de trabajos, el dispendio de recursos humanos, financieros o materiales, la actuación desarticulada de las entidades respecto a un esquema global y el conflicto por similitud de funciones.

La planeación sectorial se lleva a cabo mediante las -- Unidades Sectoriales de Planeación (USP), ubicadas en la -- dependencia coordinadora de sector de forma tal, que se vincule directamente con el titular de la dependencia.

La USP se integra por un Coordinador General que es el titular de la dependencia coordinadora de sector y respon-

sable único del funcionamiento de la USP; un coordinador -- sectorial que puede ser un subsecretario encargado del despacho sectorial y que funciona como director operativo de la USP, y; un secretariado técnico que sirve exclusivamente a la unidad. Todos ellos como personal permanente para ejecutar las tareas de planeación.

A ellos periódicamente y cuando así se establezca, se unirán los representantes de las unidades de planeación de las entidades coordinadas, de las administraciones municipales, de los grupos sociales organizados que estén interesados, y de las delegaciones federales competentes.

Por parte de las entidades sectorizadas, cada una de -- ellas debe poseer, de acuerdo a su tamaño e importancia, su respectiva unidad de planeación ligada a las máximas autoridades directivas del organismo. Estas unidades son las encargadas de realizar y normar las tareas de planeación que ejecute el organismo, y son el vínculo directo con la USP. Estas unidades deben ser presididas por la máxima autoridad administrativa de la entidad pública en cuestión.

A nivel sectorial la USP es la encargada de elaborar el Programa Sectorial de Mediano Plazo (PSMP), con la colaboración de las unidades de planeación de las entidades públicas, de las administraciones municipales, de los grupos sociales y, en su caso, de las delegaciones federales en el estado; así como de instrumentarlos anualmente, mediante la elaboración de los Programas Operativos Anuales Sectoriales (POAS), que contienen estimaciones de recursos y determinaciones de instrumentos y responsables de ejecución.

Dentro de las funciones de la USP se encuentran:

- Contribuir dentro del ámbito de su competencia a la formulación del PED.
- Expresar en objetivos y prioridades sectoriales, los objetivos y prioridades estatales contenidos en el PED, - mediante la formulación de programas de mediano plazo.

- Conformar el marco de referencia para la planeación institucional.
- Coordinar las actividades de planeación de las entidades no sectorizadas que determine el gobernador del estado.
- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales -- con: El PED, los programas sectoriales federales, los planes municipales y los programas especiales, tanto estatales como federales.
- Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades de planeación, conforme a lo dispuesto en el PED y PSMP correspondiente.
- Verificar periódicamente la relación entre los programas y presupuestos de las entidades coordinadas, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los PSMP, para corregir desviaciones.

Por planeación institucional se entiende, la planeación que ejecutan las entidades públicas; la planeación institucional sólo la llevarán a cabo las instituciones que expresamente determine el ejecutivo estatal; es decir, no todas realizarán planeación institucional.

Las que no tuvieran esta obligación, se sujetan a lo determinado en el PSMP respectivo.

El nivel institucional se vincula con el global, a través de los PSMP. La efectividad de la planeación institucional se condiciona por una clara definición de prioridades - estatales, sectoriales y municipales, y la autodisciplina - en la operación de las entidades.

La planeación institucional se efectúa mediante una Unidad Institucional de Planeación (UIP), que está bajo el mando directo del órgano rector de la institución; el tamaño - de la unidad estará de acuerdo a la capacidad técnica de la entidad. Su organización es semejante a la USP, con la mo-

dadidad que ésta es interna únicamente y no coordina ningún organismo. Su director y responsable de la actividad de planeación de la UIP, es el titular de la entidad, que se vale de un subdirector de planeación responsable operativo de la unidad, que cuenta con personal propio para la realización de sus funciones.

También en la planeación institucional colaboran los -- representantes municipales o subregionales, de la Unidad -- Sectorial de Planeación, de grupos sociales y en su caso, alguna delegación federal que pueda ser complementaria de la entidad local.

La UIP elabora su particular Programa Institucional de Mediano Plazo (PIMP) y su instrumentación anual con el Programa Operativo Anual Institucional (POAI), que fija metas concretas a lograr.

Entre las funciones que desarrollan estas unidades, necesariamente deben estar:

- Participar en la elaboración de los PSMP, con propuestas que procedan en relación a su ámbito y objetivos.
- Establecer sus objetivos, prioridades y estrategias en congruencia con sus correspondientes PSMP.
- Elaborar Programas Institucionales de Mediano Plazo y su consecuente instrumentación mediante los Programas Operativos Anuales Institucionales de acuerdo con el PED y Programas Sectoriales.
- Verificar periódicamente la vinculación entre presupuesto y programas con los resultados de la ejecución para corregir posibles desviaciones.

3.3. Municipal-Subregional. La planeación municipal dentro de los SEPD, adquiere especial relevancia al representar un ámbito de gobierno en el sistema federal. El Municipio libre es la base de la división territorial y organización política de los estados de la federación.

Los gobiernos municipales son libres en el manejo de su hacienda, la integración de sus ayuntamientos y gozan de personalidad jurídica. También están facultados por la Constitución Federal para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal".- (3).

Incorporar a los municipios a un sistema de planeación significa la normatividad de los órganos superiores del SEPD, sobre los municipales. Inicialmente la planeación en los municipios debe darse como un subsistema del SEPD con acuerdo a sus peculiares características establecidas jurídicamente como ámbito de gobierno, para crear paulatinamente la infraestructura necesaria en los municipios, para las tareas de planeación.

En los 2,377 municipios existentes en el país, hay marcadas diferencias de desarrollo que forman un amplio mosaico de la heterogeneidad de las administraciones municipales.

Gran parte de los municipios del país son rurales y apenas el 13% es urbano *, de lo que se puede inferir que la mayoría de los ayuntamientos carecen de la capacidad técnica para llevar a cabo tareas administrativas más complicadas, como exigiría la planeación.

En este 13% de los municipios es donde se concentra la mayor infraestructura, tanto productiva, como de apoyo;

3. México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115 Fracc. V.

* Datos estimados por la SAHOP. 1982.

facilitando con ello los trabajos requeridos para la planeación de su desarrollo.

La planeación a este nivel debe de ser flexible, para integrar dentro del SEPD la vasta variedad de las administraciones municipales.

La Constitución Federal circunscribe a los municipios a formular, aprobar y administrar los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, para lo que señala como servicios públicos que están bajo su cargo:

"Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, -- limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito". (4).

Así las labores de planeación a realizar por los municipios se dirigen a ordenar estos aspectos en el ámbito de su competencia. Sin embargo, "la enumeración no es limitativa, ya que las legislaturas locales pueden agregar otros servicios públicos a cargo de los municipios, según las -- condiciones específicas que priven en cada entidad" (5), -- es decir, aquéllos que se determinen según su capacidad -- financiera y administrativa, así como por sus condiciones socioeconómicas y territoriales.

La planeación municipal-subregional se concibe como la actividad de planear dentro de los municipios ó subregiones; esta división obedece a que los municipios con la capacidad técnica y administrativa necesaria para la realización del proceso de planeación, llevan a cabo de manera individual el ejercicio propio de su planeación, aquéllos en los que no existan estas condiciones y que conforman -

4. Idem, fracc.III.

5. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Organó Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. Ediciones INAP.Octubre 1982.marzo 1983. 8-9,México,D.F., h.27.

una continuidad geográfica, económica o social, se agrupen por subregiones para llevar a cabo las tareas más elementales de planeación.

La planeación municipal se da mediante una Unidad Municipal de Planeación dependiente de forma directa del Presidente Municipal y se integra de manera permanente por los encargados de despacho competentes en las tareas a realizar.

En el caso de una subregión se cuenta con una Unidad Subregional de Planeación que reúne a varios municipios con las mismas características; la pertenencia de una municipalidad a su unidad subregional, imposibilita su adhesión a otra.

La Unidad Subregional de Planeación se integra por un director responsable de su funcionamiento elegido por los representantes de cada municipio.

Las unidades de planeación municipal y subregional se ligan directamente con la Unidad Global de Planeación del estado que las norma y rige en todo lo que a planeación correspondiera.

Estas unidades de planeación cuentan en forma eventual con la participación social de la comunidad del municipio, para orientar sus tareas de acuerdo a los requerimientos de la comunidad.

La unidad municipal es la encargada de elaborar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y de su instrumentación anual mediante su correspondiente programa operativo.

La unidad subregional de acuerdo a su capacidad, elabora el Programa Subregional de Desarrollo Urbano y su instrumentación anual.

El programa Subregional de Desarrollo Urbano esencialmente da un orden de realización de obras, de acuerdo

a la comunidad, en un horizonte temporal determinado, en cuanto el operativo anual establece concretamente cuales y donde se harán las correspondientes a un año.

Las unidades municipales y subregionales participan, cuando así se establece por los organos superiores del - - SEPD, en la planeación del desarrollo estatal y en la planeación sectorial-institucional mediante sus representantes que deben ser los titulares de cada unidad.

La Planeación Municipal-Subregional se orienta a:

- Incrementar la capacidad de negociación de los habitantes y de las autoridades del municipio, frente a las acciones del gobierno estatal y municipal;
- Canalizar las demandas populares, a la vez que acrecentar la capacidad organizativa de la población para aportar soluciones para su propio desarrollo, con énfasis en los municipios de menores recursos;
- Aprovechar las soluciones específicas para cada municipio, proporcionadas por la comunidad.

C A P I T U L O I V

PROCESO DE PLANEACION.

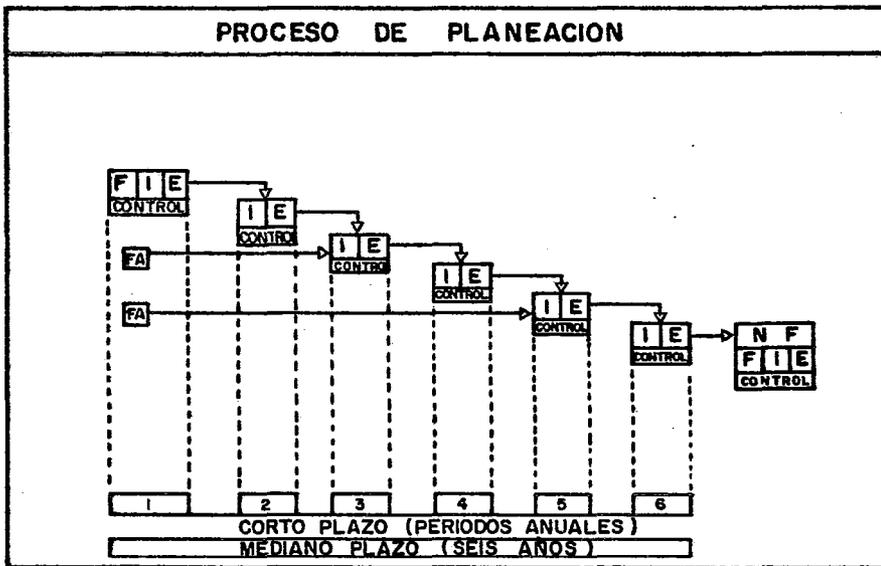
El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades destinadas a racionalizar el desarrollo de una sociedad mediante planes y programas a diferentes plazos.

Dentro de los sistemas el proceso de planeación constituye la esencia misma, es la función primordial que les da razón de ser. Por ello, la concepción acerca de él y sus funciones por cada uno de los estados, se vuelve de importancia fundamental para el eficaz desempeño de sus tareas de planeación.

Para su operación el proceso de planeación se divide en cuatro etapas únicamente: formulación, instrumentación, control y evaluación; cuyo funcionamiento puede llegar a darse de manera simultánea una vez establecido el sistema aún y cuando estén referidas a distinta temporalidad, asegurando así la continuidad del proceso y la congruencia entre los integrantes del sistema.

La operación esquemática del sistema parte de la fase de formulación de planes y programas de mediano plazo, pasando por su instrumentación anual como segunda etapa, y cuando los planes y programas se llevan a cabo, se controlan durante todo el proceso y se evalúan los resultados obtenidos.

Del análisis de esa situación surgen las orientaciones que en su caso adecúan los planes y programas de mediano plazo y sientan las bases para la siguiente instrumentación anual. (Fig.1).



(FIG. 1)

- F ...FORMULACION MEDIANO PLAZO
- FA ...POSIBLE ACTUALIZACION DE LA FORMULACION DE MEDIANO PLAZO
- I ...INSTRUMENTACION ANUAL CON BASE EN LA EVALUACION DEL AÑO ANTERIOR
- E ...EVALUACION DE RESULTADOS
- N F ...NUEVA FORMULACION DE MEDIANO PLAZO .

4.1. Formulación. La etapa de formulación del proceso de planeación se le define como el conjunto de actividades a desarrollar para la elaboración de planes y programas de mediano plazo, tales como la definición de objetivos y prioridades, señalamiento de políticas y estrategias, preparación de diagnósticos económicos como sociales de carácter global, sectorial y municipal; especificación de áreas o aspectos motivo de coordinación entre responsables de la planeación.

La elaboración de los documentos de mediano plazo se da de manera secuencial; con el concurso de los sectores administrativos de la administración pública estatal, de las entidades no sectorizadas, de las representaciones municipales y subregionales, y de las fuerzas sociales organizadas del estado o participaciones individuales que tengan interés en intervenir, así como con el apoyo de las dependencias y entidades federales representadas en el estado, cuando para ello sean requeridas; partiendo inicialmente de la formulación del Plan Estatal de Desarrollo.

De esta forma, una vez que se cuenta con el PED, se integran a partir de él y particularizando sus enunciados generales, los Programas de Mediano Plazo, sectoriales, institucionales y especiales.

Los planes municipales y programas subregionales de mediano plazo, se elaboran considerando los lineamientos y políticas surgidos tanto del plan estatal, como de los programas sectoriales, institucionales y especiales.

Aquí es necesario apuntar que la integración del plan y los programas se da casi simultáneamente por:

- La urgencia con que todos deben ser hechos para entrar en vigor en el menor tiempo posible.
- La congruencia que surge en la interrelación de los actores del proceso de planeación al reunirse para la elaboración del Plan Estatal. Para ello, es convenient-

te que se vaya avanzando, sino en todos los programas, al menos en los más importantes, con el objeto de detectar oportunamente cualquier problema que se presente en alguno de ellos.

- La negociación que se facilita entre los niveles de la planeación cuando todos los actores están trabajando en la formación del plan o programa respectivo.

De lo anterior, surge un orden de prelación entre los diversos productos, donde el primero en ser aprobado y entrar en vigor, es el Plan Estatal de Desarrollo que conforma el marco rector de los demás productos y subproductos.

Los documentos esperados en esta primera fase del proceso de planeación son:

- Plan Estatal de Desarrollo.
- Programas Sectoriales de mediano Plazo.
- Programas Institucionales de Mediano Plazo.
- Programas Especiales de Mediano Plazo.
- Planes de Desarrollo Urbano Municipal.
- Programas Subregionales.

La formulación como etapa del proceso de planeación se lleva a cabo en cada uno de los niveles del sistema dentro de cada una de las unidades correspondientes con el curso de los elementos anteriormente mencionados.

Estos documentos no se constituyen como una camisa de fuerza del SEPD, porque sus postulados pueden ser revisados y actualizados cuando así se considere necesario, de acuerdo a la flexibilidad con que se ha concebido el funcionamiento del sistema.

La operación de la formulación en términos generales sigue las acciones anotadas a continuación:

Con acuerdo a la filosofía política de la Constitución estatal y del gobernador, la Unidad Central de Planeación

ción, en un esfuerzo de congruencia con los postulados del Ejecutivo y Constitución Federal, integra un primer documento de Lineamientos y Estrategias para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo de Mediano Plazo. Una vez aprobados, la UCP los concretiza en Orientaciones e Instrucciones políticas, económicas y técnicas, que contienen los elementos necesarios para poner en marcha la formulación de los documentos correspondientes en cada nivel del sistema.

Con el antecedente anterior, los responsables de cada nivel elaboran sus instrucciones de detalles y organizan los trabajos con que se integran los planes y programas; que durante su formulación realizan una amplia consulta social y un ejercicio de congruencia interna.

De la congruencia interna de los planteamientos de cada nivel, se pasa a una congruencia general entre todos los niveles, que es responsabilidad de la UCP.

Del análisis de esta situación, la UCP desprende una serie de conclusiones que se envían a los responsables de unidad a cada nivel, en términos de orientaciones para que prosigan con la elaboración de un plan o programa, ajustándolo a las orientaciones de la UCP.

Con la aprobación de todos los planes y programas de mediano plazo en los diferentes niveles del sistema de planeación, termina la etapa de formulación que queda sujeta en sus productos a posibles cambios y adecuaciones de acuerdo al contexto en que se desarrollan.

El paso siguiente a la formulación de los planes y programas, es su instrumentación. La elaboración de programas operativos anuales mediante los cuales se concretizan los postulados generales de los documentos de corto plazo.

4.2. Instrumentación. La etapa de instrumentación del proceso de planeación se define como el conjunto de actividades a desarrollar para elaborar los Programas Operativos Anuales que concretizan los postulados de los planes y Programas de mediano Plazo, considerando las vertientes de -- obligación, coordinación, inducción y concertación.

Obligación: comprende al conjunto de acciones que deben desarrollar las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en los planes y programas del Sistema.

Inducción: incluye aquellos instrumentos y acciones-económicas, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno y que posibilitan inducir de terminados comportamientos de los sectores social y privado; con el objeto de que dichos sectores hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en los diversos planes y -- programas.

Concertación: integra las acciones del gobierno, -- orientadas a efectuar acuerdos o convenios con grupos de -- los sectores social y privado, involucrados en la planeación, con el fin de realizar tareas conjuntas en relación a los aspectos o áreas específicas de interés estatal, que requieren de la participación activa de toda la sociedad.

Coordinación: abarca aquellas acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración -- pública Estatal, en relación con aspectos que también son de competencia de los gobiernos federal y municipal, con -- el propósito de hacer compatibles las tareas comunes entre la Federación, los estados y municipios, expresadas en sus respectivos planes y programas. Los Convenios Unicos de -- Desarrollo son los instrumentos más representativos que in -- tegrar las acciones de esta vertiente.

En resumen: "La acción obligatoria se circunscribe -

al sector público (...) y se manifiesta mediante la programación de sus actividades; la coordinación se establece -- por vía de convenios entre la federación y los estados, -- para respetar la distribución de competencias que establecen el sistema federativo; la inducción de comportamientos económicos de la comunidad, mediante el uso de un amplio - instrumental de políticas de desarrollo de que dispone el estado (...); y la concertación a través de convenios libremente aceptados por gobierno y particulares, en el sistema de economía mixta". (1).

Por otra parte, la instrumentación como planeación a corto plazo, debe considerar que:

- La planeación de corto plazo constituye un método de toma de decisiones, determinación de políticas y selección de instrumentos que busca asegurar la congruencia de acciones.
- La planeación de corto plazo se nutre principalmente de los postulados expresados en los planes y programas de mediano plazo y del cuidadoso examen de las -- situaciones coyunturales que deben enfrentarse durante el período de su vigencia.

El esquema de programas operativos tiene semejanza con el que corresponde a la planeación de mediano plazo, pero en este caso cobran una mayor relevancia los aspectos instrumentales de corto plazo, así como la necesidad de -- detallar en mayor grado las metas programáticas y la asignación de responsables.

Se realiza un programa operativo anual por cada plan o programa de mediano plazo; su elaboración corre por cuenta de la unidad de planeación correspondiente.

1. De la Madrid H., Miguel y otros. Planeación para el -- Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Selección de -- Obras de Economía, México. 1981.

El Programa Operativo Anual Global, cumple en la instrumentación el mismo doble papel de orientación y síntesis que el PED cumple en la formulación. Este programa contiene una visión global de la economía y las metas macroeconómicas para el período que se plantea, acompañado de un grado razonable de desagregación sectorial-institucional y municipal subregional, que abarcan al menos los aspectos estratégicos que se abordan en el período. El programa operativo anual global (POAG), es el principal medio para asegurar la congruencia de decisiones y políticas en la tarea de instrumentación.

Programas Operativos Anuales Sectoriales (POAS), expresan para cada sector administrativo las acciones a realizar durante el año de su vigencia; fijan concretamente las tareas y responsables de su ejecución y se vinculan directamente con los mecanismos del presupuesto anual de la administración pública estatal.

Programas Operativo Anual Institucional (POAI), corresponden a las entidades públicas del estado, incorporan los lineamientos de los POAS a que corresponden y fijan específicamente sus acciones a realizar durante el año.

Programas Operativos Anuales Municipales y/o subregionales. Cada municipio o subregión necesita elaborar su propio programa operativo anual sin que éste llegue a lesionar la libertad del municipio, los programas respectivos tienen que coordinarse con los programas operativos global, sectorial e institucional en el caso de concurrencia.

Los Programas Operativos Anuales Especiales, en general son preparados por la Unidad Central de Planeación, como parte de su función a nivel global.

La instrumentación, como toda la planeación, es un proceso de aproximaciones sucesivas y de permanente retroalimentación entre los integrantes del proceso de planea-

ción, en él se van ajustando y afinando los distintos productos hasta que llegan a versiones definitivas.

"En la formulación de los planes y las actividades, es útil aplicar el conocido procedimiento de operar por etapas, es decir, yendo de lo general a lo particular y viceversa, introduciendo ajustes sucesivos al pasar de un nivel de agregación mayor a otro más específico. Cada uno de los pasos que implica este procedimiento debe caer dentro del ámbito de las entidades que conformen el mecanismo de planeación, de modo que cada una de ellas vaya resolviendo los problemas para los cuales está mejor capacitada y aporte los criterios y condiciones que tengan como resultado el ordenamiento de las actividades públicas"(2).

El proceso de instrumentación se constituye por tres etapas:

La primera incluye la preparación de antecedentes, lineamientos y orientaciones globales, sectoriales-institucionales y municipales subregionales.

La segunda incluye la elaboración de los programas operativos en todos los niveles hasta el estado de primera versión y finaliza con un ejercicio de congruencia interna y otra general.

La última etapa es de ajustes y revisiones de los programas y termina con la aprobación de los programas.

De manera particular y más detallada se puede decir que en la primera etapa se llevan a cabo las siguientes acciones:

Debe tenerse presente que este proceso se inicia casi a un año de distancia del momento en que entrarán en vigencia los programas que se van a elaborar, hecho que limita la precisión con que pueden hacerse las proyeccio-

2. Cibotti, R. y Sierra E. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, 4a. ed. Siglo Veintiuno Editores. México, 1975. h. 210-211.

nes necesarias y que obliga a asumir supuestos en muchos - aspectos importantes. Los pronósticos y proyecciones efectuadas tienen que irse afinando a medida que transcurre el período de elaboración de los programas, lo que puede significar que se haga necesario modificar algunos criterios y decisiones iniciales, una vez que nuevos antecedentes o variaciones de las expectativas coyunturales lo justifiquen.

La preparación de los antecedentes deben de considerar el PED, la evaluación de los programas operativos del año anterior, el pronóstico de los programas operativos -- del año en curso y el análisis de la coyuntura para el presente año y el próximo.

El trabajo de recopilación de antecedentes, su elaboración y análisis se efectúa en todos los niveles del -- SEPD, aunque la responsabilidad principal recae en la UCP como órgano rector de la planeación estatal, ya que se trata de establecer los lineamientos sustantivos para la instrumentación.

Enseguida se elaboran por la UCP los Lineamientos y Orientaciones para ser presentados a la consideración y decisión de la autoridad competente para su aprobación.

Una vez discutidos y aprobados, la UCP, con base en ellos, emite las "Instrucciones técnicas y Orientaciones Básicas" para la instrumentación en los tres niveles del sistema. En todos los casos las Instrucciones Técnicas y Orientaciones Básicas son adoptadas y detalladas por los responsables de llevar a cabo el proceso, ajustándolas a las exigencias de su área.

En la segunda etapa, la elaboración de los programas operativos se realiza simultáneamente en los tres niveles, a partir de los lineamientos contenidos en las "Instrucciones y Orientaciones".

Cada sector tiene a su cargo la elaboración de los

programas operativos anuales que le corresponden; el organismo coordinador habrá adaptado las "instrucciones y orientaciones" generales a las necesidades de su sector y será responsable del control de avance en la preparación de los programas operativos de las instituciones y empresas que coordina, de la preparación del programa operativo anual del sector, de asegurar la congruencia intrasectorial, y la coordinación con el nivel global y el municipal.

El nivel municipal subregional elabora sus programas operativos, coordinándose con la planeación estatal, para obtener que sus prioridades sean consideradas en los programas operativos anuales, sectoriales-institucionales y el global.

Esta etapa concluye con un ejercicio general de congruencia para la primera versión de los programas operativos elaborados en los tres niveles.

En la última etapa, tercera, el ejercicio de congruencia general, permite hacer ajustes y revisiones finales a los programas operativos anuales de todos los niveles del sistema.

Aunque el proceso de revisiones y ajustes se realiza simultáneamente en los tres niveles y paralelamente se están coordinando los trabajos y el mantenimiento de la congruencia, es conveniente que el Programa Operativo Anual Global, sea terminado y aprobado previamente a la finalización y aprobación de los demás programas, para que éstos se ajusten a la versión definitiva de éste, asegurando así la congruencia de todos los programas del sistema.

4.3. Control. El control dentro del sistema de planeación se da como una medida permanente de verificación y corrección de acciones en la formulación, instrumentación y evaluación del proceso de planeación. El control es una actividad permanente que incide también en la ejecución de los planes y programas operativos; el control en el proceso de planeación no es únicamente en cuanto al uso correcto de los recursos económicos, sino también implica la vigilancia del cumplimiento de acciones propuestas.

"La planeación y el control son funciones estrechamente relacionadas. No se puede controlar una actividad que no haya sido planeada. La planeación es la función relativa a la selección entre alternativas, objetivos, procedimientos y programas; al ejercer el control se vigilan las operaciones y las actividades dentro de las previsiones hechas, consignándose las desviaciones de los planes; en consecuencia, no puede existir el control si no se tienen los planes que determinan los estándares del mismo. La planeación busca la articulación, integración y característica de los programas a seguir, mientras que el control trata de lograr que los programas se cumplan dentro de ciertos márgenes".(3).

El control, dentro del proceso de planeación de las actividades a realizar, es responsabilidad directa de las unidades de planeación de cada nivel.

De acuerdo a la legislación local sobre el control del presupuesto, los organismos encargados de llevarlo a cabo conservan inalterable su función, las unidades de planeación harán el seguimiento financiero de acuerdo a las atribuciones que en la materia fije la ley.

3. México, Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. Autores Mexicanos. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie: B), Bibliográfica Núm. 5. Dirección General de Estudios Administrativos. México 1976. h. 349.

Las unidades de planeación se ven más bien afocadas a hacer que se cumplan los objetivos mediante el más o menos estricto seguimiento de las acciones definidas en los planes y programas.

En todo caso las unidades de planeación de cada nivel, harán llegar a los órganos competentes en materia de gasto público, a través de la UCP, las posibles desviaciones detectadas conforme a la aplicación del gasto en la realización de los programas.

El control financiero es responsabilidad directa de la contraloría del estado o del organismo específico creado para ese fin.

Así el control que se plantea para la SEPD abarca esencialmente el proceso de planeación y la ejecución del gasto en relación a los programas.

"El controlar es comprobar con eficacia para estar seguro que cada cosa está en la forma que se planeaba".(4).

Existen generalmente dos formas de control, el interno y el externo. El control interno para el proceso de planeación es el que llevan a cabo cada una de las unidades de planeación en sus respectivos niveles. El externo es el que la UCP tiene sobre todas las partes integrantes del proceso.

El control sugiere para su buen cumplimiento de una información veraz y oportuna sobre el cumplimiento de acciones, y de funcionarios capacitados, con reconocidas cualidades de integridad, imparcialidad, sentido de responsabilidad y patriotismo.

"Si los funcionarios encargados del control llegarán a claudicar en sus principios y usaran para fines aviesos las facultades de que estuvieran investidos, los re-

4. Lazzaro Victor. Sistemas y Procedimientos. Un manual para los negocios y la industria. Diana, 2a. ed. México - 1979. h. 134.

sultados serían aún más perjudiciales que la falta del mismo control". (5).

El control, por así decirlo, se da por momentos, - verifica que las acciones planeadas se cumplan, la contratación se hace en función de un lugar y tiempo predeterminados; tiene por finalidad no únicamente regular el desenvolvimiento correcto del proceso, sino también de identificar y corregir las fallas que detecte de manera oportuna y eficaz.

La etapa del control dentro del proceso de planeación se le define como el conjunto de actividades de seguimiento y análisis de la formulación, instrumentación y evaluación de planes y programas, así como de los resultados de su ejecución.

El control se desarrolla como actividad continua y permanente durante todo el proceso de planeación. Esta etapa se da esencialmente de manera interna del sistema, independientemente de la legislación vigente en la materia, es decir, los mecanismos de control de la planeación operan - sin alterar o modificar los instrumentos definidos por el estado, para el control de la administración pública en -- sus diversos aspectos. Las actividades de control son fundamentales en las distintas etapas del proceso de planeación:

- a) Control en la formulación. Consiste en el seguimiento de las actividades por parte de cada unidad de planeación responsable de su nivel para verificar:
- La observancia de los objetivos y prioridades previstas en el Plan por los demás productos del sistema.
 - El cumplimiento de los requerimientos de participación social en los planes y programas de mediano -- plazo.
 - El cumplimiento de las normas técnicas, metodológicas

5. Secretaría de la Presidencia. Op. cit., h. 349.

cas y plazos establecidos.

- La coordinación entre los responsables de integrar e instrumentar los planes y programas de mediano plazo.
- b) Control en la instrumentación. Consiste en el seguimiento y análisis de las actividades conforme a lo establecido, realizadas para elaborar los programas operativos anuales. Sus principales funciones se avocan a:
 - La verificación de la observancia de los planteamientos de los planes y programas de mediano plazo en la elaboración de los programas operativos anuales correspondientes.
 - Regular que el nivel de concretización de acciones sea el adecuado y el mismo en todos los POA.
 - Vigilar la congruencia de los POA con los instrumentos de política económica de corto plazo, principalmente la vinculación con el presupuesto de egresos del año respectivo.
 - Verificar que las interrelaciones entre los diversos actores del sistema, sean coordinadas.
 - Hacer que se sigan los lineamientos y metodologías establecidas para la elaboración de los POA.
 - Vigilar que las vertientes obligatoria, coordinada, inducida y concertada se lleven a cabo adecuadamente y vayan dirigidas al cumplimiento de las medidas establecidas por los programas.
- c) Control en la evaluación. Consiste en regular que las acciones de evaluación se llevan a cabo de acuerdo a los lineamientos que para el efecto se determinen, entre sus funciones más sobresalientes están:
 - Verificar que se realicen las evaluaciones requeridas en cada uno de los niveles del sistema en los tiempos establecidos.
 - Que su proceso se apege en todo momento a la reali-

dad para no falsear resultados.

- Controlar que las evaluaciones que hagan los diferentes niveles del sistema sigan los lineamientos técnicos y metodológicos.
- d) Control de los resultados de los programas en relación a su ejecución. Los objetivos del control en la ejecución en lo que a planeación se refiere, son:
 - Verificar la eficiencia de los programas elaborados.
 - Conocer los resultados de la ejecución y posibles desviaciones respecto de lo planeado.

4.4. Evaluación. La evaluación como etapa del proceso de planeación, significa uno de los elementos más importantes para el buen funcionamiento del sistema y su perfeccionamiento, con base en la experiencia propia.

La evaluación es la que se encarga fundamentalmente de revisar de manera objetiva y crítica la formulación, desarrollo y realización de acciones; esto es, los propósitos, esfuerzos y logros del sistema de planeación para el cumplimiento de sus objetivos.

Debe orientarse el análisis desde el inicio o etapa de formulación del proceso de planeación hasta el final o etapa de resultados de la ejecución de los propios planes y programas. Esto es confrontar las aspiraciones con las realidades, los medios con los fines, los propósitos con las realizaciones. La evaluación se restringe a la analogía y comparación de postulados con acciones para emitir juicios sobre el funcionamiento del proceso interno de planeación y de su eficacia respecto al medio socioeconómico donde se desenvuelve.

"La evaluación es un proceso administrativo de carácter analítico, que permite conocer la forma y la medida en que se van alcanzando los objetivos propuestos con anterioridad. Con éste se establece la posibilidad de identificar incongruencias en las distintas fases administrativas o desviaciones, incumplimientos y deficiencias en el desarrollo y en el resultado de las acciones y de los objetivos; también permite identificar las causas que los originaron. Este proceso conduce a la adopción de medidas correctivas". (6).

La evaluación es un ejercicio esencialmente valorativo que se sirve de elementos cuantitativos como cualita-

6. México. Secretaría de Programación y Presupuesto y - - Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República. Evaluación. (Año I, No.2. Marzo-Abril) 1982. h.7.

tivos; ello implica utilizar un enfoque que relacione todas las etapas realizadas, desde el inicio, hasta el final del ejercicio sujeto a evaluación.

Existen tres tipos de evaluación en el tiempo, evaluación previa, evaluación durante, evaluación posterior.

La evaluación previa sustenta mediante un estudio y análisis de la situación económica, el diagnóstico del contexto donde se desenvolverá la planeación.

La que se realiza durante el proceso, configura el mayor marco de análisis para el desarrollo de los planes y programas.

La evaluación posterior es la mejor guía para el seguimiento y retroalimentación del proceso.

"La base fundamental de la retroalimentación de la planeación es, sin duda alguna, el proceso de evaluación, ya que conduce al ajuste o modificación de las políticas aplicadas a partir del análisis de los resultados obtenidos" - (7).

El control vigila el proceso de ejecución de acciones, de tal modo que tanto el programa, como el presupuesto y las acciones, se cumplan con la oportunidad, la cantidad y la calidad que se estableció en la planeación o conforme a las modificaciones que la práctica y los replanteamientos vayan requiriendo. En caso necesario, el control llama la atención sobre las desviaciones señaladas y sigue la secuencia de su acción. La evaluación y el control tienen funciones parecidas pero sustancialmente diferentes; esto es en cuanto que el control es una actividad que se da por momentos en las diferentes etapas del proceso para hacer cumplir los lineamientos respectivos y corregir desviaciones que se presentaran en su momento. La evaluación es más

7. México. Presidencia de la República. Metodología de Evaluación Interestatal, Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación. 1981. h. 7.

compleja, abarca etapas completas o el proceso de planeación en su conjunto, retoma aspectos positivos o negativos para analizarlos y servir de insumo para la modificación de planes y programas de mediano plazo o para ser base de elaboración de programas operativos.

"La evaluación final de un ciclo es la evaluación inicial del siguiente, y el control es la forma de preservar lo útil, lo adecuado, lo conveniente". (8).

La evaluación se da en todas las etapas del proceso de planeación, en la formulación, en la instrumentación, en el control, y a riesgo de parecer tautológico, también se da en la evaluación.

La evaluación de la formulación debe enfatizar la adecuación alcanzada con el objetivo de consumir sus propósitos: que lo formulado corresponda a lo posible y a lo propuesto, dentro del uso óptimo de los recursos y para los fines establecidos. Tal análisis de la formulación permite corregir cualquiera de las fases antes de su puesta en operación, lo que redundará en mejores resultados con ahorro de esfuerzos innecesarios.

La evaluación en la instrumentación hace que la vinculación entre lo planeado y los instrumentos para llevarlo a cabo, sean acordes y se eviten desviaciones o, inclusive paro total de acciones por no contar con los mecanismos necesarios.

La evaluación en el control está destinada a hacer un análisis de los procedimientos de control y vigilancia -- para el cumplimiento de lo planeado y el uso correcto de los recursos. Para identificar si son eficaces los procedimientos y las posibles fuentes de desviaciones.

La valoración de la evaluación encaminada a verificar

8. México. Secretaría de Programación y Presupuesto y Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República. Evaluación. (Año I, No.1. Enero-Febrero) 1982. h. 3.

si su procedimiento de evaluar es el adecuado y si realmente funciona como retroalimentación eficaz del proceso de planeación.

Las necesidades de hacer un análisis global de la evaluación, presupone la existencia de un ejercicio evaluatorio previo. Es decir, sólo se puede valorar la evaluación del proceso cuando ésta ha terminado su ciclo. La evaluación de resultados está destinada a comprobar, dentro de las mismas etapas, si se alcanzó lo planeado y cómo se alcanzó, y si éso representa efectivamente el cumplimiento de los objetivos iniciales. La evaluación de la ejecución se dirige a comprobar si lo ejecutado fue lo planeado y en su caso, definir las medidas correctivas que se requieran.

La evaluación dentro del sistema de planeación, pretende comprobar: la eficiencia con que la planeación en su conjunto está sirviendo al cumplimiento de los objetivos y prioridades de los planes y programas; la eficacia de los programas operativos anuales en la instrumentación de los planes y programas de mediano plazo; el nivel de cumplimiento en las metas y acciones planeadas en relación con el uso de recursos.

La evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y municipales, así como de los programas de mediano plazo, se realiza al inicio de cada año, con el objeto de actualizar su contenido de acuerdo a los resultados de su ejecución y de las condiciones imperantes.

En la evaluación, así como en las etapas de formulación e instrumentación, se considera la participación de la comunidad.

C A P I T U L O V

INFRAESTRUCTURA BASICA.

La operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática en cada entidad federativa, requiere, además de su organización interna, de apoyos específicos de la legislación vigente en cada estado, de una estructura de información en caminata a satisfacer las necesidades de planeación y de la investigación y capacitación que se realicen para mejorar la operación del sistema.

Para apoyar el desenvolvimiento de las tareas del proceso de planeación, resulta necesario disponer de una infraestructura que esté orientada a:

- Establecer la formalidad y legitimidad requeridas para el funcionamiento del sistema de planeación, mediante la legislación aplicable.
- Servir de enlace entre las actividades de cada etapa del proceso de planeación.
- Asegurar la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas.
- Proveer la información requerida de manera adecuada para la planeación en el estado.
- Proporcionar avances desarrollados en el propio estado sobre planeación para perfeccionar el sistema de planeación.
- Mantener actualizado el SEPD y responder a sus requerimientos de manera oportuna y eficiente.

La infraestructura para el buen funcionamiento del sistema de planeación, es básica, porque ayuda a mantener la congruencia entre recursos y procedimientos utilizados para el logro de los objetivos de la planeación, a la vez que fortalece el sistema en su dinámica interna de operación.

5.1. Jurídico. El Estado y su actividad siempre han marchado dentro de los límites que le impone el derecho; el desarrollo de las fuerzas económicas han sido sujeto a las indicaciones legislativas que le competen, el crecimiento y acción de la sociedad también se han desenvuelto dentro de un marco estrictamente jurídico.

El estado en que se vive es un pleno estado de derecho, la acción de gobierno se fundamenta y legitima mediante las precisiones legales que establece la sociedad en sus cuerpos de leyes.

Por ello, la integración de un marco jurídico es uno de los pasos obligados para la instauración y operación del SEPD en cualquier entidad federativa del país; la operación del sistema sólo es asequible mediante el señalamiento de actividades a cada uno de los responsables del proceso de planeación, en los ordenamientos jurídicos que les correspondan.

La administración pública sigue su actuación por las actividades que le son encomendadas de acuerdo a las leyes correspondientes, la Administración Pública tiene que circunscribir su acción estrictamente a las funciones que marque la ley.

Si la acción de gobierno se sobrepone a los ordenamientos legales, emanados de la soberanía popular, cae en el ámbito del autoritarismo e imposición, negando absolutamente el carácter democrático que identifica al gobierno.

La planeación como actividad de gobierno que afecta en su totalidad el fenómeno social debe de inscribirse en un cuerpo legislativo de máxima autoridad dentro del estado; este cuerpo legislativo es la Constitución Política del estado en cuestión.

En ella es necesario establecer reformas que ordenen las atribuciones del Ejecutivo Estatal en materia de pla-

neación, conducción, coordinación y orientación de la economía estatal.

Dentro de las constituciones locales, muchas veces -- estos ordenamientos existen de manera implícita, sin embargo, es conveniente concretizarlos, hacerlos objetivos, que sean explícitos en el texto constitucional.

Las reformas a las constituciones buscan establecer - las bases para la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática y de coordinación con la Administración Pública Federal para los fines de la planeación.

La inscripción en el texto constitucional da permanencia a la formación y funcionamiento de la planeación del desarrollo en los estados; trasciende las medidas administrativas sexenales.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". (1).

"El Estado organizará un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación". (2).

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación". (3).

La formalización explícita de la creación y funcionamiento de un sistema de planeación para la entidad federativa por parte del gobierno del estado en su constitución,

1. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 15.
2. Idem. Art. 26.
3. Ibidem.

hace que su observancia sea obligatoria.

Otro elemento importante para el sistema es la elaboración de una Ley Estatal de Planeación que establezca un marco normativo para la planeación, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo estatal, y que defina los mecanismos de participación social en la planeación.

La Ley de Planeación Estatal debe atender:

- Al fortalecimiento de la soberanía e independencia estatal y nacional, en lo político, económico y cultural.
- A la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución Federal establece, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- A la igualdad de derechos y oportunidades, favoreciendo una distribución más equitativa del ingreso, la atención de necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de la vida.
- A que la función pública se desempeñe con eficiencia y probidad.
- Al fortalecimiento de los tres órdenes de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus ámbitos respectivos.

Y se puede constituir de los apartados siguientes:

- Disposiciones generales; establece los objetivos y principios de la planeación estatal, así como las responsabilidades tanto del ejecutivo, como del congreso local en materia de planeación.
- Sistema Estatal de Planeación Democrática; define las

acciones mediante las cuales la administración pública estatal y municipal llevará a cabo las tareas de la planeación estatal.

- De la participación social; donde se indican los mecanismos por los cuales se lleva a cabo la participación social en las tareas de la planeación y la expresión amplia de operaciones y propuestas para la elaboración, actualización y ejecución de planes y programas.
- De la coordinación; para regular las relaciones de coordinación para la planeación entre el gobierno estatal y el federal o con los municipales.
- De la concertación e inducción; establece las bases para la concertación de acciones entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados para participar en el proceso de planeación.
- De responsabilidades; con la finalidad de procurar la observancia de la ley y la consecución de sus propósitos.

Un tercer elemento es la adecuación de la Ley Orgánica que norme la administración pública estatal a los requerimientos del sistema de planeación.

Esta Ley debe de proveer de las funciones a cumplir por cada dependencia o entidad pública del gobierno en materia de planeación y organizar la estructura administrativa del gobierno en función del SEPD.

La consideración de los tres elementos es necesaria para la legitimidad y buen funcionamiento del sistema, las reformas constitucionales, la ley de planeación y la ley orgánica que norma la administración pública estatal.

5.2. Información. La planeación requiere para su desarrollo y consolidación de un adecuado suministro de información; el proceso de generación de información tiene como marco de referencia las orientaciones y necesidades establecidas por el SEPD.

Para que sea útil la información a la planeación, debe ser oportuna, realista y articulada. Oportuna, frente a los plazos de la planeación, lo que implica tiempos cortos entre la recolección y divulgación de información; realista, para asegurar la coherencia entre los elementos del sistema y; articulada para poder asociar fenómenos relacionados.

La información debe de adecuarse a los requerimientos del SEPD para formular, instrumentar, evaluar y controlar planes y programas de manera eficiente; la información debe abastecer de forma fluida y permanente todos los requerimientos que de ella se tengan en las diferentes etapas del proceso de planeación.

La información necesaria para la operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática se puede ubicar de acuerdo a su temática, nivel de operación y cobertura temporal.

1) Información temática.

La información en esta área es la que se relaciona con algún aspecto específico de la realidad objeto de estudio. Se identifican fundamentalmente tres grandes áreas temáticas:

- a) Area económica. Producción y circulación de bienes y ganancias, consumo y distribución del ingreso, acumulación y financiamiento, plazos financieros, comercio, infraestructura económica, marco jurídico e institucional, organización del espacio económico.
- b) Area social y demográfica. Población, educación y ca-

pacitación, empleo, distribución del ingreso y consumo familiar, salud y servicios sanitarios, nutrición vivienda, formación de la familia, cultura, seguridad y asistencia social, seguridad y orden público.

- c) Area medio ambiente. Recursos naturales renovables y no renovables, explotación y ubicación de recursos, fauna y flora, aguas, reservas territoriales, selvas, contaminación de agua, aire y tierra.

2) Niveles de Operación.

- a) Global. Este nivel constituye el ámbito "macroeconómico y macrosocial" de la planeación en que los fenómenos se aprecian y por lo tanto se calculan, desde una perspectiva agregada y globalizadora. La percepción y proyección de los fenómenos requiere que la información presente también el grado de agregación adecuado. La consistencia teórica de la información para este nivel global, se logra mediante la organización de la información bajo la forma de modelos -- descriptivos globales, cuyo ejemplo más visible son los registros contables, tales como las Cuentas Nacionales, Registros de Insumo-Producto, de Balanza de Pagos, etc.

Otros tipos de informaciones que generalmente se presentan bajo la forma de estadísticas aisladas, sería deseable también de organizarlos bajo esta forma de modelos descriptivos que al mismo tiempo que les otorgan la necesaria consistencia teórica, permiten integrarlas más fácil y coherentemente con el resto de los registros existentes.

- b) Sectorial - Institucional. El nivel sectorial constituye una profundización de los planteos globales, referidos a una porción específica del sistema socio-económico.

Los elementos de profundidad y especificidad caracterizan la información requerida al nivel sectorial-institucional y la diferencian de la utilizada en el nivel global de planeación. Si bien, también se necesita información con un grado de agregación similar a la utilizada en el nivel global; esa información deberá desagregarse para posibilitar el análisis y la programación sectoriales.

Ejemplificando con el sector agropecuario, se utiliza la variable Valor Bruto de Producción Agropecuaria, -- que también seguramente se utiliza en el nivel global, pero en el sector, deberá ser desagregada en los términos de la producción de cada producto agropecuario y expresadas éstas en términos de superficies sembradas, rendimientos anuales, precios, etc.

- c) Municipal-Subregional. Este nivel es la expresión última de los planteos globales y sectoriales, compatibilizados con los requerimientos y aspiraciones locales, por una parte, y con el uso del espacio por la otra.

Plasmar todo ello en un plan de desarrollo que se formule, se ejecute y se evalúe a nivel municipal, requiere un cúmulo de información, cuyas características principales serían entre otras, las siguientes:

- i) Profundidad y especificidad.
- ii) Consideración de aspectos de tipo físico-geográficos.
- iii) Consideración de los aspectos de infraestructura económica y social.
- iv) Consideración de articulaciones interregionales e intrarregionales.
- v) Profundización de aspectos relacionados con formas de organización social de base, y condicio-

nes sociales de vida.

3) Cobertura temporal.

- a) Planes y Programas de largo plazo. La información a utilizarse se destina básicamente a detectar las - - grandes tendencias históricas que permiten una interpretación del funcionamiento del sistema y la proyección de esas tendencias hacia el futuro. La formulación de un perfil de sociedad futura que se considere viable, deberá apoyarse en la información que permita conocer los recursos y potencialidades actuales y los que en forma razonable es posible suponer que puedan incorporarse en un futuro.

La información, en general, tiene un carácter agregado, aunque para aquéllos fenómenos que puedan considerarse estratégicos, se llegue a requerir de un nivel de precisión y profundidad mucho mayor.

- b) Planes y Programas a mediano plazo. Para el mediano plazo la información se refiere a los Planes y Programas a mediano plazo.

La información para el mediano plazo se dirige a -- los aspectos estructurales, considerando una serie -- de variables que apunten más hacia el fenómeno de coyuntura.

La información para el mediano plazo es de carácter globalizador y genérica pero con mayor especificidad y profundidad que la de largo plazo.

La información a mediano plazo necesariamente cuenta con estimaciones, resultado de análisis de la coyuntura y su proceso histórico que le dan validez en el futuro.

- c) Programas a corto plazo. Llamados programas operativos anuales, porque su horizonte temporal, generalmente es de un año, cumplen un papel importante, ya

que son los encargados de orientar las acciones concretas que se realizarán en el período. Su elaboración requiere de una evaluación previa del período anterior, y son en definitiva verdaderos instrumentos para asegurar el cumplimiento de los planes de mediano plazo.

La información requerida se refiere fundamentalmente a aspectos coyunturales, y se dirige a lograr indicadores para el control y evaluación del proceso de planeación, así como del logro de las metas planteadas y de las acciones a realizar.

La información para la planeación es elemento insustituible para el eficaz funcionamiento del sistema; debe de ser permanentemente actualizada y complementada, para que de manera confiable se puedan preparar diagnósticos, fijar prioridades y estrategias, elegir alternativas, así como controlar y evaluar sistemáticamente la planeación.

Para que la información para la planeación sea asequible por los actores del proceso, es necesario que ésta se concentre de manera correspondiente en las unidades de planeación de los niveles del sistema. El concentrarla implica, en su caso, la investigación y producción de la información no existente o no disponible.

Cada unidad debe contar con la mayor cantidad de información posible, ordenada de acuerdo a su área temática, su cobertura temporal y su nivel de planeación correspondiente.

La coordinación en materia de información entre los distintos responsables de llevarla, es indispensable para contar con informaciones homogéneas.

Las modificaciones y actualizaciones que se dan en cada uno de los niveles, es necesario sean compartidas por los elementos del sistema que corresponda.

5.3. Investigación y capacitación. La operación de -- los sistemas de planeación requieren de la investigación de nuevas técnicas o elementos que perfeccionen el proceso de planeación, así como de la capacitación de recur--sos humanos para formar los cuadros técnicos especializados en planeación.

La investigación en materia de planeación es necesaria para avanzar en el desarrollo del sistema, proporciona los elementos esenciales para concebirlo de manera dinámica en el tiempo, que se actualiza y mejora constantemente. La institucionalización de los sistemas por sí, es un elemento estático que da permanencia; la investigación opera como un camino que le da movimiento, es decir, lo actualiza y mejora en el transcurso del tiempo.

Los recursos humanos son el elemento esencial y de - mayor importancia dentro de los sistemas; de ellos depende de manera fundamental la buena operación del sistema en sus distintos niveles y etapas.

El funcionamiento del SEPD requiere constantemente - de la incorporación de recursos humanos capacitados en - él y su funcionamiento. Así la investigación y capacita--ción se convierten en elementos imprescindibles para la -- instalación y operación de los sistemas.

La investigación para la planeación en los estados - se da: inicialmente cuando se trata de implantar el SEPD es necesario llevar a cabo por parte de los organismos - correspondientes, una investigación completa de las relaciones que existan en estructura administrativa de go- -bierno, de mecanismos e instrumentos del cuerpo jurídico existente, así como del funcionamiento de organismos o - instituciones dedicadas a las tareas de planeación, que permita establecer las mejores condiciones para la crea--ción del SEPD correspondiente.

En segunda instancia, se lleva a cabo una vez instala--do y operando, el sistema sobre los elementos que lo -

constituyen para identificar las posibilidades de mejorar lo.

Así la investigación puede estar dirigida a cada una de las etapas del proceso de planeación; formulación, instrumentación, control y evaluación, o enfocada al contenido y funcionamiento de cada nivel del sistema.

La investigación puede abarcar también la forma en que se lleva a cabo la consulta popular.

La investigación para el sistema de planeación no es únicamente responsabilidad de los integrantes del sistema, sino que es necesario que las instituciones de enseñanza superior, así como asociaciones y colegios vinculen sus investigaciones en materia de planeación a los requerimientos del SEPD.

Dentro del sistema, la responsabilidad de las investigaciones que sea menester llevar a cabo es de la Unidad Central de Planeación, para lo cual se apoya en cada una de las unidades correspondientes a los distintos niveles.

La investigación en los SEPD es el conjunto de actividades de análisis y presentación de alternativas que fortalecen la estructura conceptual y técnica del sistema de planeación, mediante la permanente retroalimentación entre la generación de nuevos procedimientos y los habitualmente utilizados.

La investigación esencialmente puede estar dirigida a:

- Desarrollo de métodos y técnicas. Comprende el universo de técnicas de evaluación de proyectos, criterios de ponderación de variables, metodologías de análisis cuantitativo y propuestas de organización de información, aplicables a las diferentes etapas del proceso de planeación.
- Análisis comparativo. Se refiere a la compilación, examen y evaluación de las experiencias nacionales e

internacionales en materia de planeación, que sirven para profundizar sobre el carácter y organización -- institucional de la planeación.

- Asesoría técnica. Se refiere al conjunto de actividades de expertos en planeación que prestan apoyo mediante estudios del sistema.

La capacitación de los cuadros técnicos para la planeación estatal, conforman el elemento esencial para la operación del proceso de planeación. De la capacitación, nivel, características y número de recursos humanos, dependen casi totalmente la viabilidad del sistema; por ello es necesario que la capacitación de recursos humanos sea tomada como una de las tareas más importantes del sistema.

La capacitación corresponde al conjunto de actividades que definen una política integral de recursos humanos para la administración pública estatal, que se orienta a la formación y actualización de personal idóneo y suficiente para desarrollar actividades de planeación en cualquier aspecto. Tales actividades se llevan a cabo mediante cursos especiales, convenios con instituciones de educación superior y la organización del servicio social de pasantes de escuelas de educación superior.

La capacitación de recursos humanos para el SEPD se orienta de manera especial a:

- Capacitación técnica. Comprende el conjunto de actividades teóricas y prácticas impartidas a través de centros o institutos públicos, a efecto de otorgar un nivel adecuado de conocimientos a los funcionarios públicos relacionados con la planeación en sus diversos aspectos.
- Formación profesional. Está referida a la relación -- que puede establecer el Gobierno con instituciones de educación superior para fomentar, a través de convenios y otros mecanismos, la formación de profesionis-

tas, así como incrementar la calidad y cantidad de -- ellos en materia de planeación del desarrollo; la incorporación de ésta a los programas de estudio de carrera afines.

- Servicio social. Comprende la utilización del servicio social de instituciones de enseñanza superior, de pasantes con interés en el área de planeación, a fin de ocupar su preparación para la operación correcta del sistema.

C A P I T U L O VI

PARTICIPACION SOCIAL.

Para que la planeación en las entidades federativas tenga el carácter de democrática, es necesaria la participación activa de la sociedad en la definición de sus acciones; es decir, que los distintos sectores de la sociedad puedan expresar opiniones y demandas en las etapas del proceso de --planeación.

La planeación estatal requiere de un proceso permanente de participación social que le permita retroalimentar sus - acciones y orientar sus actividades en el corto y mediano - plazo. Así, mediante la participación institucionalizada, - la comunidad puede expresar con toda libertad sus opiniones e inquietudes respecto a los contenidos de los planes y programas estatales y municipales, las formas de instrumentar- los y el control y la evaluación de sus resultados.

La participación en la planeación, se da en los niveles, global, sectorial-institucional, municipal-subregional; - - para la formulación de los planes y los programas de media- no y corto plazos; o bien, a través de las vertientes de --concentración e inducción; incluso en la ejecución de los - planes y programas.

La participación de la sociedad en la planeación, se le entiende como instrumento de gobierno y derecho de la ciudadanía para:

- Avanzar hacia una sociedad justa e igualitaria, al señalar la sociedad cuales son las prioridades del desarro- llo y los mecanismos más apropiados para alcanzarlas.
- Mantener un diálogo abierto entre el Gobierno y los sectores sociales, garantizando la participación permanen- te del pueblo en la tarea de gobernar.
- Democratizar el proceso de toma de decisiones y de eje-

cución y evaluación de la política del Gobierno en sus aspectos social y económico, al abrir nuevas formas y espacios para el diálogo y la consulta.

- Alcanzar consensos activos en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo estatal.
- Fortalecer el régimen democrático y federalista.
- Opinar, proponer acciones y colaborar en el proceso de planeación y en la ejecución de las acciones del gobierno del estado.
- Fomentar e impulsar la organización de la sociedad civil, para que asuma un papel más activo en la tarea de gobernar.

La participación dentro de los SEPD puede tener dos formas: la institucional, que se refiere a la que se expresaría a través de los grupos organizados y; la popular, -- que correspondería a la participación de personas de la comunidad aún y cuando no pertenezcan a alguna organización.

La participación social es un derecho de la sociedad para intervenir en el desarrollo nacional como lo señala el Artículo 26 Constitucional "La planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales; recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo". (1).

La participación de la sociedad no es un proceso único donde el gobierno permanezca pasivamente en la recepción de aspiraciones y demandas del pueblo, sino que requiere del diálogo, que la participación social encuentre respuestas en los órganos de gobierno.

Es importante que el proceso de comunicación entre gobierno y gobernados, se de, para que la acción de partici

1. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26. 1983.

pación que es tan difícil lograr, encuentre respuesta por el gobierno y se autoestimule.

La participación social tiene que ser libre para ser verdadera. No existe ningún motivo que justifique obligar, directa ó indirectamente, la participación de grupos en el proceso de planeación.

El Ejecutivo Federal ha señalado que "En el sistema de planeación democrática que estamos construyendo, sin menoscabo de las facultades que le otorga la Constitución, el Estado debe de escuchar a los sindicatos, a las organizaciones campesinas, a las organizaciones empresariales, a las universidades, institutos, centros o colegios de investigación y educación superior; a las organizaciones populares representativas, para que aporten elementos que ayuden a tomar las mejores y más lúcidas decisiones. La sociedad, por ello, ha de participar en el proceso general de Planeación". (2).

La participación social en las etapas del proceso, -- procura la eficacia del sistema, facilita la comunicación entre responsables de la planeación y las necesidades sociales y compromete la acción de los participantes en la ejecución de lo planeado.

"La participación social que se lleve a cabo en las entidades federativas, es conveniente considerar la temática del Plan Nacional de Desarrollo, ya que el PND es el marco y plataforma para el desarrollo futuro de las actividades de participación social". (3).

La participación social se lleva a cabo mediante Foros de Consulta Popular, estatal o municipal, de acuerdo al ámbito de gobierno donde se realicen.

2. De la Madrid Hurtado, Miguel. Nacionalismo Revolucionario, Siete Tesis Fundamentales de la Campaña, Secretaría de Información y Propaganda del PRI. 1982. h. 117
3. México. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder -- Ejecutivo Federal, h. 27.

La participación social en la etapa de formulación se dirige fundamentalmente a proponer a los órganos responsables de la planeación en los diferentes niveles del sistema, los problemas más importantes que requieren de acciones por parte del gobierno para su solución.

En la instrumentación, la participación social se encamina a proponer acciones de corto plazo para su consideración en la elaboración de los programas operativos. La participación social en la ejecución de lo planeado se manifiesta claramente a través de las vertientes de inducción y concertación.

Los grupos sociales actúan siguiendo libremente las políticas que marca el gobierno, para un desarrollo equilibrado, en la vertiente de inducción. En lo referente a la concertación, los grupos sociales, mediante compromisos libremente aceptados entre ellos y el gobierno, se establecen las acciones a seguir por ambos para llevar a cabo lo planeado.

El control de las acciones de la planeación es una actividad netamente de gobierno y con carácter permanente, lo cual dificulta la participación de los grupos sociales; sin embargo, la participación social en el control, se puede dar mediante los foros de consulta que se instituyan con este fin, en la periodicidad que señalen los titulares responsables del sistema de planeación. En estos foros se recibirían las anotaciones que hiciera la sociedad sobre el desarrollo de lo planeado; las posibles deficiencias o desviaciones, incluso los señalamientos de una acertada realización de acciones para que el control, por parte del gobierno ejercido por mecanismos específicos, fuera enriquecido con las aportaciones hechas por la sociedad.

En la etapa de evaluación del proceso de planeación, la participación social mediante los foros de consulta popular, se dirige esencialmente a aportar juicios de valor

sobre la eficacia de los programas, en la solución de los problemas locales; sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto y de cada una de las etapas del proceso de -- planeación, así como aportar elementos para el perfeccionamiento del sistema en función de los ejercicios de planeación realizados.

La participación social a nivel municipal, ya fuera - popular ó institucional, es de carácter directo; es decir tanto los participantes a título personal, como aquéllos a nombre de una organización hacen sus aportaciones directamente al foro correspondiente para la elaboración del plan o programas de mediano plazo y su instrumentación anual.

En el caso de una agrupación subregional de municipios se establece la modalidad de participación por representantes por cada municipio, en la realización de los foros subregionales de consulta popular para la elaboración de los programas de mediano y corto plazo (Fig.1).

La participación a nivel Global y Sectorial-Institucional es abierta, acepta las aportaciones de carácter personal ó a nombre de organizaciones sociales, también recibe de representaciones municipales y/o subregionales.

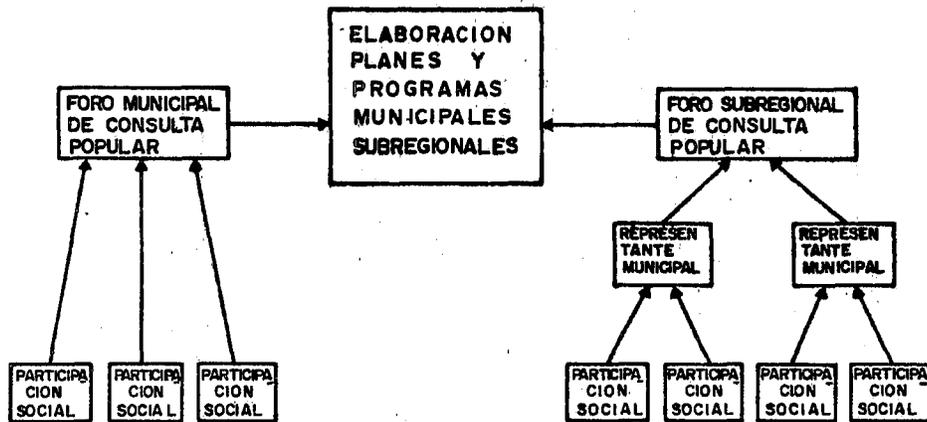
La participación social tiene y debe de ser totalmente libre; su promoción es necesario se lleve a cabo con la anticipación suficiente para evitar presiones de tiempo -- sobre los participantes.

La intervención forzada, aunque de manera muy sutil - por cuestiones de carácter político ó intereses personales de los participantes, quita toda validez a los foros, convirtiéndolos en teatros de exhibición política personal o gremial, sin ninguna utilidad para satisfacer las demandas sociales de la comunidad.

Hay que insistir, en los foros se debe de evitar totalmente la utilización de invitaciones a organizaciones - específicas, o algún otro método que obligue por convenien

FOROS MUNICIPALES - SUBREGIONALES

(FIG. 1)



cia la asistencia a los foros de consulta popular.

Los foros son órganos del sistema estatal de planeación democrática destinados a recoger las opiniones y propuestas de todos los sectores de la sociedad para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales, municipales y subregionales.

Entre sus principales objetivos están:

- Institucionalizar la consulta popular.
- Orientar la participación de la sociedad para la precisión de las prioridades y estrategias en los diferentes sectores de actividad y registrar las aportaciones de grupos sociales para la formulación de los planes y programas estatales, municipales y subregionales de mediano plazo.
- Identificar las posibilidades para, en su momento, concertar acciones y convenios entre el gobierno y los representantes sociales ó particulares interesados.
- Después de iniciada la ejecución de los planes y los programas, registrar anualmente las aportaciones de los grupos sociales para la evaluación de los resultados de la planeación y recoger elementos para la elaboración de programas anuales.

La instalación de los foros representa un primer paso en la construcción del SEPD; se trata de foros de carácter estatal, en los cuales participan organizaciones estatales. En el mediano plazo, a medida que se organice la planeación en todo el país, se podrán organizar los foros municipales y los de alcance subregional.

Los foros se integran por:

- Coordinador general. Designado por el Gobernador del Estado; es el responsable de la coordinación del foro

de su sector.

- Coordinación general auxiliar. Nombrado por el Coordinador General, apoya a éste en el desarrollo del Foro; puede ser el Subsecretario o funcionario responsable de la elaboración del programa sectorial respectivo.
- Secretario técnico general. Designado por el Coordinador General, es el responsable de la coordinación operativa del Foro, así como de su funcionamiento y servicios.
- Delegados de la coordinación.
Nombrados por el Coordinador General, de preferencia entre los funcionarios de su dependencia; tiene a su cargo la coordinación de las comisiones de trabajo.
También pueden ser delegados, personas expertas en la materia del Foro o comisión, no relacionadas funcionalmente con el Coordinador General.
- Representantes de la Unidad Central de Planeación en el estado, designados por el Coordinador General para la realización de los foros y la integración de un documento final de conclusiones y recomendaciones.
- Representantes de entidades coordinadas. Son invitados por el Coordinador General y funcionan como observadores, asesores y/o secretarios técnicos de las comisiones de trabajo.
- Funcionarios del sector público. Invitados por los Coordinadores Generales, participan en las comisiones de trabajo como observadores, asesores o consultores; y a petición expresa del Coordinador General, en la tarea de integrar un documento de conclusiones y recomendaciones.

Es imperativo que tanto los representantes de entida-

des coordinadas, como los funcionarios de dependencias del sector público, se abstengan de participar como ponentes o comentaristas.

- Diputados locales. Participan a invitación expresa -- del Coordinador General, en las comisiones de trabajo en su calidad de representantes populares.

- Sector social y privado. Participan como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación relacionados con su actividad. Pueden apoyar también a los delegados en la integración de los documentos de informe de las comisiones de trabajo.

Pueden participar las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y otras agrupaciones sociales.

- Público en general. Aunque la idea de los foros es -- promover la participación de grupos organizados, no -- debe rechazarse la colaboración a título personal; -- en todo caso deben preverse mecanismos específicos -- para este fin.

El Coordinador General tiene por funciones:

- Convocar a los representantes de los grupos sociales; representantes del poder legislativo; funcionarios públicos y miembros de la comunidad académica, científica y tecnológica.

- Entregar a los interesados documentos de apoyo a la participación; formar grupos de trabajo necesarios -- para el funcionamiento del foro; designar delegados -- como responsables de los grupos de trabajo; organizar la consulta popular con el apoyo del representante -- de la Unidad Central de planeación en - - --

los estados; integrar, con el apoyo de sus delegados y de los representantes de la UCP, un documento de conclusiones y recomendaciones; utilizar el documento para la elaboración de su programa respectivo y remitir copia del documento a la Unidad Central de Planeación, para que sea considerado en la elaboración de los planes y programas.

Los Delegados tienen por funciones:

- Apoyar al coordinador general en el desempeño de sus tareas, coordinar los grupos de trabajo, presidir las reuniones de los grupos de trabajo, clasificar y sistematizar los documentos surgidos de estas reuniones, presentar al coordinador general un informe sobre las actividades de los grupos de trabajo que contenga las principales conclusiones y recomendaciones.

Funciones de los representantes de la Unidad Central de Planeación:

- Apoyar y asesorar al Coordinador, tanto en el funcionamiento general del Foro, como en la integración del documento de Conclusiones y Recomendaciones; llevar el registro documental y coordinar la divulgación de los Foros de Consulta Popular.

Los representantes de las entidades coordinadas pueden participar como:

- Observadores en los Foros, Secretariado Técnico de los grupos de trabajo, Consultores y Asesores.

Los funcionarios públicos auxilian al coordinador general en sus actividades y orientan los trabajos del foro.

Los representantes del sector público, de común acuerdo con el Coordinador General, pueden participar en las diferentes reuniones como observadores en los grupos de trabajo, como consultores o asesores en la integración de los documentos de conclusiones y recomendaciones, a petición del Coordinador General.

Para apoyar la participación, el Coordinador General debe elaborar y entregar a los participantes de los foros, -- los documentos que enmarcan su participación, tales como: - Documento de Lineamientos Generales para el funcionamiento de los Foros; un diagnóstico general de la situación del -- sector ó la actividad de que se trate, incluyendo los principales problemas que lo afectan; una enumeración de las -- prioridades y aspectos sobre los cuales se busca profundizar, mediante la consulta; objetivos prioritarios y lineamientos de política a seguir, así como propuestas surgidas de la consulta popular.

La operación de los foros se da mediante:

a) Reunión inicial.

El contenido de la agenda de trabajo puede considerar -- los siguientes aspectos:

- Presentación del Presidium.
- Palabras del Coordinador General sobre la importancia -- de los trabajos de consulta popular para la integración del Plan y Programas respectivos, así como de los objetivos de los Foros.
- Palabras del Coordinador General Auxiliar, presentando un diagnóstico de la situación del tema a un nivel de -- mayor contenido técnico que la intervención del secretario.
- Los representantes de las entidades coordinadas po- -- drían exponer sobre el papel que desempeñarán en el - -

Foro y las consecuencias de los mismos, para el desarrollo de las entidades coordinadas.

- Las palabras de algunos de los representantes de los grupos sociales sobre su participación en el Foro y sobre sus expectativas.
- Discurso del C. Gobernador de la entidad o su representante, resaltando la importancia de vincular la planeación nacional con la planeación estatal y la ampliación de la participación a través de Foros Estatales.
- Explicación de la integración y funcionamiento de los foros,
- Fijación de los calendarios, lugares y procedimientos para integrar las comisiones de trabajo.
- Entrega de los documentos de apoyo para la participación social.

b) Comisiones de trabajo.

- Se instalan después de la reunión inicial.
- Los Delegados de la Coordinación presiden las reuniones de las comisiones de trabajo, así como la sistematización de los documentos surgidos de ellas.
- Los representantes del sector público y los de las entidades coordinadas participan como observadores, consultores o asesores.
- El Secretariado Técnico (representantes de las entidades coordinadas) funge como relator de las comisiones de trabajo.
- Cada comisión de trabajo integra su propio informe.

En él participan un representante de cada uno de los -- grupos sociales; y los representantes del sector público, a petición del Delegado de la Coordinación.

c) Reunión Síntesis.

El Coordinador General y el Coordinador Auxiliar sostienen una Reunión con los Coordinadores de las comisiones de trabajo, en la que éstos presentan a discusión sus - respectivos documentos de conclusiones y recomendaciones.

- En ella participan todos los sectores sociales y representantes públicos que integraron el Foro.
- En esta reunión se puede presentar las opiniones y ob-- jecciones generales a los documentos de las comisiones.

d) Reunión Final.

- Puede optarse por una reunión final, a la que se invi- - ta a participantes y público en general; en esta reu- - nión se hace público el documento final.

La participación social en los foros se hace de manera escrita mediante ponencias y documentos dirigidos a un foro específicamente. Para la elaboración de ponencias y documentos, es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos: -- Considerar los objetivos que correspondan a cada foro; abordar el tema directamente, sin preámbulos ni información innecesaria; enfocar, desde su perspectiva, la problemática - de tratar, indicando acciones para resolverla de acuerdo con los objetivos y metas que a corto, mediano y largo plazo pretenden alcanzarse; incluir propuestas de solución y no sólo -- diagnósticos, tanto en las ponencias, como en los documentos que se presenten.

Como parte final se presentan alternativas de formatos para la presentación de las ponencias y para las Convocatorias públicas de los foros:

FOROS DE CONSULTA POPULAR.
(PONENCIAS)

I. Información General.

1. Foro _____
2. Comisión o grupo _____
3. Mesa de Trabajo _____
4. Nombre del Ponente _____
5. Agrupación a la que pertenece _____
6. Actividad.
7. Sector _____
8. Rama _____

II. Descripción de la problemática.

III. Resumen general de la ponencia.

IV. Acciones o políticas generales para resolver el problema y posibles áreas de concertación.

V. Instrumentos de política para llevar a cabo acciones --- propuestas.

VI. Lugar geográfico de incidencia de resultados de la propuesta.

VII. Consecuencia y efectos esperados de realizarse la propuesta.

VIII. Observaciones y consideraciones adicionales.

Definición de los elementos del formato.

II. Información General:

Foro: Nombre del Foro de Consulta Popular.

Comisión: Nombre de la Comisión o Grupos de Trabajo -- del Foro.

Mesa de Trabajo: Nombre de la mesa de trabajo (en caso de existir).

Agrupación: La que representa o pertenece (ej. cámaras, sindicatos, Secretario General, etc.).

Sector: Se refiere al tipo de sector a que pertenece la institución.

- Privado.
- Laboral
- Social no laboral (Cooperativas y Asociaciones de productores, consumidores, etc.).
- Público en general.
- Académico (incluye Colegios y Agrupaciones y profesionistas, Universidades y Comunidad Científica).
- Partidos Políticos.

Rama: Se refiere a la actividad económica a la que se dedica.

1. Agricultura.
2. Ganadería.
3. Forestal.

4. Fauna.
5. Pesca y caza.
6. Industria de Transformación.
7. Industria de la Construcción.
8. Comercial y abastos.
9. Comercio exterior.
10. Energéticos.
11. Minería.
12. Tecnología.
13. Desarrollo Urbano.
14. Ecología.
15. Turismo.
16. Salud.
17. Educación.
18. Deporte.
19. Recreación.
20. Agua.
21. Justicia.
22. Transportes.
23. Comunicaciones.

II. Problema: Breve descripción de la problemática, explicando la naturaleza coyuntural o estructural de la misma, así como sus causas económicas, sociales o jurídico-administrativas y los -- obstáculos o limitantes para su superación.

III. Resumen de la propuesta. Es una síntesis de los aspectos más relevantes de la propuesta. Aquí deberán incluirse de manera resumida todos los aspectos que en

los siguientes párrafos se especifican.

- IV. Acciones o Políticas Generales: Se refiere a acciones concretas que se proponen para resolver el problema y al tipo de orientación de política. Aquí se deben especificar las posibles áreas de concertación que se prevean entre los sectores público por un lado y el privado y social por el otro, y en su caso, señalar los responsables institucionales de llevar a cabo las acciones.
- V. Instrumentos: Por instrumentos debe entenderse medios -- concretos y específicos que serán utilizados para llevar a cabo la acción o acciones. Ej. Política de Precios en hidrocarburos, Política Presupuestal para Pemex, y obras de infraestructura, organismo encargado, cambio legislativo, medidas administrativas, etc. En la medida de lo posible se debería especificar la institución o dependencia responsable de ese instrumento.
- VI. Lugar de incidencia: Es el lugar geográfico en donde tendría -- efecto la acción o el lugar que sería beneficiado o perjudicado como resultado de la propuesta. El lugar de incidencia deberá -- ser definido como municipio o subregión.
- VII. Efectos posibles: Son el impacto positivo o negativo que puede derivar de la acción propuesta. Ej. Disminución de la demanda de vehículos, lo -- cual afecta a la Industria Automotriz; Reducción de la fuga de divisas en la Frontera Norte, descentralización, empleo, distribución del ingreso, etc.

VIII. Observaciones: Aquí se menciona cualquier aclaración relevante que sea posible ubicar en los anteriores párrafos.

La apertura de los foros de consulta popular debe ser lanzada mediante una convocatoria a la participación ciudadana; para lo cual, con el fin de seguir ejemplificando a través de formatos, se presenta un modelo de convocatoria utilizado en los foros de consulta popular, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que puede ser adaptado, según los requerimientos internos de cada foro para la planeación en los estados.

(NOMBRE DE LA COORDINACION DEL FORO)

Foro de consulta popular para la
planeación democrática de (SECTOR)

El Ejecutivo Federal se comprometió a hacer de la planeación democrática el sustento de su gobierno a fin de dar rumbo y contenido a la estrategia de desarrollo del país.

Con este fin, y a efecto de analizar la problemática del sector (SECTOR CORRESPONDIENTE) y recabar las opiniones y propuestas que permitan definir objetivos, estrategias, lineamientos y acciones en el programa correspondiente y el Plan Nacional de Desarrollo, se

C O N V O C A

A los representantes de (ORGANIZACIONES SOCIALES CUYAS ACTIVIDADES ESTEN VINCULADAS A LAS DE ESTE SECTOR), así como al público en general, a participar en los trabajos del

Foro de Consulta Popular sobre

(SECTOR CORRESPONDIENTE)

que será instalado formalmente el (FECHA) a la (HORA) -
en (LUGAR).

El Foro de Consulta Popular sobre (SECTOR) estará in--
tegrado por (CANTIDAD) comisiones de trabajo, las que ana-
lizarán las diferentes áreas prioritarias del sector y al
frente de ellos figurará un coordinador, según se anota:

Comisión de trabajo.

Coordinador.

(ENLISTAR CADA UNA DE LAS COMISIONES DE TRABAJO Y EL COOR-
DINADOR RESPECTIVO).

Las comisiones de trabajo iniciarán sus labores a partir -
de (FECHA).

En las reuniones de trabajo se analizará, discutirá y
harán recomendaciones con base en las ponencias presenta-
das por los participantes, de modo de integrar un documen-
to de conclusiones y recomendaciones.

Este documento buscará reflejar objetivamente los dife-
rentes planteamientos de los participantes y posteriormente
será entregado a los responsables de la formulación del - -
(PLAN O PROGRAMAS PARA EL CUAL SE CONVOQUE).

Los interesados, en particular en los trabajos del foro,
podrán dirigirse a (UNIDAD U OFICINA RESPONSABLE, DOMICILIO
Y/O TELEFONO), para registrarse u obtener mayor información.

A T E N T A M E N T E .

(LUGAR Y FECHA EN QUE SE EMITE ESTA CONVOCATORIA)

(NOMBRE Y CARGO DEL COORDINADOR GENERAL)

Los foros de consulta popular así, son una alternativa
para que los estados lleven a efecto el proceso de partici-
pación social que reclama la planeación democrática.

CONSIDERACIONES FINALES.

La planeación se constituye como una técnica para ordenar y racionalizar el proceso de desarrollo; volverlo satisfactor de las necesidades sociales y medio eficaz para el óptimo uso de los recursos en la consecución de los objetivos nacionales.

El Estado utiliza la planeación como una forma de gobierno; un medio a través del cual racionaliza su actividad en función de un esquema de valores sociales establecidos.

La planeación de las acciones de gobierno en sus diferentes ámbitos, tienen por finalidad terminar con la improvisación y la casualidad; se trata de imponer un orden a la actividad del complejo de la administración pública.

Sin duda, la planeación por parte del gobierno, representa significativos y eficientes avances en la acción de gobernar para beneficio de todos. Sin embargo, el proceso de planeación establecido requiere de la participación social, tanto mayoritaria, como minoritaria, convirtiéndolo en un proceso de amplia intervención social, en el cual, tanto gobernantes, como gobernados basándose en los objetivos sociales escritos en la Constitución, definan prioridades y objetivos para beneficio de todos los sectores sociales.

La intervención social en materia de planeación, provee de las directrices necesarias para la eficiente toma de decisiones por parte del gobierno. Así la planeación toma el carácter de democrático; primero, por emanar de un regimen constituido bajo este principio; segundo, porque propicia la participación tanto de las mayorías, como minorías en las decisiones de gobierno; y tercero, porque reconoce los derechos de la sociedad y la autoridad de gobierno.

La planeación democrática instituida como sistema, tiene que ser permanente para que en realidad, a través del tiempo,-

se constituya en la base de operación del sistema económico nacional.

La permanencia del sistema de planeación democrática imprime solidez al desarrollo del país; al fincar su actividad sobre objetivos claramente definidos, donde el carácter institucional del sistema se fortalece, porque los hombres cambian, pero los objetivos y las instituciones permanecen.

Sin embargo, es necesario apuntar que la planeación en México ha adolecido de inconsistencias en su proceso.

De manera general cada vez que inicia una nueva administración del Ejecutivo, se presenta a la comunidad nacional un plan o programa de gobierno del que pocas ocasiones se informa sobre sus avances reales.

En la planeación a nivel nacional, los planes y programas normalmente no están articulados en el tiempo, parecieren concebidos únicamente para el período de tiempo en el que se formulan sin llegar a considerar el largo plazo, por lo que se puede afirmar que no existe una continuidad en la planeación del desarrollo del país.

La planeación así responde esencialmente a los momentos coyunturales definidos por el tiempo; es un elemento importante que no se ha considerado por la administración pública de manera integral.

Para la experiencia más reciente tenida mediante el --- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, surgieron circunstancias un tanto negativas que deben ser aprovechadas en la -- actualidad, como el hecho de que no existía una clara definición de jerarquías entre el Plan Global y los diferentes planes sectoriales.

Además, de no haber tenido la congruencia necesaria entre planes, al haber antecedido en el tiempo los sectoriales al global, originando discordancias entre los planteamientos.

A nivel regional en 1979 se formularon planes de desarrollo estatal que pusieron de manifiesto las deficiencias en la capacitación del personal para las tareas de planeación, así como de la falta de información para la elaboración de los planes y programas.

También quedó como antecedente la falta de una legislación sobre planeación que fijara los principios por los cuales se debería de guiar, y de una reglamentación precisa -- que definiera productos, responsables, niveles de operación para formular los planes y programas; y los procedimientos para contestar y evaluar la actividad de la planeación en los estados.

La planeación se ha desarrollado de manera puramente -- formal; su realización se ha concretado más a satisfacer -- los requerimientos oficiales, que a propugnar por un verdadero desarrollo.

En los últimos años se han elaborado en las entidades -- federativas, diversos ejercicios de planeación, desde planes de desarrollo de los gobiernos estatales, hasta planes, también de desarrollo para apoyar campañas políticas. Empero tales esfuerzos no han llegado a concluir en acciones -- concretas; sino únicamente respondieron, en su oportunidad, a los requerimientos y conveniencia política.

Esto no implica que los trabajos realizados no tengan -- ninguna utilidad ó validez; seguramente marcaron directrices de acción que pudieron ser puestas en práctica, pero lo más sobresaliente es que su finalidad era cubrir los requisitos, más que ser un verdadero instrumento para el desarrollo estatal.

Por eso, al reconocer las ineficiencias con que la planeación se lleva a cabo en algunas entidades federativas, -- es menester considerarlo, para que en la instalación y funcionamiento de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, se superen.

Se debe insistir que la creación de los SEPD tiene que trascender el ámbito de moda política sexenal ó trampolín político de los gobiernos. Se tiene que constituir, si se quiere un desarrollo real, como una forma de acción permanente de los gobiernos y de la sociedad en su conjunto.

No puede haber la existencia de un sistema de planeación, si a cada cambio de ejecutivo federal ó estatales se le resta importancia y recursos, ó incluso se le olvida, para volver a resurgir en el mandato siguiente.

Los SEPD propuestos deben operar de manera congruente y coordinada, observando su entorno real. La planeación en los estados se ha concebido como sistema, porque su actuación tiene que darse como tal; observancia del contexto general para su correcta operación; la clara definición de los subsistemas que lo integran, como sus niveles; coordinación para el logro de los objetivos superiores del sistema, así como de particulares; congruencia de acciones entre los diferentes elementos, definición estricta de competencias.

La concepción de los SEPD por parte de los responsables, debe basarse en su entendimiento como sistema, donde las partes formantes integran el todo, en el cual las acciones de una parte encuentran repercusiones en otra, porque existen redes de relaciones intra e intersistémicas.

Los SEPD operan como sistema autónomo debido a las características del régimen federal, pero es conveniente recapacitar sobre ello.

La definición de los planes y programas son resultado de la voluntad soberana de cada estado, donde su autonomía permanece inalterada. Sin embargo, la planeación como técnica para el logro de los objetivos nacionales, requiere de la adecuación y coordinación de los elementos que la forman; es decir, que los SEPD es conveniente se adhieran a los lineamientos dictados por la federación en materia de planeación.

Esto significa una muy necesaria coordinación técnica en tre gobiernos, que deja incólume la soberanía política de -- los estados.

A nivel nacional, existe el Plan Nacional de Desarrollo-1983-1988, que marca los principales objetivos a lograr en - lo general, y en particular las políticas a seguir por las - diferentes dependencias de la administración pública fede--- ral; luego entonces es necesario considerar que sí se está - planeando para toda la nación y en beneficio de todos, es -- conveniente que en materia de planeación, los estados consi- deren los propósitos nacionales para adecuar los propios a - aquéllos.

En los estados es necesario que se establezca la preemi- nencia de un solo plan que norme el desarrollo local, median- te la formalidad de que a nivel estatal exista un sólo plan; el Plan Estatal de Desarrollo, y que los demás productos --- sean programas, ya fueran también de mediano o de corto pla- zo.

A nivel municipal, como ámbito de gobierno, debe haber - el Plan Municipal que rija las acciones de su administración y en caso de ser agrupaciones de municipios en subregiones, - deben tener sus programas subregionales.

La existencia de los planes o programas no implica su -- realización, por ello su instrumentación mediante las ver--- tientes de obligación para el sector público; de coordina--- ción con los diferentes ámbitos de gobierno; de inducción y concertación con los sectores social y privado, debe ser mo- tivo de amplia difusión.

El funcionamiento del sistema de planeación en los esta- dos se da esencialmente mediante las unidades de planeación- ubicadas en los diferentes niveles del SEPD. Unidades que es necesario operen de manera continua dentro de la dependencia o entidad a que pertenezcan.

La operación continua de este tipo de organismos, permite: un control y evaluación permanente del proceso de planeación, así como la generación de información y recursos humanos adecuados para la planeación y la investigación constante para perfeccionar su operación.

La sustitución del Comité de Planeación de Desarrollo Estatal por la Unidad de Planeación Global en los estados, se considera más conveniente porque es un órgano ejecutivo dentro de la línea administrativa estatal y no meramente como órgano externo de asesoría; se constituye como un organismo permanente, a diferencia de aquél donde sus decisiones tienen validez ejecutiva de órgano de gobierno y no de recomendaciones como el caso de un comité; además, el constituirse dentro de la línea administrativa, le provee de todos los elementos funcionales reales para la operación del sistema, tiene contacto directo con los mecanismos de administración, cosa que un comité se encuentra hasta cierto punto muy limitado.

En otro orden de ideas, la infraestructura básica en lo referente al apoyo legal, destaca la necesidad de las reformas constitucionales, a la ley orgánica de la administración pública y la creación de una ley estatal de planeación; medidas sin las cuales cualquier acción del gobierno del estado, para formar su sistema de planeación sería incongruente con la legislación local.

En los estados existen grandes deficiencias en cuanto a información para la planeación, por lo que se hace indispensable que dentro de las unidades de planeación en cada nivel del sistema, se precisen secciones especiales para subsanar tales fallas; de manera contraria, de seguir planeando como hasta la fecha con un sinnúmero de estimaciones y falta de estadísticas locales, se seguirá obstaculizando el desarrollo de la planeación y cayendo en falacias e incongruencias.

La falta de recursos humanos capacitados son fuente de -

conflicto para la planeación en los estados, por ello es necesario capacitarlos en función de las nuevas directrices de planeación. Es un hecho común que existan técnicos y especialistas en la materia en un estado que origina avances sustantivos; sin embargo, tan pronto como éstos cambian de estado, la planeación se viene abajo, por no existir los recursos humanos con la calidad necesaria para sacar adelante la planeación estatal.

La participación social en el proceso de planeación representa una situación delicada. La participación social no debe ser únicamente unilateral por parte de los participantes, sino que debe ser un proceso binómico donde las relaciones se den en ambos sentidos.

La intervención debe encontrar respuestas en el aparato gubernativo para mantenerse alerta, porque si ésta es ignorada ó no valorada, se origina el desinterés y apatía hacia ella.

La participación es una nueva modalidad que debe estimularse por todos los medios. No debe circunscribirse a grupos especiales, sino abrirse a toda la población guardando los menores requisitos posibles para llevarla a cabo. Así los Foros de consulta Popular, como mecanismos para institucionalizarla, son una opción viable.

De esta manera, la sociedad encuentra los canales adecuados para intervenir en su proceso de desarrollo, mediante la aportación de información sobre prioridades, en las cuales es necesaria la acción de gobierno y las posibles soluciones.

Aquí cabe insistir que la participación debe ser libre, no inducida por ningún mecanismo por sofisticado que éste sea.

Los Sistemas Estatales de Planeación Democrática así, se convierten en una forma de gobierno que pueden proporcionar-

eficazmente los medios necesarios para lograr mejores niveles de vida a la población en general.

BIBLIOGRAFIA.

Bettelheim, Charles.

Problemas técnicos y prácticos de la Planificación, Editorial TECNOS, 2o. rp., España. 1971.

Burckley, Walter.

La Sociología y la Teoría Moderna de los Sistemas, Editorial AMORRORTU, Buenos Aires, Argentina. 1970.

Cárdenas, Miguel A.

Aplicaciones del Análisis de Sistemas, Editorial CECSA, México. 1976.

Churman West, Charles.

El enfoque de Sistemas (Original en inglés publicado -- por Dell Publishing Co. Ing., New York, N.Y. USA. 1968, tr. Alberto García) Editorial DIANA, México. 1973.

Cibotti, R. y Sierra E.

El Sector Público en la Planificación del Desarrollo de México, 4o. ed. Editorial Siglo Veintiuno Editores, México. 1975.

Cosío Villegas, Daniel.

El Sistema Político Mexicano, cuadernos de Joaquín Mor-tiz, 10 ed. México. 1976.

Córdova Arnaldo.

La Formación del Poder Político en México, Serie Popular Era /15, 4 ed. México. 1975.

De la Madrid Hurtado, Miguel.

Nacionalismo Revolucionario, Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Información y Propaganda, México. 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel y otros.

Planeación para el Desarrollo, Editorial Fondo de Cultura Económica, Sección Obras de Economía. México, 1981.

Deutsh W., Karl.

Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. ed. en español. México. 1976.

Duverger, Maurice.

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ariel, 5 Ed., España. 1970.

Easton, David.

Esquema para el Análisis Político Editorial AMORRORTU,- 3o. ed, Buenos Aires, Argentina. 1976.

Heller, Herman.

Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, 6a. rep. México. 1971.

Flores de la Peña, Horacio y otros.

Bases para la Planeación Económica y Social de México,- Editorial Siglo Veintiuno Editores, 10o. ed. México. -- 1980.

González Casanova, Pablo.

La Democracia en México, Serie Popular Era/SP 14, 8a. - ed, México. 1976.

Guillén, Arturo.

Planificación Económica a la Mexicana, Editorial Nuestro Tiempo, 4o. ed. México. 1980.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. (IEPES).

Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo, --- Editorial Siglo Veintiuno Editores, 2o. ed. México. --- 1980.

Instituto Nacional de Administración Pública.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Organó Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales. (Octubre 1982 - -- Marzo 1983). México.

Keith B. Griffin y Jhon L. Enos.

La Planificación del Desarrollo (Planning Devenlopment. Londres, tr. Daniel Vázquez Dfáz), Editorial Fondo de - Cultura Económica, Sección Obras de Economía, México. - 1975.

Lázzaro, Victor.

Sistemas y Procedimientos, Un Manual para los Negocios- y la Industria, Editorial DIANA, 2o.ed, México. 1979.

Lewis W., Artur.

La Planeación Económica (The Principles of Economic --- Planning, tr. Daniel Vázquez Dfáz) Editorial Fondo de - Cultura Económica, 2o. ed, México. 1973.

L.B. Meneses y otros.

El Factor Espacio en la Planificación del Desarrollo, - Editorial Fondo de Cultura Económica, Sección obras de - Economía. México. 1980.

Manheim, Karl.

Libertad Poder y Planificación Democrática, Editorial - Fondo de Cultura Económica, Sección Obras de Sociolo--- gía, 2o. rp, México. 1974.

Martner, Gonzalo.

Planificación y Presupuesto por Programas, Editorial Si glo Veintiuno Editores, 11o. ed, México. 1979.

Matus, Carlos.

Estrategia y Plan, Editorial Siglo Veintiuno Editores, - 2o. ed., México. 1978.

México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México. 1984.

México. Secretaría de la Presidencia.

Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal, Autores Mexicanos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie: B) bibliográfica No. 5, Dirección General de Estudios Administrativos, México. 1976.

México. Presidencia de la República.

Metodología de Evaluación Intersectorial, Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, SPI, México. 1981.

México. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Convenio Unico de Coordinación para el Desarrollo, Coordinación General de Delegaciones Regionales. México. -- 1982.

México. Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, Edición a cargo de la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México. 1981.

México. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Edición de la Subsecretaría de Evaluación de la Secretaría de Programación y Presupuesto al cuidado de la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, México. 1981.

México. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Talleres Gráficos de la Nación, México. 1983.

- México, Secretaría de Programación y Presupuesto.
Ley de Planeación, SPI., Dirección General de Comunicación Social, México. 1982.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto y Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación de la Presidencia de la República.
Evaluación (Año 1, No. 1 y 2, Enero-Febrero; Marzo- --- Abril). México. 1982.
- México. Secretaría de Programación y Presupuesto.
Planeación Democrática, Revista de Consulta Popular, Dirección General de Documentación y Evaluación, México.- 1983.
- Montenegro, W.
Introducción a las Doctrinas Políticas Económicas, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 7o. rp., México. 1982.
- Nudelman, Pablo.
Sistemas Nacionales de Planeación, Aspectos Conceptuales PROCAD-ONU, México. 1981.
- Rousseau, Juan Jacobo.
El Contrato Social, Editorial Porrúa, S.A., Colección - Sepan Cuántos, México. 1969.
- Saldívar, Américo.
Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976), - Siglo Veintiuno Editores, 2a. ed., México, 1981.
- Waterson, Albert.
Planificación del Desarrollo (Development Planning. Lessons of Experience. The Jhon Hopkins Press, Baltimore, Maryland 1965, tr. Oruesagasti F.) Editorial Fondo de - Cultura Económica, México. 1969.