



2ej
17

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

77246950

"BASES PARA UN PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO ECONOMICO MUNICIPAL POR MEDIO DE LA INSTALACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL VII DISTRITO FEDERAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE PUEBLA".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

P R E S E N T A
GABRIEL REYES MENDOZA

Acatlán, Edo. de México

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

P R E F A C I O.	I
I N T R O D U C C I O N.	VI
1. PLANEACION DEL DESARROLLO	
1.1. Antecedentes.	2
1.1.1. Planeación Democrática.	6
1.1.2. Aspecto Político - Normativo.	7
1.2. Sistema Nacional de Planeación Democrática.	11
1.2.1. Vertientes del SPND.	12
1.3. Plan Nacional de Desarrollo.	13
1.3.1. Instrumentos Normativos - Técnicos.	16
1.3.2. Artículo 115 Constitucional.	21
1.3.2.1. Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.	24
1.4. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal de Puebla.	30
1.4.1. Funciones del COPLADEP.	32
1.4.2. Sistema Estatal de Planeación Democrática.	34
1.5. Ley de Planeación del Estado de Puebla.	36
1.6. SEPD de Puebla.	40
1.7. Plan de Desarrollo Estatal de Puebla.	43
1.8. Limitaciones en Tiempo y Espacio.	46
2. IDENTIFICACION DE UN MUNICIPIO.	

2.1.	Características Geo - Económicas.	53
2.2.	Infraestructura y Servicios.	64
3. PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE INVERSION.		
3.1.	Desarrollo Regional.	74
3.2.	Viabilidad Empresarial del Estado.	78
3.3.	Productividad Sectorial.	82
3.4.	Integración a la Actividad Económica.	86
3.5.	Proyecto Agroindustrial.	87
3.6.	Equilibrio en el Ingreso.	90
4. LINEAMIENTOS GENERALES DEL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DEL PROYECTO EMPRESA PUBLICA.		
4.1.	Estudio de Mercado.	94
4.2.	Estudio Técnico.	117
4.3.	Estudio Financiero.	128
4.4.	Evaluación Económica.	141
5. CONSIDERACIONES A LOS CAMBIOS GENERADOS POR LA FACTIBILIDAD DEL PROYECTO.		
5.1.	Ambito Político.	147
5.2.	Ambito Administrativo.	154
5.3.	Ambito Económico.	158
5.4.	Ambito Social.	164
6. CONCLUSIONES.		
6.1.	Sectorial.	172
6.2.	Regional.	176
6.3.	Nacional.	178
6.4.	Propuesta.	179
ANEXO.		181
"COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL"		
B I B L I O G R A F I A.		189

PREFACIO.

La presente tesis, ha sido objeto de varias revisiones, por parte de personas de distinguida reputación y valiosos conocimientos de la Administración Pública, parte de ellos han conformado la lista de los Agradecimientos correspondientes, en atención a los comentarios vertidos al respecto, considero estas líneas.

A fin de evitar algunas confusiones, en futuras lecturas por parte del H. Jurado, y en conveniencia hacia ambas partes, doy pequeños detalles, que hayan quedado en el tintero o parecieran obvios, ocasionando dudas, del motivo en el trabajo puesto a su consideración.

Una de las más frecuentes, proviene de la conceptualización del título, "Bases para un programa de fortalecimiento económico municipal por medio de la instalación de una empresa pública en el VII distrito electoral federal en el Estado de Puebla"; el cual pareciera indicar una investigación sobre Empresa Paramunicipal. En la formación profesional de los administradores públicos, se mantiene un cierto criterio al juzgar por el carácter macro - micro

II

orgánico de la función pública, y rara vez se pone interés en el proceso político - administrativo de la materia. La orientación del documento es fundamentalmente hacia la factibilidad o viabilidad para la creación de la mencionada empresa agroindustrial, esto es, un proyecto donde se justifica y analiza tal propuesta, como se comenta en la introducción.

En base a lo antes dicho, la metodología usada, parte del esquema deductivo de la planeación del desarrollo económico y social; donde una primera fase se da en la planeación global, que fija objetivos, alternativas y decisiones en grandes agregados; programación, que determina las metas, tiempo, espacio y costo; presupuestación, en donde se señalan montos y ciclos financieros (ingreso - gasto); el proyecto, que describe las actividades definidas para cada meta y objetivo específico.

La investigación, se sustentó principalmente, de la observación de campo, realizada al Municipio poblano Ciudad Serdan, objeto de estudio; consecuentemente se nutrió de la documentación siguiente: el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, los capítulos referidos al Desarrollo Rural

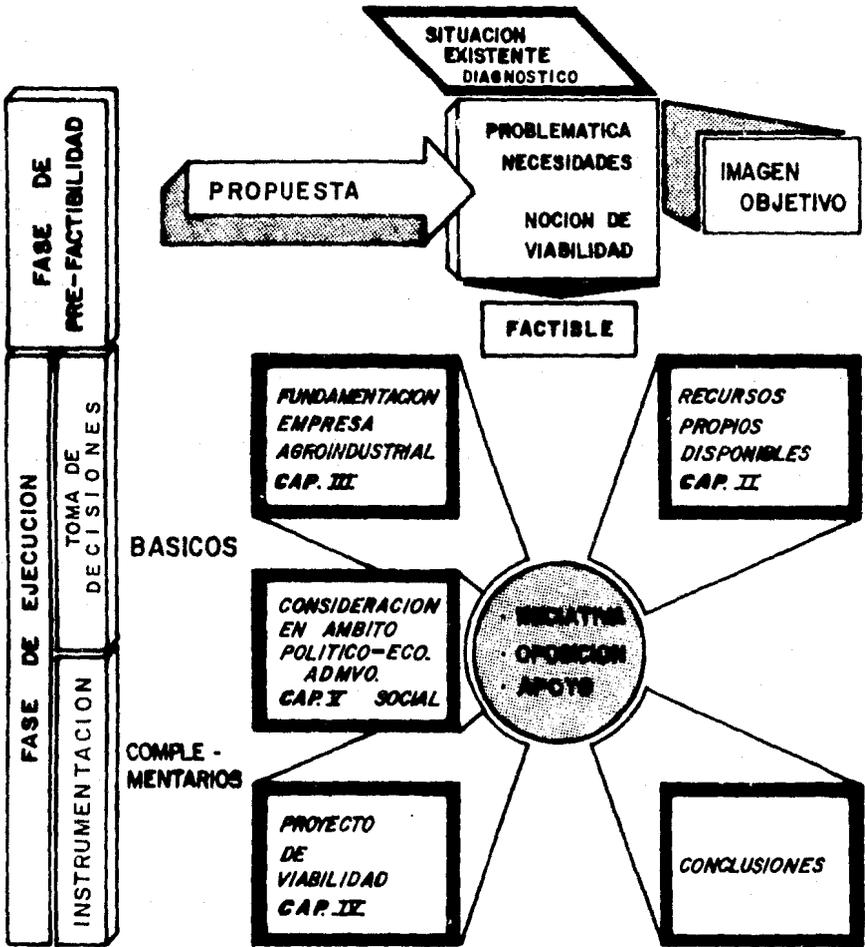
III

Integral y al Desarrollo Regional; el Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 1983 - 1988, de algunos anexos, como por ejemplo el presupuesto - programa del Ejecutivo del Estado para el ciclo mencionado; por último de bibliografía menor, pero igual de importante, la cual denomino "referenciales teóricos específicos".

Para responder adecuadamente al marco administrativo se particulariza concretamente en determinadas funciones, con comitante a lo anterior, se aplican los grandes lineamientos de acción de los instrumentos técnicos, validos para la ejecución de los planes y programas señalados, buscando la optimización de los recursos disponibles que redunden en los resultados deseados. Lo referido anteriormente, no equivale a restar méritos al estudio de caso, sino por lo contrario, lo coloca como punta de lanza del análisis, propuesta y objetivo de la presente, al realzar la importancia de posibles soluciones a la problemática del Municipio Libre en México.

La delimitación geográfica de los Municipios, adolece de errores debido a la excesiva fragmentación, y a la desproporción de los recursos territoriales conferidos en conse-

METODOLOGIA DE TRABAJO



G. R. M. / 85

BASADO EN: A R., :EEMANSA CONCEPTUAL FRAMEWORK
 EN "THE MANAGEMENT OF CHANGE IN GOVERNMENT" MARTINUS NI -
 JKOFF THE MAGUE 1976 .

IV

cuencia. La situación tiende a agravarse cuando se regionalizan los Municipios, ya que para esto, influyen criterios políticos, económicos, de servicios, etc., traslapandose la aplicación de las estrategias. Nuestro caso no ha sido la excepción, afortunadamente la conglomeración de Municipios y el ámbito geográfico, no difiere sustancialmente a los requerimientos económicos del proyecto.

Para tener una visión más clara del seguimiento de las ideas se incluyen gráficas, que esquematizan y sintetizan la información, que por falta de espacio o cuestión de redacción se haya mermado su importancia, por otro lado, resaltan los elementos medulares de la misma información utilizada.

Asimismo, se anexa un capítulo especial, relativo a los Comités de Planeación Municipal, y del Desarrollo Social y Económico del Municipio, cerrando el circuito analítico, en atención a las deficiencias mostradas por las llamadas células básicas del Federalismo, en busca de una autonomía política y un progreso económico, que redunde en mejores niveles de vida.

Finalmente, espero cumplir con el propósito inicial de describir bases de estrategia para el Fortalecimiento Económico Municipal. Por lo que respecta al Prefacio, sirva de advertencia por las innúmerables dudas que la lectura generará.

Vivimos en una era de incertidumbre. Son tantas las reglas que se han roto, tantas las profecías que han resultado falsas, y tan numerosas las doctrinas para las cuales no había fundamento; se nos ha inflingido tal cantidad de pruebas, de pérdidas y de desilusiones y han sido tantas las sorpresas y los choques, que el orden establecido ha quedado hendido.

Charles de Gaulle (1932).
El filo de la Espada.

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

INTRODUCCION

Las crisis económicas son la exarcebación de los problemas políticos, sociales y culturales del mundo. Este es el caso de México, la actual encrucijada que vive, bien podría haber llevado a afirmar lo que cierto inglés, cuando se le dijo que en Londres había más de diez mil ladrones, respondió orgullosamente: "¡Que maravilloso es que la ciudad de Londres sea tan rica que puede proporcionar a tantos rateros suficientes bolsillos para que roben!" tomándolo en sentido figurado o desfigurado, la situación no distaba mucho de lo ocurrido ciertamente, sin embargo, para la psicología del mexicano (ser mestizo que vive de lo mágico y misterioso) eran pruebas suficientes de inestabilidad, derrumbamiento y desastre de la realidad, de su mundo; los lugares comunes de la parálisis o imbecilidad de una sociedad "sui generis".

Lo que hacía falta, era una perspectiva más amplia que utilizara como fundamento para establecer las prioridades, las alternativas y las opciones. En una palabra, a menos que el hombre aprendiese a restablecer y regular sus propias pautas de consumo y producción, va derecho hacia el desastre.

La permeabilidad del Estado, debe ser revolucionaria porque constituye un reto para lo que hasta hoy en día se daba por sentado. Las estimaciones, categorías e ideologías están siendo rebasadas por los hechos, las antiguas fórmulas tuvieron su oportunidad dentro del escenario político - económico, que haya sido superficial y fugaz su actuación, dependió de las respuestas coherentes y eficaces que se implementaron tendientes al cambio social.

Todo ésto no es más que comienzo. La experiencia histórica se alza desde puntos estratégicos reclamando espacio y otra perspectiva dentro del quehacer práctico del Estado. Al poner en marcha importantes programas de Modernización y Reforma Administrativa, con base en una plataforma jurídica, amplia y sólida, encaminan los horizon-

VII

tes hacia el progreso. El futuro así proyectado, no es una extensión del presente sino que sistemático para su comprensión racional o científica. Entonces el meollo del problema se centra tanto en el proceso del cambio, como de su dirección.

Proceso y Dirección del cambio se sintetizan en una sola palabra: planeación. Planeación que es democrática al incluir a la sociedad, a los grupos de ella, sectores social y privado frente a la tarea del Estado y su aparato administrativo, conjugación de un fin común que sería para el caso: el Desarrollo Económico y Social.

Una solución que consiste en abrir nuevas alternativas, nuevas posibilidades, dimensiones y opciones, y, vías para el uso creativo de los recursos, no imponiendo restricciones como lo acostumbraba la forma Centralista de Gobierno. De aceptar como hecho la existencia de muchos y diversos caminos hacia el desarrollo, de sobrevivir o perecer a la problemática que se presente, sea en lo interno y externo, a solo una o al conjunto; conflictos que surgen bruscamente o bien gradualmente.

Ponerse a la altura del momento en que se vive, de darse cuenta de la amenaza que la crisis representa y de contar con la voluntad de hacerle frente, antes que sea demasiado tarde.

Es el acontecimiento central, la clave para la comprensión de los años inmediatamente venideros, la interrelación existente ente las partes, procesos y principios, su transformación mutúa que provoca la corriente de cambio, cuestión que ha ido surgiendo en la práctica (supuesta) del Federalismo Mexicano en tesis: la descentralización de la vida nacional.

El Municipio Ciudad Sórdan (Chalchicomula de Sema) se encuentra a cuarenta y cinco minutos por carretera, que es la de Puebla - Jalapa y la desviación en San Salvador El Seco su paso obligatorio, se van

encontrando nuevas panorámicas, como las lagunas cuya sensación hace pensar en dos grandes cenotes, después sabemos que no lo son, por tener corrientes internas de agua. Aún antes de llegar y desde el camino se cuentan cinco cúpulas de iglesias, intentos de tocar el cielo y atrapar al tiempo, de observar al pueblo y sus visitantes, por el lado contrario el blanquisco Pico de Orizaba pronóstico de un invierno que pronto llegará a ser.

Los días aquí vividos nos permiten conocer particularidades del Municipio e indiscretamente a sus habitantes: al desdeñoso "Señor Presidente" autoridad municipal; algunos funcionarios municipales y estatales nepóstistas y prepotentes, otros dignos al cargo; el comisariado ejidal y su gente -los hombres de la papa- campesinos que bien podrían estar en los libros de Azuela o Rulfo, Yáñez o Rojas González; el maestro que anhela otros lugares para su hija -que sin ser mayor aún, presenta modesta belleza- y para los jovénes. ¿Donde están los jóvenes? Emigran año con año buscando oportunidad de mejores trabajo y de estudios superiores, a pesar de haber nacido en un Municipio que se ha convertido poco a poco a lo moderno, a lo urbano, sin dejar de coquetear con lo tradicional, cuestiones que no son lo suficientemente fuertes para arraígarlos allí mismo.

Lo antedicho no se escribe de puro relleno, sino porque queremos significar parte de un sentir y creer del Municipio, que bien podría tener respectivo eco en otros Municipios del país con igualdad de características, su transformación lenta de lo rural a lo semi - urbano. Nuestra vivencia es singular y particular para cada uno de los integrantes del equipo impresionados de tal forma que es una de las culpabilidades para llevar a cabo el trabajo expuesto.

Puede haber pasión en el lenguaje, pero en raras ocasiones se utiliza

za, además quien se encuentra fuera de la realidad, quiero decir, estábamos de vuelta a un inicio común, el campo y tierra; problemática añeja, de los abuelos y padres; de los años a siglos, a pesar de tener otra visión -asfalto y concreto, macrocefalia urbana- no podemos cerrar los ojos y dar media vuelta.

El conjugar dos momentos distintos pero indisolubles e inseparables nos encaminó a tomar la temática con rigurosidad metódica y sistemática, al partir de lo general como es la planeación, pasar por los planes estatales y municipales hasta llegar a descomponer en sus partes al proyecto, instancia esencial a la implantación de una Empresa Pública en el Municipio poblano de Serdán, la parte concreta del estudio, es por tanto abstracto - concreto - abstracto concretizado o general - particular - general.

Esta tesis consta de seis partes. En el capítulo uno "Planeación para el Desarrollo" y "Estado promotor y rector de la economía" es una exposición de la experiencia sobre el caso ha tenido el Estado. Se hace mención a toda una serie de instrumentos que se desprenden de la práctica y ejecución del Sistema Nacional de Planeación como los COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal) y COPLAM (Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal), su sustento normativo específico, los planes y programas de ellos resulten, así como los mecanismos de apoyo. Todo esto con la intención de definir los márgenes de la actuación del Gobierno en sus tres niveles Federal, Estatal y Municipal para un cierto período. Cabe aclarar que no es en la planeación donde se van a resolver los problemas de México, las interacciones con la sociedad internacional es más compleja y rebasa la actuación de ésta y por tanto existe un grado pequeño de determinación -vía deuda pública, inversión extranjera, importaciones y exportaciones- de las políticas al respecto. Lo loable del caso, es que se define con anticipación cuales serán los objetivos a alcanzar, los lineamientos generales y de acción, por medio de la estrategia, de dónde partirá cualquier

actividad del Estado, apegándose a lo formulado en el Plan Nacional.

Al hacer participe de la tarea de planear a toda la sociedad y a los Gobiernos Federal y Estatal y Municipal, este último principalmente, podrá definir con autonomía el proceso de desarrollo, en el conocimiento de las características propias de su ámbito territorial.

El "estudio Socio - económico del Municipio de Ciudad Serán" se aborda en el capítulo dos, dividido en a) razgos geo-económicos y, b) infraestructura y servicios existentes, enúmerandose también una serie de problemáticas que aquejan a la localidad, con lo que se logró realizar una tipificación del Municipio en relación al grado de crecimiento que presenta, para ir delineando un proyecto de desarrollo, es decir, el conocimiento de la potencialidad de recursos explotables.

Del capítulo tres se desprende la categorización regional - sectorial del Municipio, como concepción de desarrollo regional porque involucra a las relaciones inter-municipales para llevarse a efecto la producción sectorial, que es en esencia agrícola, a pesar de tener un mínimo de transformación o procesamiento industrial; las agroindustrias se plantean como proyecto para corregir las distorsiones en el sector primario y dar mayor ganancia a éste, en sí, se busca que varios Municipios se integren a la actividad económica como productores de materia prima para la empresa bajo la tutela del Estado (base planes y programas) pero descentralizandos en su gestión, de objetivo se plantea el equilibrio en el ingreso.

Para dar sustento, apoyo y realce a la proposición de empresa pública agroindustrial se dan lineamientos generales en el proyecto de factibilidad, en torno a estudios como el de mercado, técnico, financiero y económico, en la cuarta parte de la obra. Se avoca, así a la descripción de elementos practicos y que para el nivel de avance de la administración municipal son sencillos y claros y no nece-

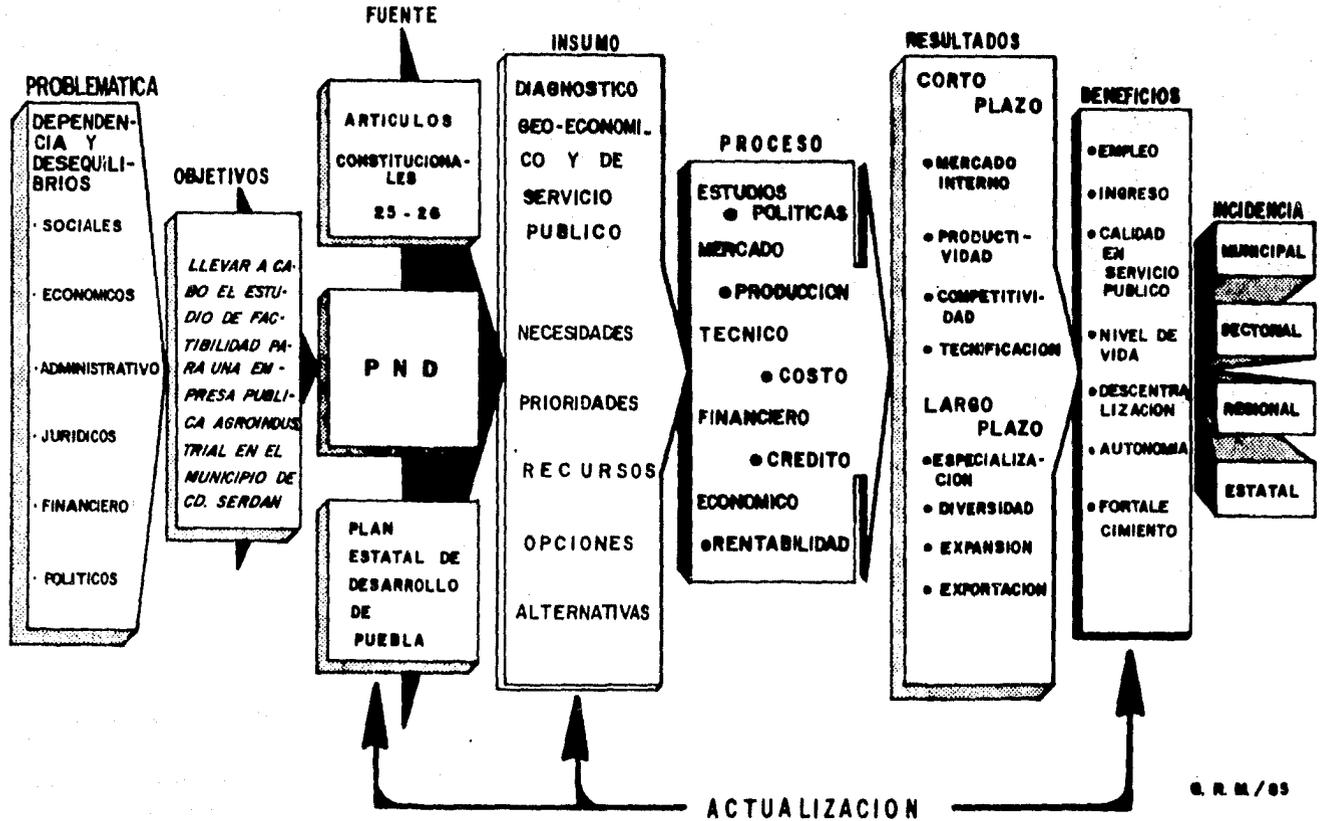
riamente exigirán personal especializado, ya que de no efectuarse así, puede generar nuevas dependencias que no existían o fortalecer otras que se han detectado. La idea se centra en utilizar los propios recursos -técnicos, materiales, humanos y los pocos financieros- del Municipio para que cimienten su desarrollo con lo que poseen o lleguen a poseer, convirtiéndose poco a poco y a largo plazo autosuficientes en algunas ramas de la economía. En la sección cinco, se han tomado una serie de consideraciones que se habrán de modificar en ámbitos como el económico, político, administrativo y social, porque implantar cualquier estrategia de desarrollo requiere por necesidad cambios en las estructuras que coadyuvan a eliminar los atrasos y obstáculos del sistema mismo, que impedían lograr un crecimiento armonico e integral del conjunto. Se hace mayor referencia a los mencionados problemas Municipales, dandose propuestas de solución, en éste sentido, el capítulo se presenta a manera de resumen de la obra, en tanto que toca carencias y soluciones, mientras que plantea otros temas para tomarse en consideración y ser base de un nuevo estudio y análisis.

El capítulo seis trae las conclusiones que se muestran por tema y no por capítulo ya que como notará inquieto lector, un mismo concepto puede aparecer a lo largo de la obra, pero con distinto matiz por lo que se busca homogeneización y uniformación de los datos anotados.

Como sucede, no está en el alcance del investigador o recopilador -como se le quiera llamar- dar la validez y correcta evaluación a lo escribió, el mérito es un traspaso a su sociedad, de lo que le rodea y como lo ha aprendido. El haber dicho profesionista, sería una mentira en un primer caso o una pedantería en un segundo, que llevaría a tomar lo hecho sólo como mero requisito academico, lo cual sería ver reducido nuestro mismo campo de labor, es decir, no tendríamos una posición crítica frente a la realidad y sus eventos.

De otro modo, la crítica pretende una transformación del objeto de

ESQUEMA GENERAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL POR UNA EMPRESA PARAMUNICIPAL



estudio por el sujeto y viceversa, para este fin, se tiene conocimiento de las herramientas a través de la Administración Pública y el análisis del ámbito socio - político dado por la Ciencia Política, por lo tanto visión técnico - política, esto es, no somos tecnócratas pero tampoco políticos, sino germen de lo que apenas se cultiva.

La obra se realizó, pues, con un enfoque integrador, inter-disciplinario que no generalizador ni totalizador. Por lo pronto, cabe hacer aquí una paréntesis para dar las gracias una vez más a las personas que colaboraron con sus conceptos, ideas y tiempo dedicado a una sana discusión del tema, encauzándolo y abriendo perspectivas nuevas e inpensables para el que esto escribe, por lo que así debe tomarse la responsabilidad, únicamente de él. Esto es, hay elementos que eran de premeditada existencia para el estudio, otros más casuales -ya que estaban allí esperando para tomar forma- y los más, eran exigencia del tema mismo. Lo que llevaría a afirmar: "La comprensión de que ningún conocimiento puede ser completo y ninguna metáfora perfecta, es por sí mismo humanizadora".

Ahora que ya sabe cual es el propósito de la obra, su contexto para escribirla y su desarrollo, comience a leer....

Ciudad Sérдан, Puebla a Noviembre 1983
Sta. Cruz Acatlan, Edo. de Méx. Mayo 1984.

CAPITULO UNO

LA PLANEACION DEL DESARROLLO

1.1 ANTECEDENTES

Obligado a encarar un problema de Estado -crisis económica, la -- cual ha mantenido al país al borde del colapso, cuyo punto crucial se manifestó en el año de 1982- que amenaza la estructura social - mexicana, el actual régimen modifica el modelo de desarrollo nacional, con la planeación económica y social del país. Ambas características -crisis, planeación- son tema de polémica por lo menos durante los últimos 20 años de esta centuria.

Los primeros pasos del gobierno, se encaminaron a elevar a rango - de norma Constitucional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, basado en las reformas a los Artículos 25 y 26 de nuestra - Constitución.

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

"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

La reforma al Artículo 25, fija los fines de la rectoría del Estado, sentando las bases que reafirman el proceso productivo de la - economía mixta mexicana a través de delimitar y proteger su actividad con la regulación del Estado en la economía, fortaleciendo sus instrumentos de promoción de desarrollo integral.

Con las reformas y adiciones del Artículo 26 Constitucional, se esta

tablecen explícitamente las facultades del Estado para planear el Desarrollo Nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en otras leyes como la Ley de Planeación. Se recogen en la Constitución, los propósitos, atribuciones y las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la planeación de toda la sociedad en el proceso, fortaleciendo la capacidad del Estado, para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la Nación, para que éste sea en los ámbitos político, económico, social y cultural del pueblo, de manera dinámica, equitativa, sólida, permanente y eficiente como menciona el Artículo. 2

Durante varios decenios, el Estado Mexicano ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utilizando diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción ha ido variando.

El establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la ley sobre "Planeación General de la República", cuyo objeto era el de coordinar y encauzar las actividades de las dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país.

A los pocos años se daría otro elemento orientado a la planeación del desarrollo nacional: el establecimiento de los planes sexenales, para los periodos 1934-40 y 1940-46. Estos planes representaron avances importantes en el proceso y las técnicas de planeación. 3

El primer plan sexenal creaba el Comité Asesor Especial con carácter de Organismo Consultivo encargado de coadyuvar al cumplimiento del plan.

Lo relativo al desarrollo de la Administración Federal en las décadas de 1940 y 1950, cuando cobran singular importancia los Organismos

mos Públicos Descentralizados, y las Empresas de Participación Estatal.

En 1954, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, destinada a efectuar estudios sobre proyectos de inversión de la Administración Pública Federal y de los Organismos Descentralizados, con el fin de ponderar la importancia de cada proyecto en función de sus aspectos económicos y sociales, presentaba al Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas. En el Programa de Inversiones Públicas 1954-1958 se utilizaron por primera vez las Cuentas Nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetaba la inversión pública a un programa general de desarrollo. 4

Se obtuvieron importantes experiencias en materia de planeación regional, se anotan principalmente la planeación de las cuencas hidrológicas que abarcaban varias Entidades Federativas, tales como la del Lerma y la del Papaloapan.

Para el año de 1962, se estableció una Comisión Intersecretarial a fin de formular los planes nacionales para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo. Se confirmó la necesidad de contar con planes de desarrollo integral y por primera vez fue establecida la obligación, de coordinar las funciones de la Secretaría de la Presidencia y la de Hacienda y Crédito Público para obtener y reforzar los resultados de la elaboración de los planes. Surge de este modo el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, ejercicio que se continuó con la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1966-1970.

El programa de desarrollo regional destinado a la península de Yucatán hecho por su Dirección de Planeación en 1972, así como otro más para la parte Sur del país, que incluía a los Estados de Chiapas y Tabasco principalmente-, así surgió el Comité Promotor del Desarrollo Económico de Yucatán. Con la experiencia obtenida, se

recomendó la aplicación del modelo a otras Entidades Federativas.

Esta misma línea hace que para 1974 se formulara el "Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa", mediante el cual los Estados tenían la facultad de presentar anualmente su propuesta de inversión federal, con el fin de disponer mayormente de la asignación de recursos financieros a través de los Comités Promotores del Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES). 5

La "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (LOAPF), entra en vigor en Enero de 1977, con el propósito de establecer las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y Paraestatal.

Se dio asimismo, la agrupación de las actividades económicas y sociales en un esquema sectorial, en donde se responsabiliza a las Dependencias directas del Ejecutivo Federal como unidades encargadas de la planeación, coordinación y conducción de las políticas generales de cada sector de actividad, y para lo cual el Ejecutivo Federal les dio facultades de coordinar los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos que se ubicaban en el ámbito sectorial del cual eran responsables.

Es el 17 de Abril de 1980 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el "Plan Global de Desarrollo 1980-82", con lo que se muestra la acción globalizadora de la política de desarrollo y el avance en la "...consolidación de un sistema integrado de planeación que permite ordenar la información, de tal manera que se pruebe la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos nacionales buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social", según la Exposición de Motivos, enviada por el Presidente López Portillo al Congreso de la Unión.

En síntesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura hacen imprescindible que se fortaleciera la planeación como instrumento de transformación social y se le institucionalizara en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

1.1.1 La Planeación Democrática

El punto de partida del sistema de planeación, es el ordenamiento del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, política y cultural del país.

El interés del gobierno, es enmarcar la planeación democrática, como un instrumento de transformación de la sociedad, con orden y racionalidad, de acuerdo al proyecto nacional.

Como proyecto nacional, se entiende, al fortalecimiento de la sobranía y la independencia nacionales, en lo político, económico y lo cultural. Es igualmente, el régimen Democrático, Republicano, Federal y Representativo que la Carta Magna establece.

Mediante la planeación democrática se precisan y se fijan los objetivos, metas, estrategias y prioridades del desarrollo, forma de participación y mecanismo de institucionalización; se asignan los recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución de las acciones planteadas, se coordinan las actividades que efectúan los distintos órdenes de gobierno. Con la planeación democrática, se permitirá concertar las actividades de los sectores social y privado dentro de los fines del desarrollo nacional.

Estos fines del desarrollo en lo social implican satisfacer las necesidades en materia de alimentación, educación, salud, vivienda y desigualdad distributiva del ingreso. Al encaminar los esfuerzos

hacia la realización de un desarrollo integral en los sectores: industrial, agrícola, ganadero, forestal y pesquero.

Con la planeación democrática,⁶ se impulsan los cambios que implican los conceptos actuales del gobierno, como democratización integral, descentralización de la vida nacional, renovación moral de la sociedad, política de desarrollo, sociedad igualitaria, todos estos contenidos en las tesis de campaña promocional del entonces candidato a la Presidencia Miguel de la Madrid.

La planeación democrática se propone principalmente impulsar y fortalecer la descentralización de la vida nacional e incrementar la capacidad de respuesta de las autoridades Federales, Estatales y Municipales a las demandas que plantea la población. Es en síntesis, un instrumento para promover una política de desarrollo, en el refuerzo del Estado y su actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que se base en la promoción del empleo y disminución de la inflación y carestía.

1.1.2 El Aspecto Político-Normativo

El 29 de Diciembre de 1982, fue aprobado por el H. Congreso de la Unión la "Ley de Planeación" cuya iniciativa era promovida por el recién electo Presidente Miguel de la Madrid. A grandes rasgos, esta ley establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se lleve a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y, tiene por objeto el encauzamiento, en función de la planeación, las actividades de la Administración Pública. Los párrafos siguientes destacan los aspectos más relevantes de la ley, y la forma jurídica de regular el aspecto administrativo en materia de planeación.

En el primer capítulo se define el objeto de la Ley, que consiste -

fundamentalmente en regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo -obligatoria para la Administración Pública Federal- y en establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

He aquí lo básico que fundamenta cualquier esfuerzo innovador en -ramas de la actividad económica. Ya que la Ley determina que los titulares de las Dependencias informen sobre la aplicación de los instrumentos de política económica y social que por razón de sus -competencias les corresponda administrar, señalando las relaciones que hubiera entre el proyecto o negocio que se trate y los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional, relativos a la Dependencia o Entidad a su cargo (Artículos 9, 10 y 11 de la citada --Ley).

El Capítulo Segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual la Administración Pública Federal -llevará a cabo las tareas de la Planeación del Desarrollo.

El Capítulo Tercero destaca la participación social en las tareas de la planeación y la expresión amplia de opiniones y propuestas -por parte de la población en la elaboración y ejecución del Plan -Nacional de Desarrollo (PND) y los demás programas que genere el -Sistema, la Ley faculta al Ejecutivo Federal determinar las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación (Artículo -20 y Único del Capítulo, de la misma Ley).

En el Cuarto Capítulo se establecen las características y elementos esenciales del Plan y programas derivados de las Actividades -del Sistema. El Plan Nacional de Desarrollo, como compromiso general, en materia de desarrollo económico y social que asume el titular del Ejecutivo Federal para el período que le corresponda -es -elevado a norma jurídica la necesidad de elaborar el Plan Nacional por sexenio (ver Artículo 26 Constitucional reformado)- y deberá -

formularse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración. Se cuenta así con las definiciones que norman la acción administrativa pública.

Con el propósito de fortalecer el Sistema Federal que establece la Constitución -se fija la coordinación entre el Ejecutivo Federal y los locales- y de lograr el desarrollo equilibrado de los diversos estados y regiones del país; todo ello con la participación de los grupos sociales interesados.

La Ley pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación. Para tal caso, se propone en capítulo especial -el Quinto -Capítulo, de la misma-, regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación, los Estados y los Municipios.

En este sentido, la Ley plantea un esquema de planeación de ámbito federal. Se da libertad a los Gobiernos Estatales y Municipales, conforme competencias, de llevar a cabo la planeación del desarrollo en su ámbito geográfico respectivo. Pero se prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Federal acuerde con los Estatales, y a través de éstos, con las autoridades Municipales, su participación en aquellos aspectos de la planeación nacional, que les atañe, para la consecución de objetivos y prioridades nacionales, al fortalecimiento de las tareas de planeación de desarrollo de los Estados y Municipios.

El Capítulo Sexto, de concertación e inducción, establece las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programas, a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo, al considerarse como de Derecho Público.

Finalmente, la Ley de Planeación contempla un Capítulo de Responsabilidades cuyo objetivo general es el de procurar la observancia -

de ésta, y la consecución de sus propósitos últimos. Se preven me di das y sanciones para garantizar el desempeño de la planeación, - dependiendo de la naturaleza de la función pública.

Para asegurar la ejecución de los compromisos contraídos en los - términos de la propia Ley entre la Federación y los Estados, se es ta ble ce que el Ejecutivo Federal propondrá a los locales que los - convenios relativos incluyan sanciones por su incumplimiento, pre- viniendo, conforme al orden Constitucional el que las controver- - sias que puedan surgir de los propios convenios, sean resueltas - por el Organismo Superior del Poder Judicial de la Federación.

En general, la Ley recoge en lo fundamental los antecedentes que - en nuestro sistema de planeación asignan su conducción al Poder - Ejecutivo, considerándolo como el medio eficaz para ejercer la rec tor ía del desarrollo en forma ordenada que permita fijar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabili da des y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resul- ta dos.

En este sentido, se deriva de la Ley, los diversos criterios funda- men ta les de la planeación, ante todo, conviene destacar como parte de ella la estructura institucional del Sistema Nacional de Planea- ción Democrática (SPND), que se integra por todas aquellas depen- dencias y entidades de la Administración Pública Federal y las re- presentaciones de los grupos sociales que participan en las activi- da des de planeación vinculadas a través de: los responsables de ca da Dependencia o Entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan, y los meca- nismos de participación ya anotados.

Las actividades que se realizan dentro del SPND, comprenden el pro ceso en el cual se cumplen las etapas de formulación, instrumenta- ción, control y evaluación del Plan y los programas.

1.2 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática su vigencia se establece en el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación; y al precisarse el plan y sus programas que se generen dentro de él, así como su jerarquía, alcance temporal y geográfico.

El SNPD cuenta con los siguientes instrumentos -para sustentar, integrar y coordinar el proceso de planeación- instrumentos jurídicos:

- Base Constitucional, en el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Nacional de Planeación;
- Plan Nacional de Desarrollo;
- Programas Estratégicos, Regionales y Especiales;
- Programas Institucionales.

Estos documentos son normativos. El sistema genera también, documentos para la instrumentación del Plan que son: Programas Anuales, Sectoriales y Convenios Unicos de Desarrollo.

Así como en la ejecución de las acciones administrativas se han diferenciado tres niveles -global, sectorial e institucional-, que también, en la planeación se les distingue. La planeación global se encarga de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación. En este nivel su carácter es macroeconómico y regional, que incluye la coordinación de los Programas en los que intervienen dos o más Entidades Federativas.

Para efectos operativos, el proceso de la planeación se concibe en cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en tiempo pueden darse simultáneamente. Estas etapas -se han mencionado

anteriormente- son: formulación, instrumentación, control y evaluación -ahora les dedicaremos unas líneas-, y su cabal cumplimiento asegura la vinculación entre el mediano y el corto plazo.

La formulación se refiere a la elaboración del PND y los programas de mediano y largo plazo. La formulación se dedica a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole - que se asignan a la realización de las acciones.

En la Instrumentación del Plan y los programas es tan importante el diseño inicial, y se lleva a cabo (instrumentación) a través de cuatro vertientes, que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones, según el caso correspondiente.

1.2.1 Las vertientes del Sistema de Planeación

La vertiente de obligación, se aplica la APF Centralizada y Paralela, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran, conforme aspectos administrativos, de política económica y social del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y programas de mediano plazo.

La vertiente de inducción se refiere al manejo de instrumentos de política económica y social y su impacto en las decisiones de los particulares, para el cumplimiento de los objetivos de la planeación. 7

La vertiente de concertación, comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de Derecho Social o Privado. 8

La vertiente de coordinación, incorpora las acciones en materia de planeación que la Federación realice con los gobiernos de las Entidades Federativas, y a través de los Estados, con los de los Municipios.

La etapa de control, se refiere a las tareas necesarias para lograr la oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto para la instrumentación como en la ejecución de acciones, a fin de evitar desviaciones en el cumplimiento de los objetivos definidos en la planeación.

La evaluación, es la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, a fin de retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo, es asegurarse del carácter flexible y dinámico del proceso.

El SPND es un sistema ordenado de toma de decisiones, por ello es descentralizado en su operación y centralizado en su normatividad; asimismo, se integra funcionalmente en los tres niveles de la planeación, como son: el Nacional, Estatal y Municipal para el desarrollo.

Conforme a lo establecido en la Ley de Planeación -que obliga al Ejecutivo Federal emitir un Plan Nacional de Desarrollo, durante los seis meses posteriores a la fecha en que toma posesión de su cargo como Presidente de la República-, bajo el esquema del Sistema Nacional de Planeación Democrática, según las bases que se desprenden de las reformas a los Artículos 25 y 26 de la Constitución; el 30 de Mayo de 1983, el titular del Ejecutivo Federal presentó a la Nación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

1.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se presentó así, "como -

el instrumento que permite hacer congruentes las acciones del sector público; crear el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores privado y social, y coordinar las de los tres niveles de gobierno". Se integra, de esta manera, el esfuerzo de la sociedad para obtener los fines del desarrollo que se pretende para el país y cuyas grandes orientaciones políticas están planteadas en la Constitución de 1917.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), es resultante de la voluntad política del Estado y de un esfuerzo de participación social materializado en las Consultas Populares⁹ que se efectuaron antes de su redacción definitiva.

En el PND se contienen los objetivos nacionales, la estrategia y prioridades del desarrollo, las previsiones sobre recursos, instrumentos y los responsables de su ejecución. Establece lineamientos y políticas, norma el contenido de los programas que forman el Sistema.

La vigencia del Plan es de seis años, que corresponden al período Constitucional de gobierno. Sus objetivos y previsiones se ubican en este período, aun cuando se hagan proyecciones a largo plazo.

El PND tiene como propósito fundamental el de mantener y reforzar la independencia nacional, vigorizando la economía y la sociedad, su estrategia abarca dos líneas principales: la reordenación económica y el ámbito estructural; que proporcionan la dirección a seguir, sin enfatizar en los contenidos cuantitativos del crecimiento y del desarrollo.

La primera, de reordenación económica, establece tres propósitos: "abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

La segunda, el cambio estructural, precisa seis orientaciones generales: "enfatar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar el sector privado". 10

El Plan Nacional de Desarrollo consta de tres partes:

En la primera se definen los principios políticos, se realiza el diagnóstico, se establecen los propósitos, objetivos y estrategia. Las bases políticas, se describen en lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

En virtud de tratarse de un documento que explica los grandes lineamientos políticos y de estrategia nacional, en la primera parte se describe históricamente cuál ha sido la Política del Estado Mexicano, el contexto nacional e internacional, su evolución general y su potencial de desarrollo, así como, los problemas estructurales y de la economía mexicana.

La segunda parte del Plan, se dedica a definir cómo se pretende instrumentar la estrategia. Los grandes apartados de esta sección contienen, la política económica general, que incluye las perspectivas macroeconómicas para el período 1983-1988; así como las políticas de gasto público, empresa pública y financiamiento del desarrollo -donde se definen las políticas de subsidios, crediticia y monetaria y deuda pública-. Con la vinculación a la economía internacional se precisa la aplicación de políticas cambiarias, de comercio exterior y de inversión extranjera. Se establecen, por último, lineamientos de capacidad y productividad.

En segundo lugar, se define la política social en sus objetivos de

empleo y distribución del ingreso, así como las líneas que deberán seguirse en: educación, cultura, recreación, deporte, alimentación, salud, seguridad social, desarrollo urbano y ecología.

Los siguientes dos capítulos contienen la política por cada uno de los sectores y la política regional. Estas políticas describen lo que se pretende en términos globales en desarrollo rural, agua, reforma agraria, pesca y recursos del mar; bosques y selvas, desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos, minas, transporte, comercio, abasto, comunicaciones, desarrollo tecnológico y científico.

En lo relativo a la política regional, se da el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias, se trazan las líneas de política para: la zona metropolitana de la Ciudad de México, la frontera norte, el suroeste, las costas del Golfo y Pacífico. Son directrices para orientar la planeación que realice la Administración Pública Federal y los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, la parte tercera del Plan contiene los lineamientos y bases para que la sociedad participe en la ejecución del Plan. Se distingue en esta parte, las denominadas vertientes de la planeación -ya definidas con anterioridad-.

Este esquema de planeación que ahora se ha planteado -en contraste, por ejemplo, Plan Global-, incluye mecanismos operativos y metodológicos para asegurar que los lineamientos del Plan, en un mecanismo que va de lo general a lo particular, que se traduce, como ya hemos anotado, en los ámbitos sectorial, regional e institucional.

1.3.1 Instrumentos Normativos-Técnicos

El Convenio Unico de Desarrollo, es el instrumento mediante el

cual el Gobierno Federal y los estatales coordinan sus esfuerzos - para alcanzar los fines de la planeación del desarrollo.

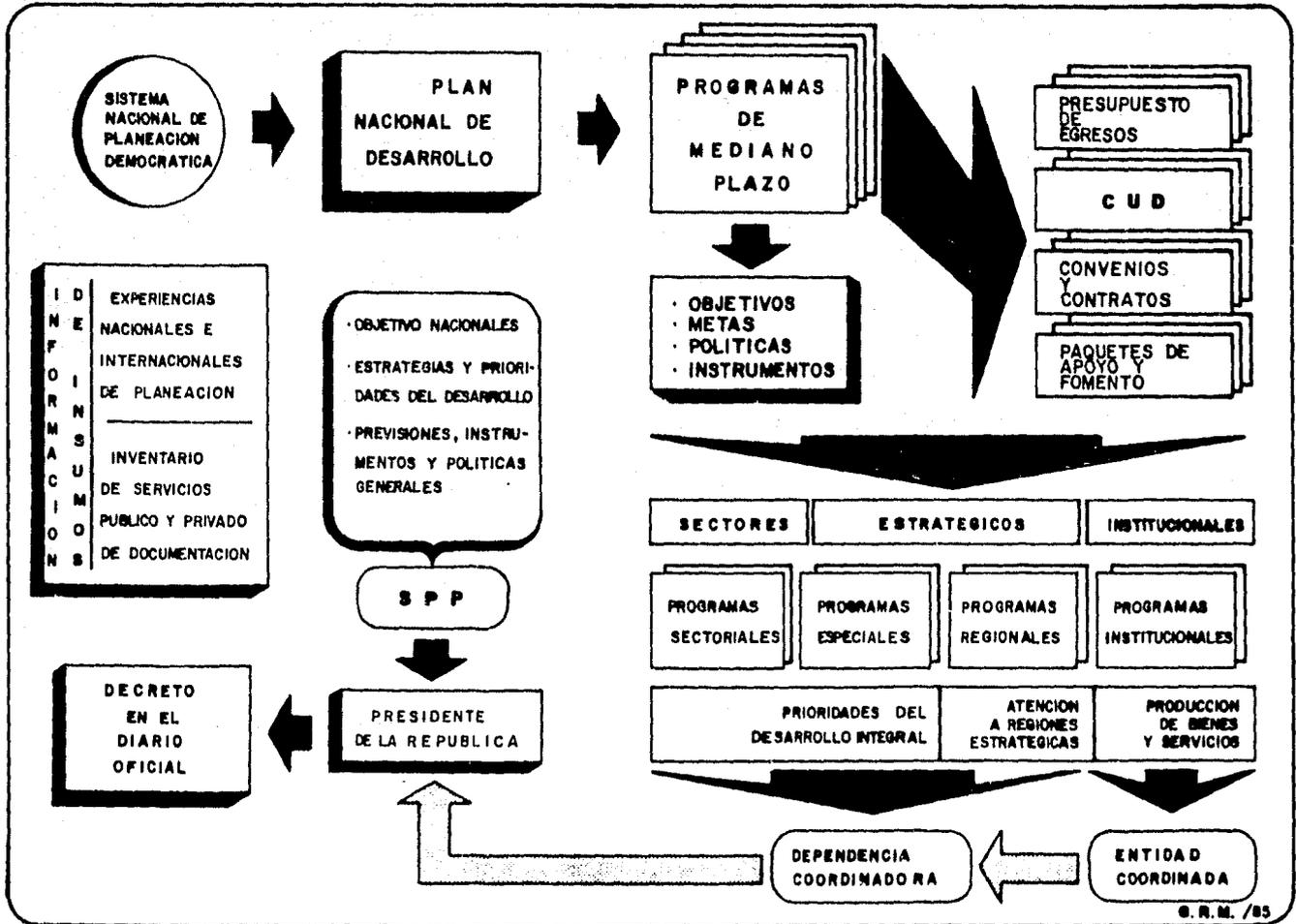
Tiene como antecedentes a los Convenios Unicos de Coordinación -- (CUC), cuya operación comenzó a principios de 1977 con la coordinación de programas de inversión, buscando transferir recursos financieros y asesoría técnica de la Federación a los Gobiernos de los Estados, para la ejecución de obras de infraestructura social y - económica para ser realizadas por los organismos locales y para - fortalecer la capacidad de programación, administración y ejecución de los Gobiernos Estatales.

La evolución del Convenio Unico de Coordinación o de Desarrollo, - permitió ampliar la participación del Estado en las tareas del desarrollo, y en la medida que se aprovechen las potencialidades que contiene, tanto por la Federación como por la Entidad, se logra, - aunque parcialmente, armonizar los esfuerzos entre los niveles regional, sectorial y nacional del desarrollo, traducidos en programas efectivos de acción a través de sus tres modalidades básicas.

1. "Programas Estatales de Inversión (PEI). Programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos Estatales, bajo la - normatividad establecida conjuntamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las Dependencias y Entidades originalmente responsables de los mismos; integran acciones de los órdenes de gobierno y prevén la participación de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado".

2. "Programas Sectoriales Concertados (PROSEC). Aquellos que -- siendo programas institucionales de las Dependencias y Entidades - de la Administración Pública Federal, coadyuvan al logro de los objetivos sectoriales que requieren, para su realización, de la colaboración de los Gobiernos Estatales; se formalizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación y, en ellos se integran acciones de ambos órdenes de gobierno, pudiéndose incluir a los Ayuntamientos

INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y TECNICOS DEL SMPD



y a los sectores social y privado".

3. "Programas de Desarrollo Estatal (PRODES). Programas que integran acciones de los Gobiernos Federal y Estatal, previéndose la participación de los Municipios y de los sectores social y privado, mediante la formulación e instrumentación de proyectos prioritarios orientados a impulsar programas, regiones y sectores de actividad que los Estados consideren estratégicos para su desarrollo". 11

Solamente nos falta mencionar en este inciso, otros instrumentos del Gobierno Federal que afectan y determinan, en ocasiones, algunas de las acciones administrativas del Gobierno de Puebla y de los de la Federación, entre estos instrumentos y acciones encontramos los siguientes:

La aplicación de la política de estímulos fiscales, con el objeto de racionalizar el sacrificio fiscal y modificar su distribución, dando mayor importancia al fomento del empleo y la inversión, así como, las prioridades sectoriales y regionales enmarcadas en el PND. Por otra parte, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, la suscripción de convenios en esta materia para fortalecer las finanzas del Gobierno de la Entidad.

Asimismo, la otrora Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, hoy Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal (UMAPF), con objetivos de estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como, ordenar y evaluar su ejecución.

Se promueve ante las Entidades Federativas los mecanismos para fortalecer su capacidad de administración de los recursos financieros y establecer lineamientos de carácter técnico para apoyar la modernización del aparato burocrático de los gobiernos locales, tanto Estatales como Municipales.

Por último, haremos mención del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo es contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y técnicos e inducir el desarrollo de regiones y ciudades para conseguir un crecimiento más equilibrado, con la desconcentración territorial se atiende en forma más equitativa y eficaz a toda la población.

Otros dos instrumentos que apenas inician su operación, bajo las nuevas modalidades del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), antes - CUC, son la Descentralización y Sectorización de la Administración Pública Federal y la Paraestatal.

Como hemos visto, el Convenio -instrumento que ha venido perfeccionándose y que de un Convenio Unico de Coordinación de obra pública a un Convenio Unico de Desarrollo¹²⁻, actualmente pretende servir de medio para que los niveles de gobierno en él involucrados, propicien el desarrollo socioeconómico estatal, siguiendo la política de descentralización de la vida nacional.

Por otro lado, el CUD recoge año a año, la experiencia de su operación en los años precedentes y para este año (1985), contiene algunas modificaciones, a saber:

- Se incluyen las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, a iniciativa de cada Gobierno Estatal.
- Se presentan en un capítulo específico las prioridades sectoriales de alcance regional que son responsabilidad del Gobierno Federal y cuyas acciones se pretende complementar a la de los Gobiernos Estatales.
- Se elaboraron, como prioritarios para el desarrollo regional programas estratégicos, cuya ejecución, seguimiento y evaluación es compromiso de las tres instancias de gobierno.

Estos programas son: Mar de Cortés, Sureste, Zona Metropolitana de la Ciudad de México y región Centro; Frontera Norte.

Dentro del CUD por tanto, se incluyen los programas que tienden al desarrollo socioeconómico y que se ejecuten y evalúen, conjuntamente por los Gobiernos Federal y Estatal. El CUD señala el compromiso de las partes para consolidar el SPND y el compromiso del Estado de configurar y operar el sistema estatal de planeación, vigorizando el funcionamiento del Comité de Planeación del Desarrollo - (COPLADE).

Otro capítulo del CUD, define concretamente las acciones que realizarán ambos niveles para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional. Por ello, se incluyen los compromisos para la descentralización educativa y de salud, así como, las bases que deberán formularse para que los Estados transfieran a los Municipios - las nuevas materias que les competen, de acuerdo con las reformas al Artículo 115 Constitucional.

Sendos capítulos del CUD, contienen las prioridades específicas para el desarrollo integral del Estado y las acciones relativas a la reordenación económica en el territorio nacional, esta última estrategia contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.

En otro capítulo, se contienen los programas de desarrollo regional de competencia Federal, Estatal o concurrente y que se coordinan dentro del Convenio -éstos vienen a sustituir al PIDER, PEI, - PAZM, PRODES, PROSEC-.

En capítulos separados, se expresan en el CUD los compromisos Federales y Estatales de apoyo al fortalecimiento Municipal, así como, las prioridades sectoriales para el desarrollo nacional que deberán negociarse en el seno del COPLADE.

Otros capítulos del CUD, se refieren: al programa regional de em--

pleo, en sus cuatro vertientes de acción y al compromiso de establecer sistemas estatales de control y evaluación, por parte de los gobiernos de las Entidades Federativas.

En otro momento, aparte, el Ayuntamiento está involucrado en las acciones materia del CUD, porque un gran número de sus programas repercuten al nivel municipal y en él se establecen las bases para que el Estado transfiera o convenga con el Municipio, las atribuciones que les confiere el nuevo Artículo 115 Constitucional.

Como el CUD establece la obligación de constituir al SEPD, el Ayuntamiento mediante el COPLAM, o directamente, debe participar en el COPLADE e incorporar sus prioridades y propuestas en el Plan Estatal de Desarrollo.

1.3.2 El Artículo 115 Constitucional Reformado

El 3 de Febrero de 1983, se publicó el decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional, en el Diario Oficial de la Federación. Las reformas y adiciones al 115 divide en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos que son comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo.

En la fracción I, se apoya y robustece -recogiendo los principios electorales que se consignan en el texto Constitucional actualmente- la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros del Ayuntamiento.

En la fracción II, se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía Constitucional al manejo de su patri

monio de conformidad con la Ley, se establece con claridad que están facultados para expedir, además, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, pero con la base que fijen las Legislaturas de los Estados.

Uno de los problemas que han confrontado las comunidades municipales, es el referente a la prestación de servicios públicos, ya que era ambigua la definición Constitucional sobre cuáles de dichos servicios prestarían y, además, la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, se dio el caso de que fueron absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Así, en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los del agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además, dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Por la amplia reiteración y sustentación en la consulta popular, se llegó a la conclusión en la necesaria reestructuración de la economía municipal, y de que no podrá haber cabal libertad política mientras no se cuente con autosuficiencia económica.

Por ende, en este renglón fundamental para el desarrollo de los Municipios, se consignó en la fracción IV del Artículo, en primer término, como concepto originario del 115, la libre administración de su hacienda por parte de ellos mismos, siendo al mismo tiempo, una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal.

Se estimó conveniente asignarles a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, así como el fraccionamiento, división, consolidación, traslado, y mejora de su propiedad inmobiliaria.

Se atribuye también, a los Municipios, los rendimientos de sus bienes propios, así como de otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria se elevó a la categoría de rango Constitucional, el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer las bases, monto y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados sólo por los Ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiese autorizado.

Otro importante aspecto, en el que la reforma municipal habían quedado postergados, es el desarrollo urbano, necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de la zona de reservas ecológicas, todo ello conforme a los fines y lineamientos del párrafo tercero del Artículo 27 de la misma Cons-

titución.

En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también, los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras, la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

1.3.2.1 Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal

La concurrencia fiscal -que dos o tres niveles de gobierno gravan la misma fuente tributaria- surgió de las limitaciones del Artículo 73 Constitucional y de los Artículos 117 y 118 de los Estados, el resto de los campos tributarios no era privativo de ninguno de los niveles de gobierno, de acuerdo a la ley -y que han sido casi resueltos por la reforma al Artículo 115-, en la Ley de Coordinación Fiscal ¹³, y los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En las reformas presentadas y publicadas en el Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1981, a la Ley de Coordinación Fiscal, se dispone en el artículo 2o. un incremento del 0.5% al Fondo General de participaciones para aquellas Entidades Federativas que se coordinen en materia de Derechos; además, del impuesto adicional del 3% sobre el general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, el 66% del monto de su recaudación se destinarán a incrementar el Fondo de Fomento Municipal a distribuir entre los Municipios de aquellas entidades que se coordinen en materia de Derechos.

Con lo anterior, se busca fortalecer aun en mayor grado la hacienda pública municipal, ya que además, se dota de más y mayores recursos a Estados y éstos a su vez a los municipios, en virtud que la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 6o. que los

Estados distribuyan entre sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones -para Puebla en 1984 la cifra es de un 30%- que de los fondos general y complementarios le correspondan, determinándose respecto de las soberanías estatales, siendo las legislaturas locales a las que toca establecer tal distribución, -en este caso se utiliza el "factor de erogación por habitante"-.

En el Diario Oficial al que se hace referencia, aparece otra adición que busca garantizar la oportuna y correcta entrega de las cantidades del Fondo de Fomento Municipal, a los municipios del país, al señalarse en el penúltimo párrafo del Artículo 2A: "Si los Gobiernos Estatales retienen las cantidades que tenga derecho el Municipio, la Federación las entregará directamente descontando las del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales".

Actualmente, la legislación fiscal municipal se compone de:

1. La ley de Hacienda Municipal, que contiene lo relativo a impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.
2. Las disposiciones relativas a las normas, definiciones y facultades tributarias, se contemplan en el Código Fiscal del Estado (ya que no se encontró municipio que haya regulado esta materia).
3. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Puebla que establece disposiciones que definen y limitan la facultad impositiva de los Municipios.

Se trabaja coordinadamente con diferentes Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal en el seno de los COPLADES, a fin de configurar los planes financieros estatales y sus respectivos programas para dar viabilidad financiera e instrumentar los Planes de Desarrollo Estatal; lo anterior, integrado a un solo esquema de gasto -financiamiento.

Es decir, se contempla tanto recursos provenientes de programas de las Dependencias Federales, de las transferencias y subsidios que habrán de asignarse a los programas de inversión, sino también -- aquellos otros recursos fiscales que vía participaciones se otorgan a los Gobiernos Estatales y Municipales, conjuntamente con los recursos de la banca nacional y los fondos y fideicomisos de fomento económico puedan financiar tanto de manera directa, la creación de infraestructura básica y equipamiento urbano, como de manera indirecta los programas y actividades que permitan inducir la co-inversión de los sectores privados.

Se participa también, con diferentes Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, cuyos propósitos coinciden en la formulación de estrategias y el establecimiento de políticas y procedimientos destinados a lograr mayor vinculación en las relaciones que se establecen con Estados y Municipios, realizándose documentos con las siguientes Dependencias:

- Colaboró con la Secretaría de Gobernación en la coordinación, para llevar a cabo la evaluación del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal.
- Participó en el grupo de trabajo de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y la Secretaría de Programación y Presupuesto, responsabilizando del esquema de coordinación de acciones de dicho programa.
- Con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (antes SAHOP), ha colaborado con los cursos de Inducción a Presidentes Municipales que inician su gestión. Asimismo, con el Programa Editorial que tiene esa Dependencia -en lo relativo a las publicaciones de apoyo función municipal-, en cuanto a la revisión y actualización de cuestiones financieras.

Por otro lado, el Artículo 117 Constitucional, fracción VIII, permite que el uso del crédito sea más accesible por parte de las au-

toridades estatales y municipales del país. Esta fracción dice - textualmente: "Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..." abre así, una perspectiva muy importante en lo que respecta al uso y capacidad de financiamiento, aplicado particularmente a la infraestructura y equipamiento básico de los centros de población.

Ahora se enumeran algunas instituciones y organismos del Sector público Federal que se coordinan con el Municipio:

1. BANOBRAS
2. Banco Nacional de Fomento Cooperativo
3. Banco Nacional Urbano
4. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos
5. Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado
6. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Federal
7. Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural
8. SEDUE (antes SAHOP)
9. INFONAVIT
10. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
11. CONASUPO
12. Secretaría de Educación Pública
13. CAPFCE
14. Instituto Nacional Indigenista
15. Secretaría de la Reforma Agraria
16. CORETT
17. Secretaría de la Salud (antes SSA)
18. Desarrollo Integral de la Familia (DIF)
19. Otros

La necesidad de establecer o mejorar, en su caso, la programación presupuestaria municipal, con el objeto fundamental de racionalizar recursos; claro está, ello es aconsejable en los casos de Muni

cipios que cuentan con ingresos considerables y diversidad de problemas, por sus características urbanas o metropolitanas que ameritan un sistema de presupuestación eficiente.

El proyecto de Reglamento de Administración para Municipios urbanos y metropolitanos, contempla la necesidad de la creación de una unidad encargada del manejo y operación de este sistema; dicho proyecto aparece en las páginas 55 y 61 del Manual de Administración Municipal que editó la Coordinación de Estudios de la Presidencia.

Sin embargo, la mayor parte de los Municipios del país pertenecen al tipo rural y semi-urbano -al igual que el nuestro-, se debe por lo menos ofrecer una explicación de los efectos de los programas -de ingresos y egresos públicos a realizar durante el período presupuestario y el futuro previsible.

Desde el punto de vista teórico, se concibe a ésta como una técnica programático-financiera que busca establecer relaciones estrechas entre los objetivos anuales fijados y los recursos necesarios para alcanzarlos. Es así, un sistema de asignación de recursos -que promueve el logro y satisfacción de las necesidades mediante -el uso racional de los mismos.

Las labores anuales de integración del Presupuesto de Egresos de la Federación se efectúan en dos instancias: una sectorial, en la que participan las Dependencias y Entidades conforme al esquema de sectorización de la APF, y otra regional, que opera en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), con la participación de los diversos sectores que actúan a nivel local.

El objetivo fundamental de estas acciones, consiste en compatibilizar los criterios a nivel global, sectorial y regional que define el Gobierno Federal, con los planteamientos y prioridades de las comunidades estatales, para lograr la óptima asignación del gasto público.

De esta forma, se otorga mayor participación a los Gobiernos Estatales y Municipales en la definición del Presupuesto. El proceso de programación-presupuestación que se opera en los COPLADES, tiene un carácter integral, ya que incluye tanto al Programa Nacional de Alcance Estatal, como a programas y acciones comprendidos en el esquema del Convenio Unico de Desarrollo.

Dentro de otro rubro, existen subsidios para "deficientes de operación", que la Federación otorga a Estados y Municipios, que constituyen apoyos fundamentales para equilibrar sus finanzas. Estas transferencias se asignan única y exclusivamente para satisfacer necesidades de gasto corriente, definiéndose al inicio de cada año, en base al análisis de sus presupuestos.

Adicionalmente, la Federación otorga apoyos financieros para hacer frente a desastres ocasionados por fenómenos naturales, así como para satisfacer deficientes extraordinarios e imprevistos.

Asimismo, la Federación otorga únicamente dos tipos de subsidios a los Municipios:

Subsidios Normales: aquellos que las entidades solicitan --- anualmente para cubrir sus deficientes en gasto corriente y que se determinan al inicio del ejercicio fiscal en base a su proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, y al comportamiento histórico de sus finanzas.

Subsidios Adicionales Extraordinarios: llamados también "otros apoyos financieros", se otorgan para resolver otros deficientes de operación derivados de situaciones imprevistas, como incrementos salariales no presupuestados o bien, programas de emergencia originados por fenómenos naturales que por su contingencia afectan las finanzas (ciclones, terremotos, por ejemplo).

1.4 COMITE DE PLANEACION DEL DESARROLLO ESTATAL PUEBLA

El COPLADEP se crea como un organismo público dotado de personalidad jurídica -como sus antecesores COPRODES- y patrimonio propio, cuyos objetivos fundamentales son los de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (PLADE), integrado a los sectores público, social y privado del Estado.

En efecto, el Congreso del Estado decreta, el 19 de Febrero de 1981, la creación del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Puebla (COPLADEP). El Diario Oficial del Estado publica el decreto al día siguiente y el 23 de Febrero, el Ejecutivo Estatal, ante la presencia del Sector Público en sus tres niveles, el sector social y privado de la Entidad, instala formalmente el Comité.

Con la transmisión de esta función coordinadora al Gobierno de Puebla, se establecen los fundamentos para lograr, no sólo una mayor congruencia formal en la estructura del SPND, sino además, fortalecer la capacidad programática y ejecutiva de la Entidad Federativa, al otorgarle mayor participación en las decisiones de política económica y social y de gasto público a realizarse en su respectivo ámbito territorial.

En general, los COPLADES son organismos de carácter participativo, como se ha venido mencionando, ya que están integrados por representantes de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Están presididos por los CC. Gobernadores de los Estados y coordinados por funcionarios designados por ellos. Como Secretariados Técnicos fungen las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser los órganos regionales de la Dependencia del Ejecutivo responsable, a nivel nacional, de la normatividad de las diversas etapas del proceso integral de planeación.

Para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, el COPLADE de Puebla funciona con los siguientes órganos:

- Una Asamblea Plenaria
Integrada por 169 miembros de los sectores público, privado y social de la entidad.
- Un Presidente de Comité
El Gobernador de Puebla.
- Un Coordinador General
El Secretario de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado.
- Un Secretario Técnico
El Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal.
- Un Coordinador Operativo
Funcionarios designados por el Gobernador del Estado.
- Un Consejo Permanente
Integrado por 35 miembros de la Asamblea Plenaria.
- Trece Subcomités Sectoriales
Agropecuario, Agrario, Pesca, Turismo, Industria, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos, Administración y Finanzas, Educación, Laboral, Salud y Seguridad Social y Ecología.
- Siete Subcomités Especiales
CUD, PIDER, COPLAMAR, PRONAL, Abastos, Estadística e Informática, Población.

NOTA: Hay que recordar que los programas PIDER, COPLAMAR, han desau

parecido, ocupando su lugar el Programa de Desarrollo Rural, y que por facilidad en identificación se muestran así.

. Diecisiete Comités Regionales.

Xicotep, Huauchinango, Tetela, Teziutlán, Zacapoaxtla, Sérdán, Tepeca, Tecamachalco, Tepexi, Cholula, Atlixco, Chihautla, Tehuacán, Acatlán, San Martín Texmelucan y Puebla.

. Doscientos diecisiete Comités Municipales de Planeación (COPLAM"s)

Uno por cada Municipio de la Entidad y cada uno de ellos con Acta de Cabildo, en donde se autoriza su creación.

A efecto de apoyar el adecuado funcionamiento de los COPLADES para las 31 Entidades, los Gobiernos Federal y Estatal aportan recursos financieros, técnicos y materiales en los términos que acuerdan - anualmente en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Cabe hacer mención de que dentro de las características de los COPLADES, destaca su flexibilidad para adecuarse a las especificidades de cada Entidad Federativa, así como la dinámica de la evolución del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

1.4.1 Funciones del COPLADEP.

Pasando, ahora, a describir funciones del Comité de Planeación para el Estado de Puebla, las siguientes:

14

I. Promover y coadyuvar con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, procurando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional, formule el Gobierno de la República.

II. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes nacionales, estatal y municipal, así como, de los programas operativos.

III. Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como, coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

IV. Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.

V. Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Único de Desarrollo, a fin de coadyuvar a los objetivos del desarrollo del Estado.

VI. Avalar la ejecución de los programas y acciones concertados en el Convenio Único de Desarrollo, entre la Federación y Estado, e informar periódicamente al respecto a ambos órdenes de Go-bierno.

VII. Promover la celebración de acuerdos y cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, para orientar sus esfuerzos hacia los objetivos del desarrollo de la Entidad.

VIII. Promover la coordinación con los comités de otras Entidades Federativas, a fin de coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de los planes para el desarrollo de regiones interestatales.

IX. Fungir como órgano de consulta, tanto del Gobierno Esta--

tal como de los Gobiernos Federal y Municipal, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

X. Proponer al Gobierno Federal, Estatal y Municipal las medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero que estime necesarias para el cumplimiento de las funciones y objetivos del propio Comité.

XI. Acordar el establecimiento de Subcomités sectoriales, regionales y municipales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como auxiliares del Comité y se integrarán conforme a lo que éste determine.

Se han establecido compromisos para consolidar al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, como instancia idónea para compatibilizar los esfuerzos de los órdenes Federal, Estatal y Municipal de Gobierno en las etapas del proceso integral de planeación, así como, para promover la realización de acciones bajo las diversas modalidades que incluye el Convenio Unico de Desarrollo, propiciando en estas tareas, la participación de los sectores de la sociedad.

1.4.2 Sistema Estatal de Planeación Democrática

Estos compromisos incluyen, específicamente y dentro del Convenio Unico de Desarrollo (CUD), que el Gobierno del Estado establezca el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SEPD), para Puebla. Además, se propone que el COPLADEP, conjuntamente, sean instancias que vinculen a la planeación estatal con la planeación nacional.

Ejemplos de este esfuerzo, se llevó a cabo en el seno del Comité, fue la actualización de los Planes de Desarrollo Estatal (PLADES), durante los años 1981 y 1982. Otro, los Centros de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES) de las Entidades Federativas,

con el apoyo metodológico del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, formularon planes de desarrollo estatal.

Los documentos mencionados constituyen planes de partido, y son un esfuerzo adicional de planeación para lograr, por un lado, sintetizar en un solo volumen los planes anteriores, y por otro, actualizar sus contenidos. En ellos, se propone ya el establecimiento de Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

"Aunque este esquema de fortalecimiento de la planeación estatal, tendrá como base un análisis realista de las actividades de planeación que se realizan actualmente en las Entidades Federativas, de tal forma que se aprovechen las experiencias y sean los Estados - quienes definan la estrategia que habrán de seguir para la creación del SEPD" (IEPES. Documento 1981).

Se habla, además, de la vinculación entre los Sistemas Estatales y el Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo que permitirá - que las Entidades Federativas participen en la conducción del desarrollo nacional respecto a su localidad.

En este sentido, corresponde a los Gobiernos de los Estados -considerando un proceso de participación democrática de los diversos - grupos sociales- el establecer las prioridades en materia política, social, económica y cultural que les permite conducir las tareas - de la planeación del desarrollo estatal, en congruencia con los - principios y objetivos determinados en el SEPD.

De esta manera, la creación del SEPD contribuye a reforzar el proceso de descentralización, involucrando a los tres niveles de gobierno en las acciones de la planeación nacional.

La participación de los Estados en la planeación democrática nacional, permite identificar los problemas que afronta la Nación en el ámbito de cada Entidad Federativa, además, de precisar la contribu

ción de éstos en la definición de los objetivos, prioridades, estrategias y políticas de alcance regional del Plan Nacional y de los programas de mediano plazo.

Y, de conformidad con lo establecido por la Ley de Planeación en materia de coordinación entre la Federación y los estados, las acciones de planeación nacional podrán llevarse a cabo mediante convenios (de coordinación), donde se considere, además, la participación que corresponde a los Municipios.

Con base a lo anterior, cada uno de los Estados integra un Sistema Estatal de Planeación, en uso de sus atribuciones y de la soberanía que gozan. En efecto, al ser el Estado quien integra su sistema, es él mismo quien debe expedir los ordenamientos jurídicos que deben regirlo.

La expedición de una Ley Estatal de Planeación es fundamental, ya que la Ley Nacional sólo norma las acciones de planeación que son obligatorias para el nivel Federal.

1.5 LEY DE PLANEACION DEL ESTADO DE PUEBLA

Por tal motivo, el 31 de Diciembre de 1983, se promulga la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, que el Gobernador Lic. Guillermo Jiménez Morales envió a la consideración del Congreso Poblano, el 8 del mismo mes.

Se convierte a la planeación, si es recogida por la voluntad popular, en el instrumento de reforma social, y permite a su vez, que los cambios se realicen y perduren por medio del Derecho. Asimismo, el transformar la realidad social en forma racional y ordenada, en concordancia a los ya ponderados valores del proyecto nacional, dando una respuesta a los desafíos del presente tiempo, de tal manera que resultaba impostergable legislar sobre planeación para el

desarrollo de Puebla y de sus Municipios.

"Por planeación debe entenderse el esfuerzo encaminado a racionalizar los recursos, mejorando los procesos productivos y adecuando la toma de decisiones a las necesidades de la Entidad, para que de esta forma quede determinada la rectoría del Estado, que se contempla en nuestra Constitución" (Artículo 3ro. de la Ley de Planeación de Puebla).

En el sentido antes apuntado, toda legislación sobre planeación - tiende a hacer plena la realización de la justicia, más eficaz el ejercicio de las libertades, ampliar la vida democrática, el criterio se fundamenta en los propósitos enunciados por la presente Administración Federal, como son entre otros, la necesidad prioritaria de realizar el desarrollo en forma dinámica, equilibrada, justa y eficiente.

Al promover el proceso de formulación, por medio de los foros de - Consulta Popular y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, se pretende la participación de los diversos grupos sociales, para ser tomadas en cuenta sus opiniones en lo referente a - planeación estatal.

Se establece, con la presente Ley, un sistema de planeación con - dos elementos fundamentales: un proceso de planeación, que lleva a la elaboración de documentos y a la definición de actividades; y - una estructura institucional que integra a las Dependencias a partir de la actividad del Estado. Su objetivo, es regular el ejercicio de la planeación por medio de las cuatro vertientes conocidas.

Es por tal motivo, la Ley de Planeación, el marco jurídico del desarrollo social, político y económico, además de ser, administrativo, cultural y financiero, considerados como componentes de la política del Sistema Estatal de Planeación.

El desarrollo social, pretende una estructura que satisfaga las necesidades básicas de los grupos menos favorecidos integrándolos al proceso productivo.

En el orden político, preservar y consolidar nuestras institucio-
nes a través del perfeccionamiento del Estado de Derecho, para que cada ciudadano y cada grupo social se sienta amparado por la Ley, al someter todo acto de autoridad al Derecho.

En lo económico, que consiste en la identificación de los progra-
mas estratégicos de desarrollo municipal y regional, incorporando a éstos a los programas estatales, con la participación de los sectores público, estatal y las diversas instituciones para formular e instrumentar los planes y programas que conforman el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

En el aspecto administrativo, consiste en identificar los recursos humanos y financieros con que cuenta el estado, motivar la partici-
pación de la comunidad y de los Organismos y Dependencias Estata-
les, propiciar la coordinación, programación, presupuestación y -
control, en total interrelación con los elementos y componentes -
del desarrollo integral y equilibrado.

En el ámbito cultural, lograr que la distribución de los bienes en esta materia, alcance a toda la población y preserve el patrimonio cultural de Puebla.

En el aspecto financiero, basado en políticas equitativas de dis-
tribución del ingreso y una política de racionalidad del gasto pú-
blico.

En general, el ordenamiento que emite el Estado de Puebla, determi-
na las siguientes bases:

- Para integrar y operar los órganos componentes del Sistema Es

tatal de Planeación Democrática (SEPD).

- Para elaborar el Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo, con sus correlativos programas.
- Para instalar los foros de Consulta Popular que alimenten al Sistema.
- Para determinar las etapas, alcances, niveles, tiempos y espacio de la planeación estatal.
- Para operar organismo y congruencia entre los niveles Federal, Estatal y Municipal de Gobierno.
- Para la participación de los sectores de la población en la planeación estatal.

En particular, llama la atención, para nuestro trabajo, el Artículo 25 de la Ley donde se define:

I. OBJETIVOS- Son propósitos lícitos que el Estado pretende alcanzar en un plazo determinado y que expresan las aspiraciones y necesidades de la población; como condicionantes básicas deben ser viables en su realización y su definición; deben ser consistentes y operativos, adecuados al aparato institucional, a las características socioeconómicas de la Entidad y a la continuidad en el tiempo.

II. METAS- Entendidas como la expresión cuantitativa de los objetivos del desarrollo socioeconómico. (...) es indispensable considerar las metas para el diseño de la estrategia.

III. ESTRATEGIA- Conjunto de principios y líneas de acción que orientan el proceso de desarrollo para alcanzar las metas que se determine.

IV. PRIORIDADES- Es la jerarquización de acciones y actividades, de acuerdo a lo urgente y lo necesario, contenidos en los ob-

jetivos definidos.

V. POLITICAS- Entendidas como lineamientos que norman la ejecución de acciones, íntimamente ligadas con las prioridades establecidas.

VI. SECTORES PRODUCTIVOS- Son aquellas actividades encaminadas a la generación y transformación de Bienes y Servicios. Se consideran como tales sectores a: Agropecuario y Forestal; Pesca, Industria y Turismo.

VII. SECTORES SOCIALES- Conformados por actividades que propician servicios y bienestar a la población, se consideran como tales: Educación, Ciencia y Tecnología, Salud y Seguridad Social y, Laboral.

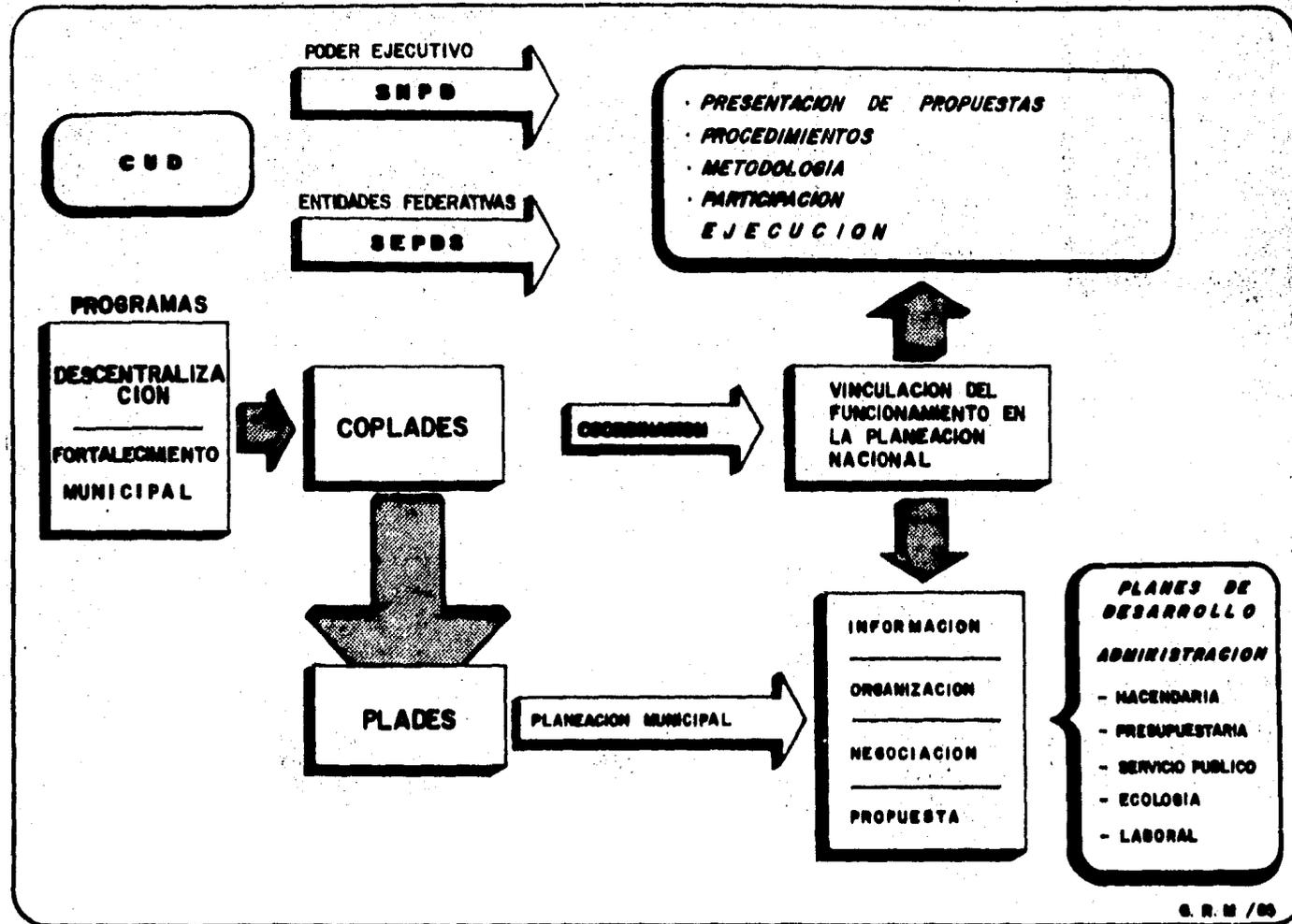
VIII. SECTORES DE APOYO- Actividades que determinan la infraestructura que apoyará el desarrollo de los sectores productivo y social, se considera a los siguientes: Comunicaciones y Transportes, Comercio, Asentamientos Humanos, y Administración y Finanzas.

Esta es la respuesta al objetivo de fomentar un desarrollo integral y equilibrado en el país, la Entidad Federativa Puebla ha mostrado la voluntad política de participar en las actividades de la planeación nacional del desarrollo.

1.6 SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DE PUEBLA

A partir de la Consulta Popular y de las orientaciones políticas para el desarrollo del Estado, contenidos ambos en la Ley mencionada, se define en forma integral un proceso de planeación a nivel local, que deberá ser compatible con una planeación subregional o municipal en el marco del SEPD de Puebla.

PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD



Se ha realizado, así, un importante avance en el cumplimiento del compromiso señalado en el Convenio Unico de Desarrollo -que tiene un apartado aquí, más adelante-, para la creación del SEPD por parte del Gobierno Estatal.

Son autoridades y órganos del Sistema Estatal de Puebla de Planeación Democrática:

- El Ejecutivo del Poder Ejecutivo Estatal
- El Congreso del Estado
- Los Ayuntamientos
- Los Presidentes Municipales
- El Comité de Planeación de Desarrollo Estatal
- Los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal
- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal
- Las Administraciones Públicas Municipales.

El SEPD produce diversos instrumentos documentales, que se clasifican así:

I. Instrumentos Normativos de Mediano Plazo

- A) Plan Estatal de Desarrollo
- B) Programas Regionales y Especiales
- C) Programas Institucionales.

*Se establece y consolida el SEPD al realizar una serie de acciones integradas y que conforman la estrategia de mediano plazo.

II. Instrumentos Operativos

- A) Programas Anuales:

- Sectorial
 - Institucional
 - Municipal
 - Regional
- B) Leyes de Ingresos Estatal y Municipal
 - C) Presupuesto de Egresos del Estado y Presupuesto de Egresos Municipales
 - D) Convenio Unico de Desarrollo
 - E) Convenio de Desarrollo Estado-Municipio
 - F) Convenio de Concertación.

+Se garantiza la planeación nacional y se complementa con el SEPDP desde el momento de formular el Plan Estatal de Desarrollo, e integrar los requerimientos estatales a la programación anual de la Administración Pública Federal.

III. Instrumentos de Control

- A) Informes de la situación económica y social
- B) Informes de las Auditorías Gubernamentales

IV. Instrumentos para la Evaluación

- A) Informes del Gobierno Ejecutivo Estatal
- B) Informes de los Presidentes Municipales
- C) Informes del Congreso del Estado
- D) Cuenta Pública
- E) Informes de los foros de Consulta Popular
- F) Informes Sectoriales e Institucionales.

+El procedimiento de retroalimentación permite resolver la interrelación entre los programas sectoriales federales y la planeación estatal en la instrumentación anual.

1.7 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1983-1988 DE PUEBLA

Los Planes de Desarrollo Estatal (PLADES) juegan un papel fundamental en la política del desarrollo regional, ya que al vincularse con el Plan Nacional constituyen la expresión espacial de los objetivos del mismo y permiten materializar las metas definidas a nivel nacional, mediante los instrumentos de que dispone la Federación y los Estados para orientar la economía hacia el desarrollo regional armónico.

Los esfuerzos de los Gobiernos Estatales en materia de planeación, hicieron posible durante 1979, la formulación de 31 planes de desarrollo estatal (PLADES). Estos planes conjugaron el trabajo de las Dependencias Federales y Estatales, contándose con la participación de los municipios y los sectores social y privado. Elaborados en forma simultánea y homogénea.

Con objeto de incorporar los avances en materia de planeación regional, a partir de 1981 se inició el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Estatal, en el seno de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), buscando su congruencia con la planeación global y sectorial.

El Plan Estatal de Desarrollo, por tales motivos, es el documento orientador del Sistema Estatal, que señala las prioridades estatales de desarrollo socio-económico.

En el Plan Estatal de Desarrollo (PLADE) se contienen los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo estatal, las previsiones de los recursos necesarios; el señalamiento de instrumentos y responsables de la ejecución y los lineamientos generales, sectoriales y regionales, entendiendo por regiones a los Municipios o a otro tipo de regiones convencionales que comprendan más de un Municipio.

Asimismo, el Plan Estatal contiene los programas sectoriales institucionales y regionales que haya que formular para atender los aspectos específicos de interés general para el desarrollo estatal. Una característica fundamental de la planeación de un Estado, es la de establecer la congruencia que debe haber entre sus programas y la que debe darse con el PND y con los planes y programas municipales.

En la formulación del PLADE, intervienen las Dependencias y Entidades de la Administración Estatal, los grupos sociales interesados, a través de los foros de Consulta Popular y los ayuntamientos de la Entidad.

En Noviembre de 1982, el Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, el Lic. Guillermo Jiménez Morales, culminó los trabajos de formulación, al presentar a la comunidad poblana y a los Poderes Estatales el Plan de Puebla para 1983-1988, dada la facultad que tiene el mismo Estado de ser responsable de la conducción de la economía, a través de fijar políticas y programas de desarrollo, al utilizar a la planeación como una herramienta tecnico-política para la superación de situaciones contradictorias, según manifiesta en el documento con el cual presenta dicho Plan Estatal.

El Plan Estatal de Desarrollo de Puebla (PLADEP), comprende la definición de los programas que serían realizados por las Dependencias Estatales, organizados bajo esquema sectorial, ya que la estructura estatal, así lo contempla.

Así, el Plan Puebla, está organizado en cinco grandes capítulos en los que se puntualiza, lo siguiente:

El primero de ellos nos da un diagnóstico detallado de la situación económico-social de la Entidad, a nivel general, sectorial y regional; presentando los índices económicos más importantes, cuya utilidad redunda en el conocimiento del panorama estructural de

nuestra economía en los últimos años, es decir, la descripción de la parte que dentro del desarrollo nacional representa el Estado.

En el Segundo Capítulo, se plasma la imagen-objetivo de la Entidad significando ésta, la aspiración y anhelo del Estado que se desea, bajo las orientaciones que se derivan de las grandes líneas expresadas en el Plan Nacional y cuya incidencia es de alcance estatal. Esto es un compromiso que mediante la realización de los objetivos y metas trazados, será factible su consecución, haciendo realidad el imperativo de transformar el crecimiento económico en desarrollo justo, equilibrado y dinámico.

La exposición detallada de los objetivos y metas del Estado, están comprendidas en el tercer capítulo, que inicia con la presentación de los objetivos nacionales con los estatales y regionales, ambos niveles apoyados en los primeros, con el fin de propiciar y obtener un desarrollo estatal congruente.

El Cuarto Capítulo, comprende la estrategia, que a nivel sectorial y regional, ha de conducirnos a un desarrollo sano y equilibrado; cuya consecución debe ser concebida "como el conjunto de acciones articuladas que se han propuesto a partir de los objetivos definidos y que están encaminadas a la solución de los problemas económicos y sociales del Estado", según palabras del propio Gobernador.

En el Quinto Capítulo, se presentan las necesidades de inversión - para el desarrollo ordenado y equilibrado de la entidad en el período 1983-1988. Cabe hacer mención especial, que el PLADE de Puebla, se refiere al ámbito regional como a más de un Municipio, ya que cuenta con 217 Municipios; los ha acogido en 7 regiones que - más adelante se darán las específicas aclaraciones del por qué de ello, en la forma descrita.

Por otro lado, los sectores son: Agropecuario y Forestal, Pesca, - Industrial, Turismo, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Asen-

tamientos Humanos, Salud y Seguridad Social, Educación, Ciencia y Tecnología, Laboral y, Administración y Finanzas, -agrupados en - sectores productivos, social y de apoyo-; once en total y cada uno es separata del Plan.

El PLADEP, también, cuenta con los siguientes documentos: Anexo estadístico, Anexo Gráfico y, Versión Abreviada.

Se da, dentro del Plan, la importancia debida al Municipio, al definir su participación en el desarrollo estatal. Es esta participación doble, por una parte se deriva de la suma de los planes municipales, y por otra, de la política regional que sea definida por el Estado para aplicarla a los Municipios que la forman.

Un elemento distintivo de la planeación estatal es la consideración que se debe dar en la vertiente de coordinación, ya que el Estado efectúa acciones para ejecutar programas federales de alcance regional y que son los que se incluyen dentro del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

Por otra parte, es importante la definición de las estrategias para ejecutar programas coordinados con los Municipios y que son materia de los Convenios de Desarrollo celebrados entre el Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos.

La coordinación con el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos queda por tanto expresada en el Plan Estatal de Desarrollo, en este particular en el sector Administración y Finanzas, a nivel regional, según sea el caso.

1.8 LIMITACIONES EN EL TIEMPO Y ESPACIO

En un régimen de economía mixta, la rectoría del Estado se manifiesta en la intervención directa y en la capacidad de inducción y

concertación del sector público, el Plan debe asegurar la congruencia global y la eficacia conjunta de las acciones de las Dependencias y Entidades Gubernamentales. Para ello, la integración del Plan debe corresponder al trabajo, sistemático y ordenado, de los distintos sectores.

Al reconocerse y fortalecerse la soberanía de los Estados y la autonomía de los Municipios, la instrumentación misma del Plan Nacional debe apegarse a la necesaria descentralización del desarrollo, en sus objetivos e instrumentos.

El proceso de planeación implica un proceso continuo de toma de decisiones, en donde se abarcan todos los aspectos del campo económico y social y los distintos niveles del SNPD dentro de la APF: global, sectorial, institucional y regional.

Al nivel global le corresponde al PND, cuyo alcance es nacional y le corresponden seis años de ejercicio rector, ya que establece lineamientos de política en todos los ámbitos y, rige el contenido de los programas del sistema.

Con la misma cronología, se encuentran los Programas Sectoriales, que se aprueban con posterioridad a la publicación del PND. Los programas sectoriales constituyen los lineamientos de política que rigen el comportamiento de las actividades económicas y sociales del sector correspondiente. Se ubica, a nivel nacional.

Otro de los programas de mediano plazo, es para las Regiones o Programas Regionales, las cuales se han definido prioritaria o estratégicamente en el PND. Se utilizan para el fomento y desarrollo de una área geográfica de atención prioritaria y sintetizan las acciones de diversas Dependencias y Entidades que concurren en la región destinada.

Por último, se encuentran los Programas Institucionales, que con-

tiene políticas, objetivos y prioridades de las instituciones que desagregan al Plan y los programas sectoriales, por ello, está atado a la decisión del Ejecutivo Federal en cuanto al programa y el plazo que se deberán presentar.

A un año se formulan los Programas Operativos Anuales, que incluyen a todos los mencionados anteriormente, los POAs se formulan cada año, con el fin de incorporarse al Presupuesto de Egresos correspondiente al siguiente año de su elaboración, por lo que se deben presentar antes de Octubre. Contienen asignaciones precisas de recursos y definen a los responsables de su ejecución.

Este mismo esquema, mediano y corto plazo, se repite en los siguientes niveles, Estatal y Municipal; pero claro está con sus respectivas diferencias. El PLADE se hace respecto al período gubernamental de la Entidad Federativa, siendo el orientador de la política económica y social de las Entidades Federativas. Se formula por medio del COPLADE y dentro del marco del SNPD y SEPD.

El Plan Municipal, fija las prioridades y objetivos locales, y desagregan los contenidos de los planes estatales. Son de tres años su período, de acuerdo a las elecciones, y a las previsiones en las legislaciones de cada Estado.

La estrecha interrelación existente entre los diversos tipos de documentos, si podemos llamarla así, hizo necesario un método de aproximaciones sucesivas, en el que se genera un permanente flujo de ida y vuelta de orientaciones, formulación, compatibilización, retroalimentación y toma de decisiones, las que ordenan secuencialmente para tener plazos fijados para llevarse a cabo.

La instrumentación del Plan y los programas implica, así, una cadena de decisiones en sus tres niveles que tienen un grado distinto de detalle y de complejidad y que además, exigen un permanente trabajo de coordinación.

Al definir una estrategia económica y social que persigue dos objetivos fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Se dice que no corresponden a etapas calendarizadas en la estrategia económica y social del sexenio, sino a dos líneas estratégicas de acción que se llevan a cabo en forma simultánea. De aquí, que lo que proponemos no dependa de la cronología de los planes y programas, sino de las mismas condiciones de la realidad.

Referencias Bibliográficas

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 25. Congreso de la Unión. Edic. 1983.
2. Véase Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Versión 1983.
3. Revista "Planeación Democrática" SPP. No. 1-9 Mensual. México 1983-1984. Carrillo, Castro M. "La Reforma Administrativa" INAP. México, 1973.
4. Ibid.
5. Ibid.
6. Aparece también, el término "planeación democrática" en el Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM en el mes de Abril de 1965. Contenido en el libro "Bases para la planeación económica y social de México". Edit. Siglo XXI. 11va. ed. México, 1981.
7. Se ubican aquí, políticas de gasto público, financiero, fiscal, de empleo y asentamientos humanos.
8. Celebración de acuerdos o convenios mediante el esquema del CUD, con los grupos sociales involucrados.
9. Los foros de Consulta Popular para la Planeación Democrática, que se pusieron en marcha el 2 de Febrero de 1983, con 18 temas, a saber: 1. Desarrollo Rural Integral; 2. Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; 3. Sistema Integral de Transporte; 4. Modernización Comercial y Abasto Popular; 5. Desarrollo Tecnológico; 6. Productividad y Capacitación; 7. Desarrollo Urbano; 8. Ecología; 9. Energéticos; 10. Turismo;

11. Pesca; 12. Salud; 13. Educación, Deporte, y Recreación; 14. Agua; 15. Justicia; 16. Empresa Pública; 17. Reforma - Agraria Integral; 18. Ciudad de México.

10. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" SPP. Poder Ejecutivo Federal. México, 1983.
11. "Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para Desarrollo Estatal" SPP. México, 1982.
12. El 6 de Febrero de 1982, el CUC se denominó CUD, por ampliarse las funciones de éste.
13. Esta Ley a partir de 1980, rige las relaciones tributarias entre los diferentes niveles de Gobierno.
14. "Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 1983-1988". Gobierno - del Estado de Puebla. 1983. pp. 262 y 263.

CAPITULO DOS

IDENTIFICACION DE UN MUNICIPIO DE PUEBLA

CIUDAD

SERDAN

IDENTIFICACION DEL MUNICIPIO CD. SERDAN

Las dificultades para elaborar los siguientes capítulos (segundo, tercero y principalmente el cuarto), parten de algunas limitaciones; como lo apunta el IEPES y CEPES de Puebla: "... sobresaliendo la falta de coordinación entre las distintas fuentes, detectándose diferencias tanto en las cifras presentadas, como en las fechas de los datos, lo cual se manifiesta a partir de una situación irreal en cuanto al aprovechamiento de datos estadísticos y cartográficos" (IEPES "Bases para un Estudio Socioeconómico de Desarrollo" PRI - 1980).

Y esto es cierto, ya que la consulta de trabajos nuevos o inéditos aportó escasa información -que fueron elaborados por alumnos de secundaria o cuando mejor resulta por estudiantes de Universidad- ya que lo que se ha editado como nuevo, en la mayor parte de los casos son copias fieles de otras anteriores.

Nuestras fuentes de consulta son las siguientes obras: "Manual de Estadísticas Básicas del Estado de Puebla" S.P.P. 1980; "Plan Desarrollo Estatal de Puebla 1983-88" Gobierno del Estado; "Bases para un estudio Socio-Económico de Desarrollo" IEPES-CEPES, PRI 1980; "Estadísticas Municipales" Comisión de Desarrollo Estatal de Puebla (CODESEP) desde 1975-1980.

Además, hubo entrevistas con funcionarios Federales y Estatales, - Presidentes Municipales y Comisariados Ejidales, hasta ciudadanos de los Municipios visitados. Es en fin, una investigación que abarca los tres niveles de la Administración Pública, a la gente de pueblo, así como las ediciones mencionadas.

2.1 CARACTERISTICAS GEO-ECONOMICAS DEL MÚNICPIO

El propósito de este capítulo es básicamente, el de conocer la situación y problemática actual del Municipio, sus problemas, carencias, reservas y potencial de desarrollo. Esto permitirá que los Presidentes Municipales cuenten con un instrumento práctico de obtención de datos del Municipio, que les proporcione los elementos comparativos orientados a lograr proponerse objetivos en el Plan de su Gobierno.

El Estado de Puebla se localiza en la porción suroriental del altiplano central del país. Por su extensión territorial ocupa el 21o. lugar en la República Mexicana, con el 1.73% de la superficie nacional.

Sus límites son: al Norte y al Este con Veracruz; al Sur con Oaxaca; al Oeste con Morelos, Estado de México y Tlaxcala; al Noroeste con Veracruz, Hidalgo y al Suroeste con Guerrero.

La orografía del Estado es diversa, predominando las condiciones abruptas en el Norte y en el Sur, y en el Centro los valles y llanuras. Se observan altitudes desde 170 hasta 3,270 metros sobre el nivel del mar, destacando por su majestuosidad las elevaciones del Popocatepetl (5,452 m) y el Iztacíhuatl (5,286 m), al Oeste; - el Pico de Orizaba (5,747 m) al Oriente y la Malinche (4,461 m) al Noroeste.

Políticamente, el Estado está dividido en 217 Municipios, se estimó por este motivo hacer una regionalización, con el fin de detectar grupos de Municipios que por su homogeneidad histórica, económica y geográfica, son susceptibles de englobarse en un área regional.

El centro de atracción o geográfico, es aquel Municipio que por su mayor desarrollo adquirido, tamaño de población y área de influen-

cia, de la región correspondiente.

Las regiones en que se ha zonificado Puebla son:

- I. Huachinango
- II. Teziutlán
- III. Tepeaca
- IV. San Pedro Cholula
- V. Puebla
- VI. Izúcar de Matamoros
- VII. Tehuacán.

La Región III se localiza en la parte central del Estado, se integra por 36 Municipios. Los centros de población más importantes son: Tepeaca, Acajete, Ciudad Serdán, Quecholac, Libres y Oriental. Del que se toma para estudio a Ciudad Serdán.

El Municipio Ciudad Serdán, conocido también como "Chalchicomula - de Sesma" -que significa en nahoa: "Pozo donde abundan las esmeraldas"-, se localiza en la longitud Oeste 97°26' y 18°59' latitud - Norte.

Se ubica al Este del Estado de Puebla y a una distancia de 107.3 - Kms. de la Capital (Puebla). Su altura sobre el nivel del mar es de 2,540 mts.

El clima es sub-húmedo (templado intermedio en cuanto humedad) con cambios térmicos en los meses de Mayo y Diciembre. La temperatura promedio es de 10°C. a 15°C., siendo la mínima de 8°C. para el mes de Enero y la máxima es de 18°C. en el mes de Julio. La diferencia entre el mes más frío y el mes más cálido en cuestión de temperatura media no excede de 4°C.

Su precipitación anual pluvial es de 800 mm.

El tipo de suelo es abrumífero café, café rcjizo o amarillo bosque, esto es, debido a la amplitud existente, la variabilidad del suelo respecto a profundidad y a las capas profundas impermeables.

El manto freático se encuentra de 60 a 100 metros de profundidad, como ejemplo, el espejo de agua de las lagunas de Alchichica y San Juan Atenco. Una de las corrientes más importantes es la del río Almacoraza que nace en el Municipio, y existe también una cuenca - hidrológica cerrada de Libres-Oriental, con una extensión de 3,825 Km², que corresponde al 65% del territorio regional.

Ciudad Serdán y Libres tienen llanos, que son formados por la Sierra Madre Oriental que pasa por parte de la región. Su orografía particular consiste en las cumbres Gemelas con 2,800 metros sobre el nivel del mar; las derrumbadas y el cerro de Mahuila.

La vegetación en los alrededores de Ciudad Serdán y en montañas - circunvecinas está formada por pinos y encinos que abarcan una superficie forestal de 12,880 has., al igual que vegetaciones propias de matorrales y espinos.

En el año de 1980, la población total del Municipio de Serdán es de 25,728 correspondiendo a un 0.76% con relación al Estado. Su densidad de población es de 70.51 habitantes por kilómetro cuadrado.

La tasa anual de crecimiento es del 0.9%, esto es, debido a la fuerte emigración de los pobladores del Municipio hacia otras regiones del país y hacia el extranjero, así como una elevada mortalidad infantil no registrada, afectan fuertemente hacia abajo la tasa de crecimiento de la población.

El Municipio cuenta con 12,985 hombres, que es 50.47% del total Mu

nicipal y con 12,743 mujeres, esto es, un 49.53% del total de Serdán.

Se cuenta con una población urbana de 12,144 habitantes, siendo un 47.2% del total, en tanto la población rural es de 13,548 hab., un 52.8% del total. La población indígena del Municipio es de 928 hab., 0.11% del total y hablan español la totalidad de los pobladores de esta categoría.

La población en edad escolar (de 6 a 14 años) es de 7,862 niños, - que significa el 32.72% del total. La población analfabeta (12 años o más) es de 11,281, un 37.42% del total y de alfabetos un 62.58% que son 18,867 personas.

Respecto a la Población Económicamente Activa, su porcentaje es del 31.98% en relación a la total municipal, esto es, 8,228 habitantes.

He aquí, el PEA por rama de actividad (Cuadro 1).

Cuadro 1

A C T I V I D A D	PERSONAS	%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	5,603	68.1
Industria del Petróleo	8	0.1
Industria Extractiva	8	0.1
Industria de Transformación	427	5.2
Industria de la Construcción	148	1.8
Generación y Distribución de Energía Eléctrica	17	0.2
Comercio	502	6.1
Transportes	82	1.0
Servicios	766	9.3
Gobierno	91	1.1
Insuficientemente Especificados	576	7.0
TOTAL	<u>8,228</u>	<u>100%</u>

FUENTE: Dir. General de Estadística.
Censo General de Población 1980.
Gobierno del Estado de Puebla.

Cuadro 2

Municipio	CATEGORIA POLITICA	POBLACION
"Chalchicomula de Sesma"		%
Ciudad Serdán	Ciudad	31.9
Ahuatepec del Camino	Ejido	4.0
Alvaro Obregón	Ejido	1.42
Arco Ojo de Agua	Ejido	3.85
Candelaria	Ejido	0.96
Canoas Altas	Ejido	2.26
Concepción o Viejo	Ejido	1.79
Dolores Buen País	Ejido	1.15
Gloria, La	Col. Agrícola	10.54
Jesús María	Ranchería	1.43
Jesús Nazareno	Ejido	3.27
Maravillas	Ejido	1.37
Palmas, Las	Ejido	1.41
Ricardo Los.	Ejido	2.07
Sabinal	Ejido	2.81
Sn. Diego Texmelucan	Ejido	2.27
Sn. Fco. Cuautlalcingo	Pueblo	9.45
Sn. Martín Ojo de Agua	Ejido	2.48
Sn. Miguel Ocotengo	Ejido	5.34
Sta. Inés Borbolla	Ejido	1.41
Sta. María Tecamachalco	Pueblo	5.43
Tecajetes	Ejido	0.90
Tecolotepec	Ejido	0.90
Temamatla	Ejido	3.96
Veladero, El	Ejido	5.78

Como se observa (Cuadro 2), un 31.9% de la población radica en la Cabecera Municipal, el resto se ubica en las demás localidades -de las cuales 2 son juntas auxiliares-, donde tienen menos de 2,500 habitantes de un total de 25,728 personas en el Municipio.

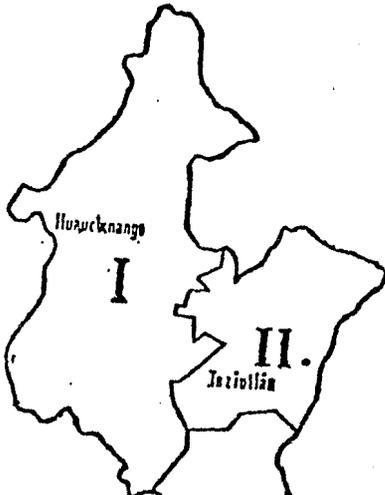
La tenencia de la tierra, se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3

SUPERFICIE	HECTAREAS	% DEL TOTAL
Propiedad Privada	5,267.7	17.68
Ejidos y Comunidades Agrarias	24,512.1	82.31
T O T A L	29,779.8	100%

FUENTE: Departamento de Estadística. 1980.
 Secretaría de Fomento Económico.
 Gobierno del Estado de Puebla.

Nos indica que la mayor parte de la tenencia de la tierra está formada por Ejidos, así como, las localidades del Municipio de Ciudad Serdán.



En el siguiente cuadro (4), se observa la clasificación del uso de la tierra:

Cuadro 4

USO DE LA TIERRA	HECTAREAS
SUPERFICIE TOTAL	29,779.8
SUPERFICIE DE LABOR	18,148.3
Con pasto natural en cerros	1,407.8
Con pasto natural en llanuras	698.5
En bosque con especies maderables	623.0
En bosque con especies no maderables	321.0
Tierras incultas productivas	205.5
Tierras no adecuadas para la agricultura o la ganadería	8,330.7

FUENTE: Departamento de Estadística. 1980.
 Secretaría de Fomento Económico.
 Gobierno del Estado de Puebla.

La región III, de la que forma parte el Municipio, ocupa el primer lugar por superficie sembrada, y del cuadro se aprecian las hectáreas de labor del mencionado Municipio poblano de Serdán.

Los principales productos agrícolas del Municipio se anotan a continuación, con su volumen en toneladas (Cuadro 5).

Cuadro 5

PRODUCTO	VOLUMEN TONELADAS
MAIZ	19,800
PAPA	12,000
CHICHARO	1,062.5
CEBADA	2,400
HABA	150
ARVEJON	100
FRIJOL ASOCIADO	30

FUENTE: Departamento de Estadística. 1980.
 Secretaría de Fomento Económico.
 Gobierno del Estado de Puebla.

El Municipio aporta a la región III los volúmenes de la papa, maíz, chícharo y cebada que son similares a la producción estatal, ocupando un segundo lugar por el Valor de la Producción. Parte de esto, se debe a que se utiliza la asistencia técnica (créditos, fertilizantes, semilla mejorada) en un 70% por las comunidades.

No existen cifras para volúmenes de producción para frutales, a pesar de que, junto con otros Municipios de la región, se dedican al cultivo de: durazno, manzana y capulín principalmente, por lo que se presume que ésta es significativa.

Por otro lado, en el aspecto ganadero sobresale el ganado Caprino con 12,460 unidades; Asnal, 9,050; Porcino, 3,825; Lanar, 2,225; y las menores como el Bovino, 622 cabezas; Caballar, 238 unidades. - También en este renglón, sobresale la producción avícola con ---- 42,664 aves, y la producción de miel de las 515 colmenas.

Dentro del aspecto forestal, el Municipio de Serdán cuenta con un total de 623 hectáreas donde hay Pino, Encino y Oyamel, recurso - mal empleado, ya que se utiliza para la fabricación de tablas y ca - jas de madera; se cuenta, también, con especies no maderables por un total de 321 hectáreas.

Una de las causas detectadas para el mal uso de los recursos, ha - sido la del empleo de técnicas atrasadas, ya que para ampliar la - superficie de tierra cultivable se talan los cerros, que no vuel - ven a reforestarse cuando se abandonan.

El Valor Total de la Producción en estos sectores son:

Producción Agrícola	...	\$ 11'780,000.00
Producción Forestal	...	No se tienen datos, ya que se realiza en forma clandestina.
Producción Animal	...	\$ 585,000.00
para un Total de	...	\$ 12'365,000.00

La Producción Animal (Cuadro 6), para el año de 1980, se compuso - de la siguiente manera:

Cuadro 6

CONCEPTO	UNIDAD
Leche de Vaca	142 Millares de litros
Leche de Cabra	82 Millares de litros
Crema	1,050 Kilogramos
Huevo	438 Millares de piezas
Lana Sucia	4,581 Kilogramos
Miel de Abeja	3,891 Kilogramos
Cera de Abeja	336 Kilogramos

FUENTE: Departamento de Estadística. 1980.
Secretaría de Fomento Económico.
Gobierno del Estado de Puebla.

En la Industria, sobresale la pequeña industria, de aquí, se enu-
man algunas de ellas: Manufacturas de Productos Alimenticios (2),
de Bebidas (1) -"La Purísima"-, otras menores como "Industria Metá-
lica Canadá, S.A." y "Cepillos Atlas, S.A.".

No existen recursos Mineros en el Municipio, mientras que en las -
actividades artesanales se cuenta con cantería para los trabajos -
en este renglón.

2.2 INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PUBLICOS

La infraestructura turística se compone de 4 hoteles y 7 restaurantes, que dan una buena imagen al proporcionar eficientemente sus servicios.

El atractivo turístico con que cuenta el Municipio: una iglesia que data de la época Colonial, destacando por su historia y arquitectura; su Parque Nacional; el cuerpo de agua llamado "Ojo de Agua", además de atractivos naturales diversos, por ejemplo, alpinismo en el Pico de Orizaba, así como, una zona arqueológica aún no explotada ni difundida, a pesar de estar ya catalogada en el Instituto Nacional de Arqueología e Historia.

Este sector se complementa con el de Comunicaciones y Transportes. Se cuenta con una carretera federal-cuota que entronca con la carretera Federal Puebla-Orizaba, que además pasa por varias cabeceras municipales, parte de la región, como son Sn. Nicolás Buenos Aires, Sn. Salvador el Seco, Aljojuca. Tiene un camino de mano de obra que va de Ciudad Serdán a San Martín Ojo de Agua, y otro hacia San Martín Tecamachalco -localidades de nuestro Municipio-; carretera pavimentada de Cd. Serdán a San Juan Atenco (Municipio), que entronca con el camino de mano de obra para las poblaciones de Santa Inés, Ahuatepec del Camino, y Apatenco.

Por otro lado, el ferrocarril pasa por el Municipio, lo que le beneficia de importante manera en los viajes que éste representa. - Aeropista no hay, aunque se contempla la posibilidad de construirla para bien de la región e indirectamente para el Estado de Tlaxcala dada su cercanía. Existe una línea de Caminos (2 vehículos) que recorren parte de las localidades del Municipio.

En lo que respecta a las Comunicaciones, se toma para correos que hay una administración y 7 agencias; telégrafos sólo una administración y en el caso de teléfonos existen 293 líneas con 330 aparatos

tos, de la que una sola sirve como caseta de larga distancia.

Como ya se anotó, el 6.10% de la población se dedica al Comercio - en las siguientes ramas: zapaterías, panaderías, dulcerías, tiendas de ropa, de abarrotes y de vinos y licores. Aún, el crecimiento en este sector es reducido, pero está condicionado por los sectores anteriormente mencionados. Cabe mencionar que aún no se da una integración vertical, apenas se vislumbra horizontalmente, perteneciente a las dos familias más fuertes económicamente del Municipio Ciudad Serdán.

En los Asentamientos Humanos, 1980, el total de viviendas sumaban 3,994 unidades que se componían así: 1,461 de un cuarto; de dos cuartos 1,338 y de tres 598 viviendas. Prevalece un desequilibrio entre las viviendas y la población, hacinamiento que puede ser falso, ya que el área de los cuartos es considerable (35 metros cuadrados en promedio).

Del total de viviendas: 2,490 tienen agua potable; el 62.34% tiene agua entubada -a pesar de tenerla por un par de horas- y un 20.58% cuenta con drenaje. No se sabe si hay pozos dentro de los lotes -para su uso exclusivo. Del drenaje se puede agregar que es deficiente (250 mm.). La pavimentación de calles sólo se da en las calles principales y en los alrededores del centro de Serdán. Se tenía el proyecto de repavimentar porque se iba ampliar el drenaje o simplemente conectarlo.

Algo que se anota, es que en ese mismo año se elaboraron los Planes Municipales de Desarrollo Urbano a nivel nacional, destacando estas consideraciones: Equipamiento Urbano, Vivienda, Suelo Urbano, Infraestructura y Servicios Urbanos, y Prevención y Atención de Emergencias. Los mapas y carteles explicativos, forman ya parte del mismo decorado de las Presidencias Municipales, visitadas durante nuestro recorrido por la región III de Puebla.

En relación a la electrificación, las 25 localidades la reciben, beneficiando a los 25,728 pobladores, es decir, el 100 por ciento.

Ciudad Serdán para la Salud y la Seguridad Social cuenta con: un Centro de Salud (12 camas, 4 médicos), que está en coordinación con el IMSS; el ISSSTE tiene un centro también (4 camas y 2 médicos), hospitales particulares no hay, pero médicos particulares existen trabajando en consultorios propios. De los otros centros de salud (Clínicas rurales, IMSS-COPLAMAR) se abastecen de los pasantes de la carrera de Medicina de las Universidades de Puebla y la Nacional Autónoma de México.

La situación del Sector Educación (Cuadro 7), en 1980, mostraba la siguiente tendencia:

Cuadro 7

NIVEL	ESC.	ALUMNOS	MAESTROS
Preescolar	2	331	16
Primaria	29	5,998	165
Secundaria	3	774	50
Preparatoria	1	158	12
Enseñanza Especial	2	285	27

FUENTE: Dirección General de Estadística.
Censo General de Población. 1980.
Gobierno del Estado de Puebla.

Lo anterior, muestra a grosso modo que se cuenta con la infraestructura necesaria, pero será indispensable ampliar año con año, principalmente en los niveles de enseñanza medio básico y medio superior.

Esta es una de las causas de emigración de la población juvenil - principalmente -la otra es el trabajo-; sin embargo, una bien fincada infraestructura educativa asegurará y garantizará idóneos y adecuados recursos humanos para tomarse en cuenta en los planes municipales de desarrollo.

En otros rubros, que se podrían considerar de infraestructura general, se menciona la existencia de un mercado, y un tianguis para el día de mercadeo, que es el Viernes cuando viene gente de los poblados a comprar y vender mercancía.

No existe un rastro municipal, dejándose de percibir este importante ingreso -situación que se repite en la mayoría de los Municipios de la región-, por lo que esta actividad se realiza particularmente e incluso clandestinamente, sin los consiguientes permisos de sanidad.

Hay servicio de limpia para la cabecera municipal, una unidad recoge los desperdicios y basura; se cuenta con los servicios de panteón municipal, -que bien puede llegar a crecer, al ser Ciudad Serdán sede del Ministerio Público y tener el único anfiteatro de la región-; por otro lado, el cuerpo policiaco es escaso, debido a falta de apoyo económico que se le brinda, siendo a veces necesario pedir elementos a la zona militar (de Tehuacán) o a la policía judicial del Estado.

El ayuntamiento cuenta con oficinas propias y adecuadas para la atención del público, relativo al personal municipal, se puede decir que es suficiente (un secretario y 4 secretarías administrativas), aparte de los que enumera la Ley Orgánica Municipal, que ape

nas perciben sueldo, o en otras una pequeña compensación.

Resalta -como dato curioso- la existencia de una radiodifusora a nivel local, también, hay cine y de vez en cuando la presentación de festivales artísticos. Nivel cultural bajo, además, falta de bibliotecas públicas.

El diagnóstico, celebrado durante las visitas al Municipio, arroja los siguientes problemas, que prevalecen aún, después de dos años de iniciarse el ambicioso Programa de Fortalecimiento Municipal, - pero, éstos rebasan la esfera de acción de dicho programa, como se podrá apreciar a continuación:

- Existe el pleno desconocimiento de las atribuciones que marca la Ley Orgánica Municipal, lo que genera ineficiencia en la Administración Municipal.
- No existe la reglamentación de los Servicios Públicos Municipales, dando por resultado deficiencias en la prestación de éstos.
- No hay delimitación de funciones, lo que da una duplicidad o abandono de ámbitos de competencia para los servidores públicos municipales.
- No se cobran derechos por expedir licencia sanitaria, mermando así, los pocos ingresos que se pudieran obtener; de igual forma sucede en otros rubros objeto de tributación municipal.
- El impuesto predial (el renglón más importante), es el Estado quien lo administra, por tanto se le suprime un derecho legal que debe ejercer el Municipio.
- La conexión entre la Participación Federal-Estatal y Municipal se da con deficiencias, originando corrupción y retraso - al pago de obras públicas.
- "No hay papel que avale la propiedad ejidal", lo que deriva en el trato discriminatorio ante instituciones crediticias.

- El fertilizante no se entrega a tiempo, sucede lo mismo con el financiamiento al campo, perdiéndose el ciclo productivo.
- Existen obstáculos físicos a la producción por el medio ambiente, lo que es causa de que no se pueda asegurar correctamente la producción y cuando se logra el seguro llega retrasado.
- La reserva de producción se pierde, debido a que hay bodegas incompletas y mal administradas.
- Al concluir la cosecha, emigra el campesino a las grandes ciudades, donde se subocupa; la mayoría de las veces ya no regresa.
- Los hijos de campesinos buscan mejores condiciones de estudio y empleo; fenómeno que resulta oneroso para la economía de esas familias, por lo costoso del hospedaje y la alimentación de los lugares de estancia.
- Falta de escuelas técnicas rurales donde se impartan las bases para una mayor y mejor explotación de la tierra que a la postre les beneficiaría; bases como elementos de teoría y práctica, de la tecnología apropiada a sus tierras de cultivo.
- La producción está compuesta mayoritariamente por papa, chícharo y haba; lo que lleva a una desnutrición por ser de autoconsumo y falta balancear positivamente su dieta.
- Coordinación deficiente e inexistente, a veces, entre el Comisariado Ejidal y el Presidente Municipal, debido a las fechas de elección de uno y otro, originando tensiones políticas.

Los últimos dos, a nuestro parecer, son indirectamente punto nodal en la vida municipal, causas y consecuencias de las tres que arrastra el Municipio, desde hace no menos de 30 años.

Ahora, para ampliar la visión de los problemas y deficiencias de los Municipios -y en especial Ciudad Serdán-, apuntamos la lista que maneja la Secretaría de Gobernación y que amablemente nos faci

litó uno de los funcionarios, al cual le reiteramos nuestro agradecimiento:

- Absoluta falta de relación entre las necesidades municipales y los recursos humanos y financieros para atenderlos.
- A pesar que los Municipios tienen personalidad jurídica patrimonio propio, no tienen libertad para conducirse y administrarse de conformidad con la realidad en que viven.
- Concentración de la población rural en centros urbanos que agrava la situación económica y administrativa de casi la totalidad de los Municipios, cuyas necesidades crecen más rápidamente que sus recursos.
- Los Municipios no tienen control de su propio desarrollo.
- Insuficiencia financiera y debilidad administrativa para atender los servicios públicos municipales, producto de la excesiva industrialización.
- Con frecuencia, la Federación o los Gobiernos Estatales promueven y ejecutan obras, sin que se les consulte a las Autoridades Municipales.
- Práctica injusta y deficiente de distribución de competencias y responsabilidades entre la Federación, Estados y Municipios.
- Falta de comunicación y coordinación entre los niveles de Gobierno.
- El impacto de grandes inversiones distorsiona la vida municipal y produce desequilibrios entre el crecimiento económico y el desarrollo social.
- La excesiva división municipal origina que los Municipios por su tamaño, población y recursos no puedan ser viables (sic).
- La automatización municipal ha debilitado en forma contundente la organización municipal.
- Inseguridad e inestabilidad de los empleados municipales, en la renovación de los Municipios (Ayuntamientos).

- Ausencia de un régimen laboral equitativo y de un servicio social a nivel municipal.
- Excesiva fragmentación municipal.
- Acentuada heterogeneidad de características demográficas, económicas, sociales y políticas municipales.

La problemática municipal, como se ha visto, es compleja y muy diversificada, acentuándose a niveles Federal y Estatal. La tipificación del Municipio es una base de conocimiento para el grado de desarrollo en la capacidad administrativa, económica y financiera, así como de los diferentes aspectos sociales, culturales y políticos de la Entidad a estudiar. Antes de conocer con precisión el tipo de Municipio, haré un resumen del estado del Municipio Ciudad Serdán, en cuanto a los Servicios que presta:

SERVICIO PUBLICO BASICO

- Agua Potable (INSUFICIENCIA)
- Drenaje y Alcantarillado (INSUFICIENCIA)
- Calles y Banquetas (DEFICIENCIA)
- Caminos Municipales (INSUFICIENCIA)

SERVICIO PUBLICO BASICO COMPLEMENTARIO

- Edificios Públicos (EXISTENCIA)
- Mercados (INSUFICIENCIA)
- Panteones (INSUFICIENCIA)
- Rastro (CARENCIA)
- Mantenimiento de Escuelas (DEFICIENCIA)
- Transporte Urbano (EXISTENCIA)
- Mobiliario Urbano (INSUFICIENCIA)
- Estacionamiento (INNECESARIO)

SERVICIO PUBLICO DE SEGURIDAD

- Seguridad Pública (INSUFICIENCIA)
- Seguridad Social (INSUFICIENCIA)
- Bomberos (CARENCIA)
- Alumbrado Público (SUFICIENCIA)
- Atención Médica (INSUFICIENCIA)

SERVICIO PUBLICO DE ATENCION A LA COMUNIDAD

- Emergencias Urbanas (CARENCIA)
- Ecología Urbana (CARENCIA)

SERVICIO PUBLICO DE BIENESTAR SOCIAL

- Parques y Jardines (DEFICIENCIA)
- Animación Municipal (DEFICIENCIA)
- Patrimonio Cultural (DEFICIENCIA)

Con este panorama, y aunándole que la característica de esta área de análisis es que, los asentamientos humanos son pequeñas poblados y una comunidad importante. El número de habitantes se encuentra en el rango de 15,001 a 50,000 -Ciudad Serdán cuenta con --- 25,728 habs. Con uso del criterio antes mencionado, se puede afirmar que Ciudad Serdán es un Municipio semiurbano, lo que permite identificar más claramente los servicios públicos que se están proporcionando, cuáles se deben proporcionar a la población, en qué cantidad y con qué calidad. Se considera, asimismo, los recursos con que se cuenta, tanto humanos, como técnicos, económicos y materiales.

Al tener presente estos elementos, se analiza la operatividad o aplicación de los mismos en la planeación, programación, gestiones y trámites; realización de obras y prestación de servicios, así -

como en la administración de los mismos, y aún más importante, la participación en las etapas del desarrollo económico municipal, a través de proyectos productivos, recuperación de las inversiones, como alternativas de solución a fin de cumplir los objetivos de un Fortalecimiento Municipal realista y responsable con los lineamientos de desarrollo de México.

CAPITULO TRES

PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE INVERSION

3.1 DESARROLLO REGIONAL

La división económica regional de México constituye la base para analizar los diversos problemas que se plantean en el desarrollo económico de las zonas del país y más aún, en la formulación y definición de las políticas de desarrollo adecuadas a tales problemas. La regionalización permite la articulación óptima de los sectores de la economía, la infraestructura social y, la infraestructura de apoyo, los recursos naturales a partir del desarrollo interno de una región y de su integración con otras regiones y con el resto del país.

Durante los años 30's¹, la Dirección General de Estadística realizó la división del país en "zonas" geográficas, con el fin de agrupar los datos del Censo de Población que se efectúa cada diez años. De esa manera, se constituyeron cinco zonas geográficas: Noroeste, Norte, Centro, Pacífico Sur y Golfo que se utilizan corrientemente para diversos propósitos.

Este primer intento, nos lleva a mencionar que para el año de 1983 la regionalización del PND no dista mucho de aquélla, ya que se anotan así: Norte, Costa del Golfo, Centro, Suroeste, y Pacífico - Centro (por Pacífico Sur), esto debido a los constantes cambios sufridos por los Estados, como ejemplo: la migración, petrolización y crecimiento urbano de algunos de ellos.

Sin embargo, existen muchas regiones atrasadas en donde la economía de mercado emerge gradualmente, coexistiendo con estructuras semif feudales y comunales. La población de esas regiones es preponderantemente campesina y sus formas de organización económica y sociocultural sólo contribuyen a mantener las desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades en los sectores de la población. Y aún son pocos los proyectos de inversión en la escala necesaria para el progreso de la región.

Así, diversas razones justificaron e hicieron ineludible la intervención del Estado en la inducción y dirección del proceso de desarrollo a través de los instrumentos de política económica, sustentado en el Plan Nacional de Desarrollo; social y económico que se apoya, a su vez, en programas de desarrollo para las diferentes regiones económicas del país.

A partir del PND se conocen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo regional, así como las estrategias y medidas específicas para los problemas de la Ciudad de México.

La descentralización de la vida nacional sintetiza tanto las aspiraciones del país, como la voluntad política de avanzar conforme a la tradición Federalista. La política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional, se materializan en las siguientes acciones: ²

- Desarrollo Estatal Integral
- Fortalecimiento Municipal
- La Reordenación de la actividad económica en el territorio nacional.

El desarrollo regional contempla acciones para beneficiar a cada uno de los Estados de la República, a partir de las prioridades de finidas en la estrategia de desarrollo general en el territorio nacional e impulsar el desarrollo de las regiones en forma equilibrada.

Para alcanzar este propósito, se aspira a la obtención de un desarrollo estatal integral, que incluya a la totalidad de las Entidades Federativas, sobre todo a las menos desarrolladas, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa

que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

El plan considera acciones que de emprenderse, se logrará este objetivo, y se enumeran a continuación: ³

- Mayor vinculación de las economías rural-urbana
- Sistema Estatal de Planeación Democrática
- Planes Estatales de Desarrollo
- Fortalecimiento Municipal (Art. 115 Constitucional)
- Convenio Unico de Desarrollo
- Programación-Presupuestación del gasto regional.

Ya se han escrito algunas cuartillas refiriéndose a los puntos -- arriba mencionados y sólo faltará dedicarle nuestra atención a la primera acción anotada.

Vinculación de las economías rural y urbana ⁴

Se parte de la relación campo-ciudad para emprender una política - de desarrollo integral estatal. El Estado Mexicano, como rector - de la economía, aspira a dar coherencia y complementariedad a las actividades rurales y urbanas, impulsando decididamente la crea--- ción de vínculos que le permiten realizar un mejor intercambio de sus productos y servicios.

En este sentido, el Plan propone, asimismo en otros de los aparta- dos, la creación de centros agroindustriales que se avoquen a la - fabricación de productos necesarios para el consumo básico de los habitantes de las distintas regiones del país. Para ello, se con- sidera necesario atender las características propias de cada re--- gión, impulsando el desarrollo de ramas de la agricultura y de la industria que tengan impacto directo en beneficio de los mercados

regionales e impulsen las economías locales.

Tal concepción, no se basa en la realización de grandes proyectos, sino en la asignación más racional de los recursos; asimismo, se busca arraigar productivamente a la población en su lugar de origen. Se pretende incorporar dentro de sistemas organizados de producción y servicios, a la mayoría de la población rural que se encuentra dispersa en el territorio nacional.

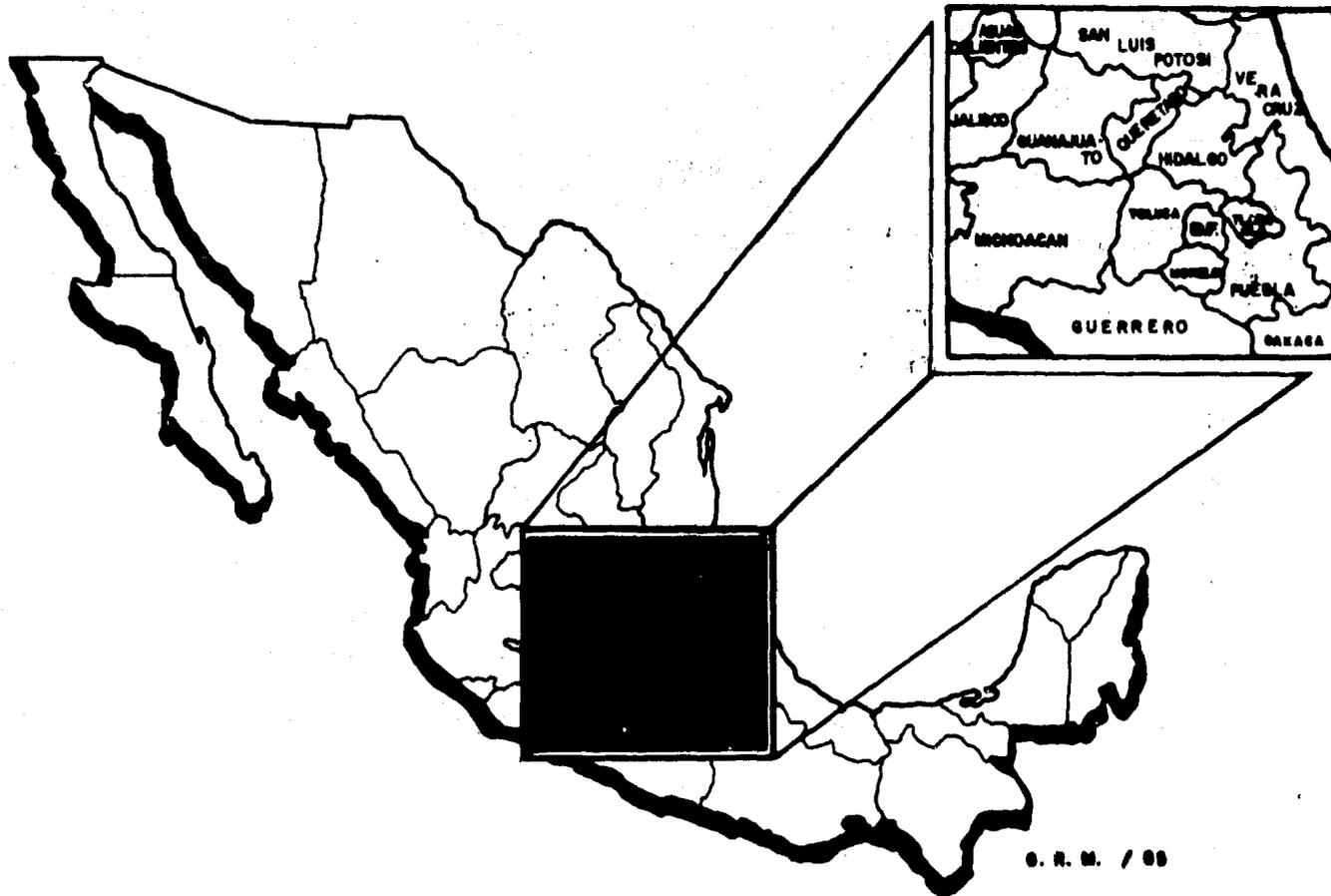
El Estado de Puebla, se localiza en la zona centro, su papel definido por el Plan, es promover el desarrollo de los servicios profesionales y técnicos, reforzando el papel de contrapeso de esta ciudad frente a la Capital Federal. La nueva infraestructura de --- transporte y abasto, agranda la importancia del Estado ya que funge como articulación estratégica entre la costa y el altiplano. Se limita así, la posición central de la Ciudad de México en los flujos de carga a nivel nacional.

Retomando la idea central, el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, su participación organizada y plena utilización de los recursos naturales y financieros se plantean, ahora, como apartado del Desarrollo Rural Integral.

Desarrollo Rural Integral

Los propósitos específicos que se le desprenden, son: ⁵ fomentar la participación e incorporación al desarrollo nacional de la población rural a través del fortalecimiento de su organización; mejorar los niveles de alimentación, vivienda, salud, educación, aumentar la generación de empleos permanentes y mejorar la distribución del ingreso; ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular, prioritariamente en las zonas de temporal; propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justo entre el sector agropecuario y los sectores industrial y

LA ZONA CENTRO DENTRO DEL PND
(DESCENTRALIZACION PARA EL ABASTO RURAL)



de servicios; articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial, a través de las agroindustrias, y con las actividades comerciales y de servicios; aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural; y mejorar la balanza comercial, sustituyendo importaciones y promoviendo las exportaciones de los productos agropecuarios, forestales, pesqueros y agroindustriales.

Los lineamientos estratégicos parten de: ⁶ otorgar acción prioritaria a las necesidades básicas de la población rural y su participación en el desarrollo social de orientar la estructura productiva, para establecer una base económica y responder a las necesidades de provisión de alimentos y materias primas requeridas a nivel nacional.

3.2 VIABILIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

Para hacer más completa la visualización se anotan ⁷ objetivos nacionales y estatales a nivel regional, para presentar, asimismo, - los objetivos específicos regionales.

Objetivos Nacionales:

- Promover un crecimiento regional equilibrado, a través de las actividades económicas e implementación de la infraestructura de apoyo.
- Disminuir las disparidades regionales, en el aspecto de los servicios sociales.
- Determinar con precisión las potencialidades de cada región, que con base en ellas, se implementen acciones que permitan el correcto uso de los recursos.
- Inducir el crecimiento de áreas específicas, en particular de aquellas designadas como futuros polos de desarrollo.

- Promover programas de desarrollo específicos y productivos - que impacten económicamente a la región.

Objetivos Estatales a Nivel Regional:

- Lograr un mayor equilibrio regional, de acuerdo a las potencialidades y características de las áreas de ordenamiento y - desarrollo integral del Estado.
- Impulsar las regiones y zonas determinadas por el esquema de desarrollo propuesto por el Estado.
- Fortalecer el Federalismo a través de la consolidación política, económica y social de los Municipios.

Objetivos Específicos Regionales:

- Fomentar el desarrollo de la región.

Sector Agropecuario:

- Incrementar la producción agropecuaria y forestal.
- Establecer la tecnología adecuada a la región.

La estrategia regional específica para la Región III, dentro del sector agropecuario, es:

- Dar asistencia técnica y crediticia a los productores de la - región, a efecto de poder incrementar la producción de básicos, tomando en consideración los déficits a nivel estatal y la aptitud del suelo para mejorarlos.
- Mejorar e incrementar la organización de los productores, así como ampliar las oportunidades de ocupación.
- Incrementar las zonas de riego.

Se pretende así, poner en marcha un sistema municipal de planeación-administración, a partir de considerar al Municipio no sólo en su papel tradicional de gestor de obras y prestador de servicios, sino como el promotor básico del desarrollo equilibrado de la región, de acuerdo con el nuevo contenido del Artículo 115 Constitucional.

El proceso de planeación y administración democrática municipal, enfoca sus principales esfuerzos a proporcionar los satisfactores básicos a la población rezagada. Para ello establece un margen de seguridad que permite, mediante acciones concretas, llevar a cabo una redistribución de la riqueza en términos de consumo, servicios y producción.

La Ley Estatal de Planeación establece el marco jurídico básico, pero para instrumentar el plan se requiere constituir, integrar y poner en funcionamiento otros mecanismos.

El instrumento jurídico complementario a la ley, lo constituye el Convenio de Desarrollo, a celebrarse entre el titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos en su calidad de Autoridades de los Municipios que conforman el propio Estado.

En este documento, a semejanza del que se denomina Convenio Unico de Desarrollo, que se establece entre el Gobierno Federal y Estatal, se podrían concertar las acciones que desarrollarán los Gobiernos Estatal y Municipal, de manera que queden formalizados los compromisos entre ambos órdenes de Gobierno, para tender al desarrollo socioeconómico de los Municipios.

El Convenio de Desarrollo Estado-Municipio, puede comprender lo siguiente:

- Antecedentes de la coordinación entre los distintos órdenes de Gobierno.

- Disposiciones generales que clarifiquen el objeto del Convenio, que se considera debe ser el de fomentar el desarrollo integral del Estado, y comprendiendo a los Municipios.
- Puede especificarse el tipo de acciones motivo de coordinación y a través de qué órganos de la Administración pública Estatal se concertarían, acciones incluidas: las del sector paraestatal del propio Gobierno Estatal.

Un capítulo aparte merecería la descripción, finalidades y alcance de la planeación democrática en los ámbitos Estatal y Municipal de Gobierno, comprometiéndose las partes a consolidar mecanismos idóneos para llevar a cabo la planeación. Nos referimos para este efecto, a los Comités de Planeación del Desarrollo, tanto Estatal como Municipal.

Cabría en el clausulado, dentro de este capítulo, incorporar los apoyos que se prestarían a dichos mecanismos para su funcionamiento adecuado y en el compromiso de las partes, para realizar las adecuaciones jurídicas y administrativas necesarias para su óptima operación.

En un capítulo subsecuente, también, sería deseable formalizar compromisos, particularmente por parte del Ejecutivo Estatal, para promover una política permanente de descentralización de acciones y programas hacia el Gobierno Municipal, con el fin de vigorizar el ejercicio de sus capacidades rectoras en su jurisdicción.

El grueso de las cláusulas del Convenio lo conforma la especificación de los programas de desarrollo socioeconómico, establecidos entre los Gobiernos Estatal y Municipal. En ellos cabría, la descripción precisa de los diversos programas atendiendo a su naturaleza y a las características que los hacen afines con las funciones de las diversas áreas del Gobierno del Estado.

En capítulos por separado se incluirán las modalidades de financiamiento de los programas; su administración, operación y conservación de obras y programas; así como las reglas para la revisión y evaluación del Convenio y tentativamente las sanciones o mecanismos a seguir, en caso de incumplimiento de las partes.

El desarrollo municipal se fundamenta en tres estrategias globales definidas en el sistema de planeación, las cuales interrelacionadas, aportarán lo necesario al desarrollo de cada una de ellas: el ordenamiento social, el ordenamiento territorial y el desarrollo económico.

El ordenamiento social pretende una distribución de la riqueza. Su formulación parte de la acción de proporcionar satisfactores mínimos a la población que aún no está incorporada al proceso productivo y así mejorar su calidad de vida.

El ordenamiento territorial intenta incorporar, racionalizar los asentamientos humanos, de acuerdo a los recursos naturales, el Plan Nacional de Desarrollo y los programas estatales y municipales, para proporcionar los servicios de infraestructura en función de las necesidades sociales y del desarrollo económico.

La tercer estrategia, el desarrollo económico, pretende dar congruencia intersectorial en el Municipio, lo cual favorece tanto la participación del sector público como del sector social, a la vez que proporciona una adecuada correspondencia sectorial a los programas y proyectos con su respectiva rama de producción.

3.3 PRODUCTIVIDAD SECTORIAL

Lo anterior nos obliga a hacer el análisis del sector agropecuario, considerando su evolución histórica, su potencial de desarrollo y su situación dentro de la economía regionalizadamente, es decir, -

la Región III de Puebla, lo cual permitirá saber si lo que se propone coincide con la estrategia de desarrollo formulada en el Plan Estatal de Desarrollo de Puebla y por ende, en el Plan Nacional de Desarrollo.

El sector agropecuario ha sido fundamental en el proceso de consolidación de la economía nacional. En efecto, el sector contribuyó, durante un período de 30 años, a la consolidación de la economía, aportando alimentos y materias primas suficientes, divisas que se usaron en la capitalización del país y en la producción industrial y mano de obra que, al emigrar a las ciudades, sirvió a la industria y a los servicios.

Desde mediados de los años treinta hasta mediados de los sesentas, la producción agrícola mantuvo un ritmo de crecimiento de la población y sentó las bases para el desarrollo de toda la economía.

Una serie de factores propiciaron el desarrollo agrícola durante ese lapso. La inversión pública fue muy dinámica, sobre todo, la que se orientó a incrementar la superficie bajo riego; el mercado interno se amplió tanto por el aumento en la población, como por un mayor ingreso per cápita y la red de caminos que se expandió.

Asimismo, hubo una amplia creación de infraestructura e inversiones en capital humano que, usadas conjuntamente con el riego y los fertilizantes, estimularon el progreso agrícola. La Reforma Agraria desempeñó también un papel muy importante, ya que permitió el aumento de la superficie cosechada y facilitó la movilidad de los factores de la producción.

Debe destacarse, sin embargo, que el crecimiento del producto se dio principalmente en torno a las grandes obras de irrigación en el norte del país. Entre 1940-1970, la inversión en obras de riego absorbió más del 80% del gasto público en el sector, la cual se realizó, en más del 40%, en tres estados: Sinaloa, Tamaulipas y So

nora, donde floreció la agricultura comercial, quedando gran parte de la agricultura de temporal al margen.

Este proceso acentuó la polarización entre predios privados grandes (mayores de 5 hectáreas) y los predios pequeños (menores a ese número de hectáreas). En 1960, los primeros representaron el 12% del total, en un 48% de su superficie y produciendo un poco más de la mitad de la producción agrícola. A diferencia de lo anterior, los predios pequeños, un 29% del total, abarcando 7% de la superficie cosechada y con un 6% de la producción. El resto, 59% de los predios, estaban formados por ejidos, que ocuparon el 45% de la superficie y aportaron el 41% de la producción.

La demanda de productos alimenticios aumentó rápidamente en el período 1940-65, debido al crecimiento demográfico, al incremento real del ingreso per cápita y a una tendencia creciente hacia la urbanización y la modernización que influyó en los gustos y preferencias de los consumidores.

A partir de 1965, se inició el período de lento crecimiento en la agricultura mexicana, desaparecieron los excedentes y se revirtió la tendencia en el comercio exterior convirtiéndose el país en importador de alimentos. El crecimiento del producto agrícola sólo fue 0.85% promedio anual en 1965-1976.

El rezago en la producción agrícola obedeció a diversos factores, entre los que se puede mencionar el deterioro de los precios relativos de los productos agropecuarios, respecto a los precios generales de la economía, deterioro ocasionado en parte, por la congelación de los precios de garantía por diez años (1963-1972) lo que desalentó la producción agrícola.

Otra de las razones fue el estancamiento de la superficie cosechada. El comportamiento desigual entre las áreas de riego, que crecende 2.7 a 4.9 millones de hectáreas, y las de temporal, disminu-

ción en 2.1 millones, durante 1966-1976.

Los rendimientos, por otra parte, tuvieron un crecimiento modesto, que a pesar de que explican en su totalidad el crecimiento del sector, fue inferior al que se registró en los años anteriores. Así, en 1950-65 era de 3.5% promedio anual, en 1965-76 lo hicieron en sólo 0.9%. En este período, el efecto combinado del incremento de demográfico, el aumento en los ingresos y el estancamiento de la producción agrícola, ocasionaron que el país tuviera que importar, desde principios de los años setenta, entre el 15 y 20% del consumo interno de granos básicos.

El crecimiento de la producción agrícola observó una recuperación en 1977-78 que invirtió la tendencia de los años anteriores. Así, en el primer año creció 6.5% y en el segundo 4.1%. En 1979, la producción cayó nuevamente (-3%) en gran medida debido a los factores climatológicos. Para los 80's la respuesta ha sido en parte positiva, aumenta el volumen de producción de algunas materias primas, oleaginosas, frutales, hortalizas y otros productos de uso industrial.

Resumiendo, durante el período analizado, en la agricultura se redujo la posibilidad de aumentar la producción de manera significativa y se elevaron los costos de inversión al agotarse las oportunidades de expansión relativamente fácil de la frontera agrícola y de adopción de proyectos para elevar la productividad de la tierra a bajo costo. La política de precios de garantía y las acciones de fomento a la agricultura fueron insuficientes para reducir su disparidad frente a las actividades no agrícolas, y los términos reales de intercambio se modificaron en contra de la agricultura.

Ello explica la persistencia de las corrientes migratorias en busca de oportunidades de empleo en las áreas urbanas y más allá de las fronteras, y el porqué de los programas Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y ahora, el Programa Nacional de Alimentos (PRONAL) -

que han sido formulados por el Estado, en un término menor de 6 años, debido al mínimo impacto de éstos.

3.4 INTEGRACION A LA ACTIVIDAD ECONOMICA

El papel de la agricultura en la Región III de Puebla, se muestra a continuación. Cabe recordar que esta región se integra por 36 Municipios, y que ya se describió el Municipio con mayor influencia para el área, donde se intenta ubicar físicamente el proyecto, si éste cumple con el estudio de factibilidad que se ha llevado a cabo en el capítulo IV de este trabajo.

El 57.3% de la región depende de las actividades primarias, las cuales aportan el 18.02% del producto interno bruto regional. (Datos a 1980. Plan Estatal de Puebla).

La región de Tepeaca constituye una de las zonas agrícolas más importantes de Puebla, pues en ella se localiza, parte del distrito de riego de Valsequillo y el distrito de Oriental, cuyos cultivos son principalmente el maíz, la papa, la cebada y la alfalfa.

La superficie agrícola total en la región asciende a 319,984 ha., que representan el 26.8% de la superficie agrícola de Puebla. De éstas, 9,886 ha. Únicamente el 8.4% corresponde a tierras de riego.

La superficie cosechada es de 202,295 has. que representan el 26.1% de la superficie cosechada a nivel estatal. La región tiene una producción total de 433,165 toneladas, con un valor de 1,934.8 millones de pesos. Los principales productos agrícolas en superficie cosechada fueron: el maíz en primer lugar, con 118,642 has.; la cebada, con 28,653 has.; la papa, con 18,332 has.; el frijol, con 16,979 has. y el riego, con 5,279 has.

La papa, segundo cultivo más importante en la región con un volu-

men de producción de 172,883 toneladas, con valor de 547.5 millones de pesos.

3.5 PROYECTO AGROINDUSTRIAL DE INVERSION

Los recursos de inversión de un país representan de hecho el ahorro interno de esa nación, la riqueza excedente que el aparato productivo genera, pero de su eficiente asignación, depende la capacidad de crecimiento de la economía y del bienestar de la población.

Es una vieja aspiración el que los proyectos de inversión no se conciban y se ejecuten al margen de los lineamientos de una política general de desarrollo. Por su impacto territorial, por los recursos que requieren, los proyectos que se generen de ahora en adelante se deberán vincular estrechamente al SNPD, es decir, de acuerdo a los principios y concepciones que el gobierno ha fijado a la planeación democrática.

Los proyectos de inversión presentan un elemento básico para la materialización del PND, ya que el propósito de superar la crisis sin estancamientos y al mismo tiempo avanzar transformando la economía, plantea un nivel de exigencias más elevado en términos de racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos.

El primer paso será detectar los principales problemas que tradicionalmente ha tenido el área: ⁸

a- La falta de congruencia entre los objetivos señalados por los programas y proyectos de inversión que se preparan y ejecutan.

b- La incongruencia entre los proyectos y los recursos que se les asigna.

c- Falta de vinculación entre proyectos interdependientes, tanto intersectoriales como dentro del mismo sector, lo que desmem-

boca en la creación de cuellos de botella que llevan al desaprovechamiento de los beneficios que resultan del tratamiento integrado de las inversiones.

d- Las limitaciones en la generación de ideas y proyectos específicamente adecuadas a la línea de estrategia que se quieren poner en marcha.

e- La escasa disponibilidad de proyectos sólidamente elaborados que cuenten con un grado razonable de factibilidad y de ejecución.

f- La falta de experiencia en la etapa de ejecución de los proyectos de inversión -que disminuye o anula méritos de la etapa de pre-inversión- y la carencia de mecanismos de seguimiento, control y evaluación.

A todo lo anterior, se agregan las limitaciones que constituyen las deficiencias en cuanto a información y a disponibilidad de recursos humanos debidamente calificados en cada una de las etapas del ciclo de proyectos, lo que ocurre particularmente en la etapa de ejecución de los mismos, convirtiéndose en un serio escollo estratégico.

Ante esta serie de deficiencias, la Secretaría de Programación y Presupuesto creó la Unidad Central de Proyectos, cuyo objetivo principal es coordinar los esfuerzos interinstitucionales que permitan estructurar y hacer funcionar el Subsistema de Proyectos de Inversión.

La Unidad Central de Proyectos busca la unificación conceptual y metodológica básica y la homogeneización de la terminología empleada; se apoya y promueve la vinculación entre los componentes del subsistema; se elabora la información que el subsistema necesita y se pone a disposición de los usuarios -debido a que su creación data del mes de mayo de 1984, aún no se ha podido disponer de esta información-; se refuerzan las áreas que requieran de una atención

especial y se impulsa la formación de recursos humanos y la investigación que el área de proyectos necesita.

Por otro lado, se reunió también un grupo intersecretarial integrado por las Secretarías de Programación y Presupuesto, Energía y Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial, con el objeto de elaborar un inventario de proyectos de ejecución, para priorizarlos y reprogramarlos, así como evaluarlos una vez que se encuentren en operación.

Asimismo, la SPP y SECOFI, integrantes de este grupo intersecretarial, se reunieron con NAFINSA (Nacional Financiera, S.A.) y con FONEP (Fondo Nacional de Estudios de Pre-inversión), para aunar esfuerzos y organizar, con el apoyo de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la OEA (Organización de los Estados Americanos), un Primer Encuentro Nacional sobre la Programación y Ejecución de Proyectos de Inversión en el que se intercambiaron experiencias y se analizaron distintas alternativas de solución a esta problemática. La forma en que opera el Subsistema Nacional de Proyectos, cómo se vinculan sus componentes y se precisas las funciones que deberá cumplir, se encuentran todavía en estudio; y las conclusiones del Primer Encuentro de Proyectos serán de gran utilidad.

Dentro del mismo subsistema se consideran como tareas de alta prioridad para la planeación nacional las relacionadas con el perfeccionamiento del ciclo de proyectos, entre ellos se pueden mencionar:

a- Incorporación de manera específica y transparente, de los lineamientos políticos generales establecidos por el PND y los programas que los desagregan en cada una de las fases del ciclo de proyectos, para vincular en forma efectiva Plan, Programa y Proyectos.

b- Determinar con claridad los criterios de priorización de -

las inversiones para los distintos sectores, así como para la localización espacial de los proyectos.

c- Diseñar políticas de promoción de proyectos que tengan en términos de los propósitos del Plan, y establecer mecanismos adecuados de concertación que faciliten la incorporación de los sectores social y privado al desarrollo económico.

d- Fortalecer la capacidad nacional, tanto pública como privada, para la ejecución de proyectos de inversión.

e- Poner en funcionamiento mecanismos de seguimiento, control y evaluación de proyectos, que permitan contar con información, adecuada y oportuna, acerca del estado de desarrollo.

f- Llevar a cabo programas de capacitación y actualización de recursos humanos especializados y desarrollar investigaciones específicas en áreas críticas de ciclo de proyectos.

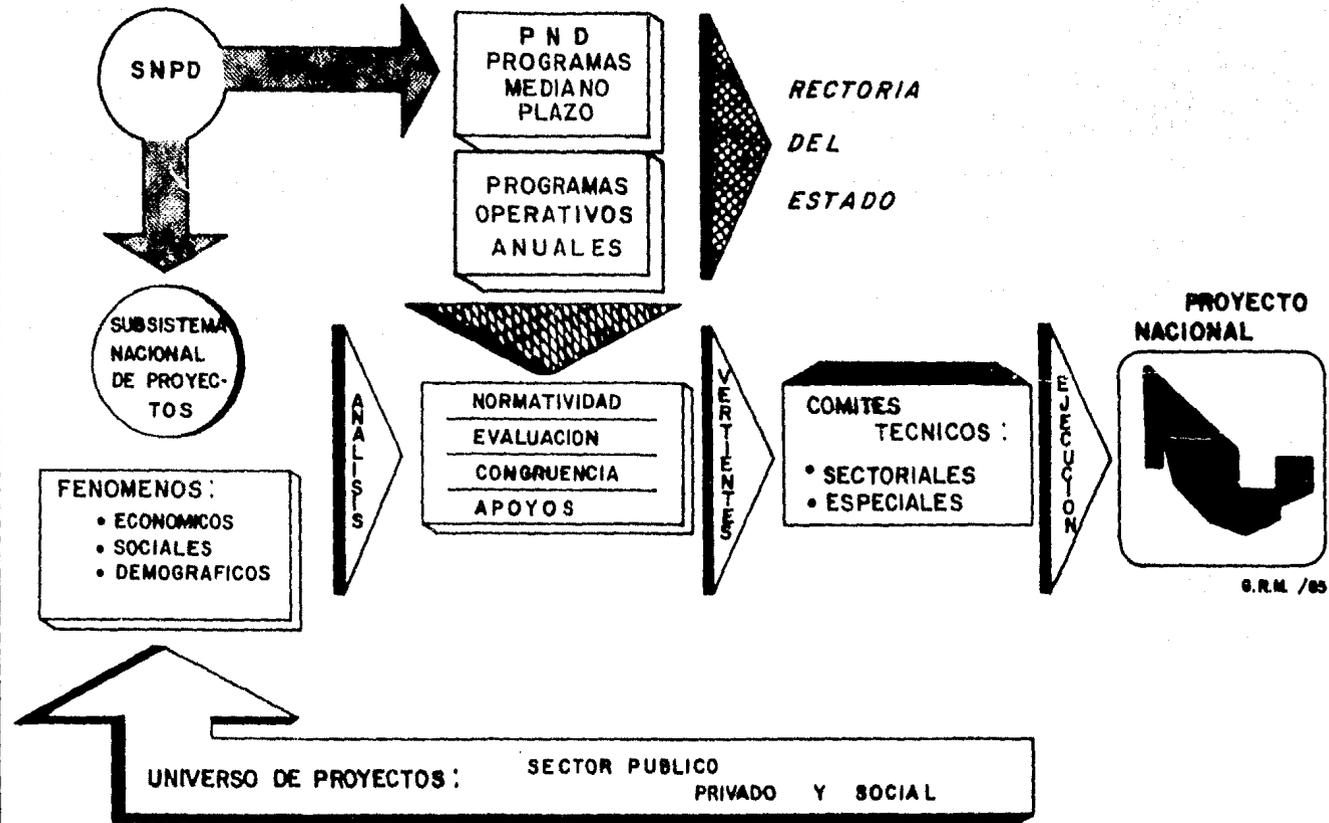
De todo lo anteriormente mencionado, se hará la fundamentación del proyecto en el inciso siguiente; para profundizar, aún más, en el próximo capítulo, cumpliendo así con los requisitos ya anotados.

3.6 EQUILIBRIO EN EL INGRESO

El sector agropecuario dentro del desarrollo rural integral juega un papel clave en la estrategia de las políticas sectoriales, ya que expresa, las necesidades de un gran núcleo de la población, en la cual el rezago del proceso para alcanzar los mínimos de bienestar es más acentuado, además, de producir alimentos necesarios para el país.

- La falta de oportunidades de empleo, derivada de un crecimiento insuficiente del producto agropecuario en general y del rezago

SUBSISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS



de la agricultura de temporal en particular, produjo una situación crítica para una población creciente y propició una distribución - del ingreso desigual, tanto en relación con otros sectores como en el interior de la propia actividad agrícola.

- La estrategia de desarrollo del sector propone aprovechar el potencial del campo y lograr una recuperación en el ritmo y el volumen de la producción agrícola, que apoye el crecimiento de la actividad económica general.

- La viabilidad del mediano plazo de la estrategia nacional depende en forma importante, del éxito que tenga el desarrollo del sector. El país debe generar una producción suficiente de alimentos que permita alcanzar un nivel mínimo de bienestar para toda la población, y en particular del campesino asegurando, con ello, la soberanía nacional, en materia alimentaria.

- La falta de producción de alimentos produce tensiones y deficiencias que afectan el sistema y si llega a límites poco tolerables este déficit, podría derivar en grandes obstáculos para el avance y modernización del país.

El apoyo decidido a la agricultura de temporal y la organización de los productores, con una orientación coordinada de los recursos destinados a la misma, aumentarán la producción y las posibilidades de empleo, mejorarán el bienestar del campesinado y permitirán cumplir con el propósito redistributivo del ingreso. Atenuar la migración rural-urbana, como resultado de lo anterior, contribuirá al objetivo de lograr un equilibrio entre las distintas regiones.

La creación y desarrollo del sistema agroindustrial alimenticio, - que integra la producción, la transformación y la comercialización, fomentará la producción agropecuaria y aumentará las oportunidades de empleo, y será un medio importante para mejorar el nivel de vida de los campesinos y ofrecer satisfactores básicos para la población (región).

La planta agroindustrial impulsa el desarrollo agrícola orientado hacia las prioridades nacionales, con la finalidad de establecer procesos de enriquecimiento y conservación de alimentos, al multiplicar las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural y disminuir su estacionalidad, aprovechando cabalmente los productos y subproductos del campo, integrar vertical y horizontalmente las actividades agropecuarias y forestales y disminuir los riesgos asociados a la producción primaria y a su comercialización. El Estado es el principal promotor de esta estrategia aportando recursos financieros, tecnológicos y dotación de servicios.

Referencias Bibliográficas

1. Flores de la Peña, Horacio. etc. al. "Bases para la planeación económica y social de México". Ed. Siglo XXI. 11a. ed. México, 1981.
2. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988" SPP. México, 1983. - pp. 267-287.
3. Ibid. pp. 393-409.
4. Ibid. pp. 393-409.
5. Ibid. pp. 267-287.
6. Ibid. pp. 267-287.
7. "Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 1983-1988" Gobierno del Estado de Puebla. 1983. pp. 347 y ss.
8. Revista "Planeación Democrática" No. 7 SPP. México, 1983.

CAPITULO CUATRO

LINEAMIENTOS GENERALES DEL ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD DEL PROYECTO DE EMPRESA PUBLICA

LINEAMIENTOS GENERALES DEL ESTUDIO DE PREFACTIBILIDAD DEL PROYECTO EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL

El desarrollo del Municipio, de una región, depende en gran parte de las orientaciones de la economía nacional. Pero, como se ha visto la existencia de planes, sean nacionales, estatales o municipales, hacen necesario preparar proyectos de inversión específicos y explícitos a la materia y naturaleza de los primeros.

Al incorporar al Municipio y más propiamente al Ayuntamiento a la planeación nacional, se exige un pleno compromiso, de este ente jurídico, como promotor y rector del desarrollo, en ese ámbito geográfico específico.

Se ha tomado como parte de este fortalecimiento económico municipal, la autonomía y libertad de la administración hacendaria y presupuestaria. Sin embargo, a pesar de estas buenas intenciones, aún no es tiempo de llevarse a cabo a través de estos instrumentos.

El mayor esfuerzo tiene que fijarse en la actividad económica de cada Municipio, de acuerdo a la previa identificación del desarrollo presentado por éste. Así tipificado, le podrá corresponder un lugar dentro de la estrategia de desarrollo nacional o estatal, o aun dentro de la planeación regional.

Por otro lado, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la vertiente de inducción permite al sector social por medio de la Consulta Popular, la incorporación de sus propuestas de acción, dentro de los lineamientos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Aquí, en este trabajo, se permite presentar grosso modo una propuesta de proyecto agroindustrial de la papa, que sería la base para la instalación de una Empresa Pública Paramunicipal en Ciudad -

Serdán. Estos lineamientos generales, son fruto de las diferentes visitas a la Región III de Puebla; la información se centra mayormente en datos recientes, más que en estimaciones futuras. Reiteramos, en cuanto a que no se presenta un proyecto en toda la extensión de la palabra, sólo son datos generales que dan una amplia visión de la factibilidad de la propuesta y de la capacidad del Ayuntamiento de Ciudad Serdán.

La presentación del proyecto se hará conforme a la guía elaborada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) por ser de fácil manejo, y conforme a los lineamientos planteados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que es ahora parte fundamental de las inversiones federales y concursos de contratos de obra; por otro lado, los datos son consultados de las mismas fuentes mencionadas en el capítulo anterior (Dos).

El proyecto es económico, más claro, de producción; donde se conciliará sobre el carácter limitado de la agricultura con la moderna producción industrial. No hay que olvidar que parte de los recursos financieros los aportará el Municipio (Ayuntamiento) de Ciudad Serdán, ya sea, si se constituye como Organismo de Participación Municipal Mayoritario o Minoritario, si no es que al ciento por ciento de recursos de capitales en la Participación de la Empresa.

Este es el momento de una descentralización que obedezca a criterios de reubicación de capitales a nivel regional o sectorial, con lo que se podrían fincar las bases para superar los desequilibrios territoriales manifestados en el desarrollo de polos económicos y zonas periféricas, la brecha del desarrollo desigual entre campo y ciudad.

El problema se concibe, dentro del principio, de que el país se encuentra en escasez de recursos financieros, de ahí que tenga que escogerse entre canalizarlos hacia los procesos de la actividad que impliquen la rápida acumulación de capital, u orientarle hacia

los procesos que involucren la máxima ocupación de mano de obra -v.gr. obras de infraestructura-; o bien, dividir el monto de sus inversiones en proporciones iguales entre los dos objetivos en pugna, pero lo cual arrojaría resultados sumamente bajos en uno y -- otro lado. De aquí se tomó en cuenta qué sistema se deberá aplicar en este proceso de reproducción económica; el del uso intensivo de capital con reducida mano de obra, o de métodos extensivos -de capital con utilización de mano de obra en forma amplia. Es en este contexto que se busque como objetivo producción y empleo (trabajo), a través de la inversión pública planificada, que eleve niveles de ingreso, de consumo y las condiciones de vida de los pobladores de Cd. Serdán.

El análisis de la factibilidad del proyecto nos indicará si éste -actúa de acuerdo a los lineamientos de la política económica y sus instrumentos, por lo cual se hace necesario que las circunstancias económico-sociales se muestren paralelamente a la ejecución del -proyecto y aún antes, en la misma presentación del documento, es -decir, en el papel.

Existe una gran variedad de antecedentes e instrumentos informativos y de análisis: la Matriz insumo-producto; los Censos de población y Vivienda, de Agricultura y Ganadería, de la Industria; Manuales de estadísticas básicas; Encuestas; Datos básicos; Boletines mensuales o trimestrales; el Sistema de Cuentas Nacionales y -revistas de información estadística, todos ellos con diferentes -usos y fines, hechos por diferentes Entidades Administrativas y Gu-bernamentales.

Sin embargo, es el caso, que un mismo renglón varía su cifra de Se-cretaría a Secretaría, o más aún, las cifras de la Secretaría de -Programación y Presupuesto no coinciden con las del Banco de Méxi-co, y las de éste con las de la Iniciativa Privada o con los Orga-nismos Internacionales. Es por este vasto universo de estadísti-cas desuniformes que obstaculizan cualquier intento de utilizarlas

confiadamente.

Aún ciertas cifras resultan obsoletas y es necesario hacer estimaciones, labor harto difícil para los no entendidos en estas lides técnicas. La obsolescencia viene dada por las holguras de tiempo en que son presentadas, de que pasan por ciertos "procesos" purificadores, de ser de uso exclusivo de los niveles internos, todo como elementos de una misma problemática.

La experiencia en proyectos municipales es reducida a unos cuantos, por lo que se ha optado en algunos casos referirse al nivel Federal o llevar el estudio en relación a lo establecido por la mencionada Guía. Es por lo que, el análisis, se da mostrando las partes medulares de los puntos que componen el estudio de mercado, técnico y financiero, con su correspondiente evaluación económica. Hacerlo de otra forma, exigiría mayor tiempo y profundidad para con el tema, esfuerzos y conocimientos que rebasan el objetivo de esta obra.

4.1 ESTUDIO DE MERCADO

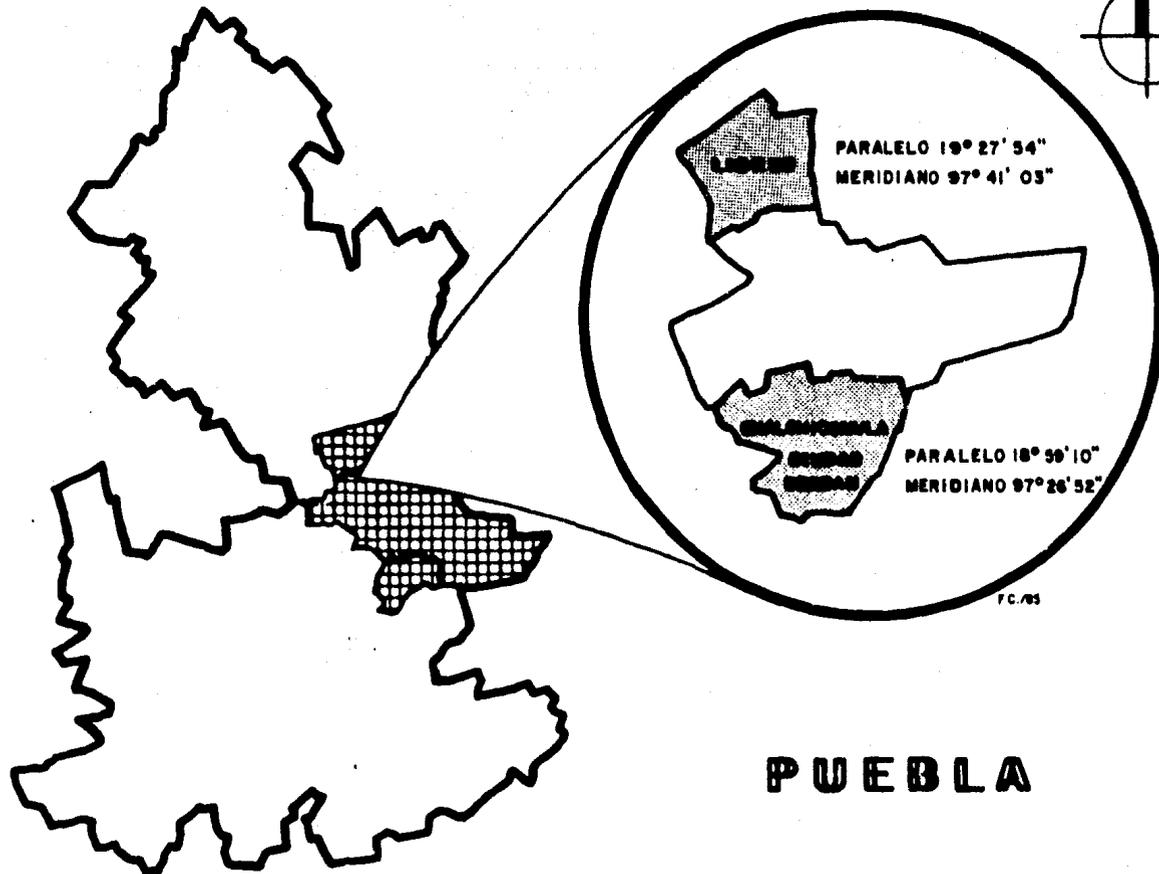
Esta parte consta de cuatro incisos metodológicos, a saber: a) - Área de mercado, que es el análisis de oferta y demanda en un área económica y geográfica; b) Comportamiento de la demanda, cuantificar la necesidad de demanda; c) Comportamiento de la oferta, la cantidad de bienes que pueden proporcionar los productores; d) - Precios del producto.

A) El área de mercado

Económica y políticamente definida como la Región III de Puebla, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 del mencionado Estado, cuyo centro de influencia se localiza en el Municipio de -

MUNICIPIOS PERTENECIENTES A LA REGION III TEPEACA

CUADRO 3



PUEBLA

Ciudad Serdán, del cual ya se ha dado espacio para realizar su monografía socio-económica, en el segundo capítulo de este trabajo.

Ya en el nivel regional, las estadísticas se muestran con la siguiente tendencia: comprende 36 Municipios en una extensión total de 5,881 Km² y una población total de 452,634 habitantes, siendo de tal forma, la distribución de habitantes por kilómetro cuadrado tantos como 75 habitantes. La población por sexo corresponde a que 225,140 son hombres y 227,494 mujeres, con tasa de crecimiento anual del 2.8%. (Cifras del X Censo General de Población y Vivienda 1980. S.P.P.).

La distribución de la población económicamente activa (1980), por sector-región, se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1

SECTOR	PERSONAS	%
Agropecuario	82,492	76.8
Industrial	18,089	8.1
Comercio y Servicios	16,840	6.8
No Especificados	26,543	17.2

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo de Puebla (PLADEP).

Cuadro R- VIII pp. 144.

Por lo que respecta a la distribución del producto interno bruto (Cuadro 2) por sector para la región (1980), se presenta así:

Cuadro 2

S E C T O R	MILLONES DE PESOS	%
Primario	2,600.5	18.02
Secundario	1,238.1	2.96
Terciario	4,183.3	5.95

FUENTE: PLADEP. 1983-1988.

Cuadro R-16 pp. 145.

Los cuadros muestran que tanto la mano de obra y la riqueza se concentran en la agricultura (sector primario), lo que da una visión de ser en su mayor parte trabajadores ligados a las actividades de crianza de ganado, aves, etc.; y a la tierra, mientras que por el lado contrario, el menos desarrollado o con desarrollo insuficiente, es el sector secundario (industrial); rebasado por el sector -comercio y servicios, que a decir de los pobladores de la región, es menos riesgoso pero más rentable.

Con las cifras anteriores, se da un paso para demostrar la potencialidad de la región, tanto en población económicamente activa - (PEA), que para la generación de riqueza; que en determinado momento constituyen la oferta y la demanda de un producto, es decir, lo que se puede producir y lo que se va a poder consumir.

E) Análisis de la demanda

Su objeto es demostrar la existencia, en ubicaciones geográficamente

te definidas, de individuos o entidades organizadas que consumidores o usuarios actuales o potenciales del bien o servicio que se piensa ofrecer.

Las características del bien, que por ser de nueva introducción en el mercado, modificará el patrón de consumo dietético, ya que se trata de un producto de consumo generalizado (alimento) y de modalidad diferente a la costumbre (procesado). La producción y su destino -en un primer plano considerado únicamente interno regional- se encuentra en el mercado de Tepeaca, centro de gran importancia de intercambio económico regional de los Estados de Puebla y Tlaxcala, ya que el área de influencia abarca algunos Estados del Sureste, Centro y Norte del país, y polo principal de un sistema giratorio de mercado y tianguis.

Por otro lado, la Conasupo, por medio de sus programas de distribución y comercialización haría llegar a otros contingentes externos a la región, de consumidores -su nivel y concentración del ingreso depende de la ubicación- el producto, ampliando así su cobertura al mercado nacional. El ingreso per cápita no se consideró, debido a la zonificación del salario mínimo, y la composición del PEA sectorial-regional.

Es notorio que en el medio rural se sigan consumiendo, principalmente, los alimentos indígenas prehispánicos y que en más de 400 años de contacto con otras culturas, no ha variado la base de la alimentación. El maíz sigue como la base del consumo, de ahí la existencia de la denominación "hombre del maíz" a aquel que consume la mitad de calorías por este cereal, por lo que sufre muchas enfermedades, alta mortalidad, rendimiento bajo en su trabajo y no alimentándose prácticamente de otros productos.¹ A esta categoría pertenece la mayoría de la población rural.

A pesar de los esfuerzos por cambiar la estructura del consumo alimenticio, a través de las campañas de dieta y nutrición, poco se -

ha logrado, sus niveles de consumo son bajos y su dieta desbalanceada. Súmese a lo anterior, lo moderno de la presentación del alimento ya procesado acarrea la desconfianza del consumidor, desperdiciando la oportunidad de aprovechar otros nutrientes por medio del producto.

Este mal hábito alimenticio se acentúa, por la utilización de la papa -que es nuestra materia prima de la agroindustria-, como producto botanero, de los llamados alimentos "chatarra". Las compañías transnacionales y nacionales -Pepsi Co. y Barcel, respectivamente- no incluyendo a los pequeños productores, se han beneficiado de la explotación del tubérculo.

Los diversos estudios socio-económicos muestran, palpablemente, la raíz económica del problema nutricional del país, por consecuencia de cualquier Municipio. Los ingresos familiares son muy bajos, -por lo reducido del ingreso; se gasta entre el 70 y 90% en alimentación²; poco es lo que queda para el ahorro y gastos productivos; esto incapacita al agricultor para invertir en su trabajo, tecnificar su producción y, por consecuencia, es fácil presa de prestamistas, acaparadores y comerciantes.

Un ingreso familiar bajo, causa en primer lugar, una alimentación defectuosa y una limitación de sus bienes productivos; esto, a su vez, se liga estrechamente con poco trabajo, ocupación parcial y -productividad baja; la poca producción origina un ingreso reducido y una nula capacidad de ahorro.

El problema económico está conjuntamente ligado a factores de tipo cultural, educación y progreso se cobran, de ahí que se cierre el círculo vicioso tan obvio en nuestras comunidades rurales, situación que impide el desarrollo.

No cabe duda que el problema básico del sector es el de la demanda efectiva, sobre todo lo que hace el productor mismo que por su --

gran peso, arrastra la estadística a cifras bajas de consumo por habitante. Este problema, nos atrevemos a decir que, rebasa el ámbito de las políticas de sector y se convierte en el problema del país, por sus repercusiones en la industria.

Una redistribución del ingreso hacia el campesino y un aceleramiento de su tecnificación, podrían ser la solución, ya que vigorizando el mercado de productores del campo, se absorbería mano de obra excedente, con lo que se aumentaría el mercado y se vendiesen los productos en el extranjero.

Sin embargo, creyendo que la solución a los problemas del campo, está fuera del mismo, en el robustecimiento del proceso de una industrialización que le dé una alta prioridad al establecimiento de industrias rurales -agroindustrias- y a la descentralización de fuentes de trabajo, de organizar aquellas funciones productivas, de distribución y consumo en el sector agrícola que todavía no lo están; sólo de esa manera, combinando los esfuerzos de dentro y fuera del sector, se podrá vencer el atraso estructural que viven millones de mexicanos.

El futuro del proyecto, viene apoyado por las cifras que se presentan a continuación; de llevar al producto papa, a mercados potencialmente amplios como alternativas de explotación del producto.

C) Comportamiento de la Oferta

En este inciso, se muestran las cantidades que se dan o que se podrán ofrecer por parte de los proveedores, aunque también, se anotarán algunas características del sector agrícola.

La participación porcentual para el sector en el gasto de investigación durante 1980 por organismos que efectúan investigación, en el Cuadro 3.

Cuadro 3

AGRICULTURA

ORGANISMO	PORCENTAJE	TOTAL %
Gobierno Federal	27.2	38.9
Gobierno Estatal	49.0	49.0
Org. Descentralizado	4.5	4.5
Emp. Part. Estatal	0.1	0.1
Emp. Priv. Nacional	0.0	0.0
Emp. Priv. Extranjera	0.0	0.0
Centro Ens. Pública	8.4	13.2
Centro Ens. Privada	16.0	16.8
Org. no Lucrativos	1.7	1.7

FUENTE: Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal.
 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
 Conacyt. México, 1981.

No se especifica, el monto de las inversiones, canalizado hacia el sector en pesos. Esta participación, también se reparte hacia los subsectores -ganadero, silvícola, forestal-, y muestra la participación de los organismos hacia la investigación agrícola, que es la mayor dentro del sector. De igual manera, se puede apreciar el completo abandono de la empresa privada tanto nacional como extranjera, y de que es el gobierno quien destina más dinero hacia esa actividad. Caso curioso que se da, entre la enseñanza pública y privada, ya que es la última quien se dedica a ésta con mayores -

recursos monetarios.

Se ha mencionado, como uno de los factores determinantes de los ecosistemas, por parte de la investigación hecha por los organismos mencionados; y por ende de los agroecosistemas, el flujo de energía y éste varía conforme al clima, se convino que otro criterio fundamental sea el "climático". Se han delimitado cuatro regiones, denominadas agroclimáticas, que toman como base el sistema de Köppen:

- a) región árida y semiárida;
- b) región templada;
- c) región tropical y seca;
- d) región tropical húmeda. ³

Es la región templada, donde se localiza territorialmente el objetivo del proyecto, micro-región definida estatalmente en términos económicos y socio-políticos. La región templada se encuentra alrededor de la cordillera Neovolcánica; cubre aproximadamente el 72% de la superficie total del país (24 millones de hectáreas) y está constituida por valles y cuencas con altitudes que varían entre 1500 y 1850 metros sobre el nivel del mar, que abarca entre otros Estados, Tlaxcala, Puebla y Distrito Federal.

Los climas que predominan en esta región son principalmente del tipo Cw (templado húmedo con lluvias) en el verano, y A (Cw), que es la condición tradicional entre los climas templados y cálidos húmedos ⁴. La finalidad de esta parte, sería evitar problemas de orden biológico y social que se han presentado en el pasado, cuando se abran nuevas tierras al cultivo.

En esta región agroclimática, se cultivan especies anuales en cerca de 4.5 millones de hectáreas bajo condiciones de temporal y un poco menos de un millón de hectáreas bajo condiciones de riego. El

cultivo más importante es el maíz.

La distribución de la superficie agrícola (Cuadro 4), en la Región III de Puebla, muestra la capacidad de la tierra, en cuanto a riego y temporal.

Cuadro 4

	HECTAREAS	% TOTAL ESTATAL
Superficie de Labor	319,984	26.8
Superficie de Riego	9,886	8.4

FUENTE: PLADEP. 1983-1988.

Cuadro R-17 p. 146.

La superficie cosechada del cultivo de la papa es de 18,332 hectáreas y un 85.7% del total regional. Su volumen de producción es de 172,883 toneladas, su participación porcentual de la región es de 87.3%. El valor de la producción de la papa es de 30.1 millones de pesos que es un 14.3% del total estatal. (FUENTE: PLADEP - 1983-1988. Cuadros R 19, 20, 21. pp. 147-148).

En lo que se refiere al aprovechamiento y conservación de recursos naturales, se especifica en el Cuadro 5.

Cuadro 5

A C T I V I D A D

RECURSOS	REGISTRO	COLECCION Y EVALUACION	APROVECHAM. CONSERV.
Agua	A	-	B
Suelo	A	-	A
Clima	A	-	B

A = máxima prioridad; C = mínima; - = actividad inexistente.

FUENTE: Conacyt. 1981.

Como se aprecia, el máximo de prioridad deberá canalizarse hacia el uso del suelo, pero algo que no nos explicamos cómo se ubica en prioridad B es la del agua, ya que eso es la diferencia entre sembrar dos veces al año y hacerlo regularmente, además de la cantidad de producción que se lleve a cabo.

Los oferentes son pequeños productores dispersos en toda la Región III, pero como se ha mostrado, son los principales cultivadores de la papa en el Estado, de ahí su importancia en la zona, además que, éste es el segundo cultivo después del maíz.

Ahora bien, la producción estatal o regional total se muestra en el Cuadro 6, durante un período de veinte años que van de los años 1960 a 1980, último año base del estudio:

Cuadro 6

AÑO	1960	1961	1962	1963	1964	1965
TONS.	45,705	46,069	45,432	45,709	34,117	36,397

AÑO	1966	1967	1968	1969	1970
TONS.	56,250	56,250	54,586	54,300	52,800

AÑO	1971	1972	1973	1974	1975
TONS.	57,759	50,000	114,000	107,630	109,683

AÑO	1976	1977	1978	1979	1980
TONS.	109,400	75,655	114,105	106,845	198,933

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. PLADEP.
Cuadro A-14. p. 24.
Gobierno del Estado de Puebla.

Por otro lado, veremos la tendencia a ampliar la superficie de cultivo de la papa, que se da en el siguiente cuadro:

Cuadro 7

AÑO	1960	1961	1962	1963	1964	1965
HAS.	8,386	8,688	8,131	7,943	5,571	8,666

AÑO	1966	1967	1968	1969	1970
HAS.	8,500	8,500	8,912	9,050	9,600

AÑO	1971	1972	1973	1974	1975
HAS.	8,562	6,400	14,500	13,700	14,000

AÑO	1976	1977	1978	1979	1980
HAS.	13,800	13,900	14,325	21,924	21,391

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. PLADEP.

Cuadro A-29. p. 29.

Gobierno del Estado de Puebla.

Así, la capacidad de los proveedores va en aumento, los planes de ampliación son notoriamente mejorables, debido al apoyo por parte de las instituciones gubernamentales en el campo, lo que garantiza la dotación de materia prima.

Para mostrar la capacidad de la tierra (Cuadro 8), dada por la razón kilogramo/hectárea, del cultivo de papa, durante los años --- 1960-1980, a nivel estatal:

Cuadro 8

AÑO	1960	1961	1962	1963	1964	1965
K/Ha.	5,450	5,303	5,587	5,755	6,124	4,200
AÑO	1966	1967	1968	1969	1970	
K/Ha.	6,618	6,618	6,125	6,000	5,500	
AÑO	1971	1972	1973	1974	1975	
K/Ha.	6,746	7,812	7,862	7,873	7,849	
AÑO	1976	1977	1978	1979	1980	
K/Ha.	7,927	5,443	8,016	7,519	4,237	

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988. PLADEP.
Cuadro A-115. p. 25.
Gobierno del Estado de Puebla.

Se muestran las cifras del sector agrícola y sus diferentes im-
pases, que explican la dinámica del sector, en el que bien se puede
cosechar en nivel satisfactorio -como en el año 1978 el mejor ren-
dimiento con 8,016 Kg/Ha.- o bien, una baja producción resultado -
de un decreciente rendimiento -las cifras menores son de los años
de 1977 y 1980 con 5,443 y 4,237 Kg/Ha. respectivamente-, pero la
tendencia muestra esto último, dos veces en los últimos diez años
(1970-1980).

También, otro cuadro ilustra las prioridades que exige el cultivo
de la papa en el manejo poscosecha, el cual se complementará, más
adelante.

Cuadro 9

PRODUCTO	A C T I V I D A D							
	FISIOLOGIA POSCOSECHA		PROTECCION		MANEJO			
			1	2	3		4	
Tubérculos	A		A	C		B		A

FUENTE: Conacyt, op. cit. p. 92.

NOTAS: A = máxima prioridad; C = mínima.
 1 = Física 2 = Químico-biológica
 3 = Transporte 4 = Almacén

Y más información al respecto, donde se incorpora la variable fertilizantes, en relación a la superficie cosechada y sus rendimientos:

Cuadro 10

CULTIVO	SUPERFICIE		COSECHADA		RENDIMIENTOS	
	1		2		1	2
	HECTAREAS				Kg/Has	
Maíz	396,708		185,756		2,225	1,305
Papa	19,372		3,021		6,961	5,977

FUENTE: PLADep 1983-1988. Cuadro A-12 p. 22

NOTAS: 1 = Con fertilizantes
 2 = Sin fertilizantes

En esta relación cultivo maíz-papa, se desprende la información que, son mayores las cantidades de superficie cosechada de maíz con fertilizantes sobre la papa; sin embargo, el resultado no es proporcional, ya que el rendimiento del tubérculo con o sin fertilizantes es mayor al del cereal que es el primer cultivo de la región.

De esta relación lleva a cuestionarse sobre las formas organizativas que actualmente se desarrollan en el campo mexicano; ella puede aportar elementos que ayuden a explicar la realidad agraria, así como proporcionar ideas para el desarrollo de formas organizativas que permitan mejorar los niveles de vida del campesino.

Cuadro 11

TIPO DE INVESTIGACION	NIVEL DE LA INVESTIGACION		
	BASICA	APLICADA	DES. EXP.
Articulación de las instituciones que fomentan la Organización	A	B	-
Formas de Organización de Productores	A	C	B
Política de Organización y Capacitación	A	C	B
Estructura Agraria y Organizativa	A	B	-

FUENTE: Conacyt, op. cit. p. 111.

NOTAS: A = máxima prioridad; C = mínima; - = actividad inexistente.

D) Precios

Siendo parte del estudio de mercado, con el análisis de los precios, se tiene el propósito de caracterizar de qué forma se determinan los precios y el impacto sobre la oferta y la demanda.

La información del mercado es escasa, al no tener un conocimiento preciso, productores y consumidores de las oportunidades del mercado se registran consecuentemente varios precios para la misma calidad de productos y le es fácil al intermediario especular a su provecho, tomando ventaja de la ignorancia, en esta materia, de productores y consumidores.

El vínculo de agentes económicos que sólo buscan su beneficio particular en el ciclo producción-consumo, propicia la concentración de la actividad comercial en una red de intermediarios, almacenistas y bodegueros que controlan inclusive el transporte de los productos agrícolas. Esto agudiza y fomenta la desigual distribución del ingreso y perpetúa la ineficiencia del aparato comercial-distributivo, así como el carácter monopólico y especulativo del mismo.

Es difícil hacer un análisis de la situación de la comercialización en la región, e incluso nacional; siguiendo este derrotero ya que las estadísticas no registran a los mayoristas y detallistas - en el comercio en general, tampoco hay cifras acerca de los agentes intermedios como corredores, comisionistas, especuladores, procesadores y transformadores de productos del campo, aun cuando estos últimos sólo se tomen sería imposible averiguarlo combinando datos del Censo Comercial y el Industrial.

Tampoco se conoce el número de mercados de mayoristas, de acopio, centrales de abasto y al menudeo, existentes en la región o del país, ni las necesidades que se tengan de los mismos. Los estudios de los canales comerciales, inexistentes, que se utilizan en

el mercadeo de productos del campo, ni se han hecho estudios de márgenes de comercialización, de tal manera que ignoramos lo que cuesta el mercadeo, si éste es mayor que el de la producción misma, como acontece en varios países. Si esta tendencia marca los márgenes que pudieran parecer excesivamente altos, pero aún no se sabe con precisión debido a la falta de una investigación exhaustiva; si se debe a un exceso de intermediarios -¿por cuántas manos pasa el producto desde su cosecha hasta el consumidor final?-, o bien, a altas tasas de utilidad de los intermediarios que hay en el proceso o ambos factores, como bien podría ser el caso al juzgar por la abundancia de pequeños comerciantes.

No obstante que la acción del Estado es muy vasta en este sector, se necesitó para la participación en las tareas de promoción y vigilancia de la distribución y comercialización de los productos agrícolas, la creación de planes y programas específicos referidos a la índole de la materia, el Programa de Acopio y Abasto, el Nacional Alimentario, como ejemplos.

La política de comercialización estatal no sólo fortalece la acción del Estado en el proceso mencionado, sino que implementa mecanismos que permiten una modificación sustancial de la estructura monopólica distributiva; lo anterior puede lograrse mediante la regulación y el establecimiento de centros de acopio. Se fomenta también, la capacitación de recursos humanos para la comercialización, y promoción de programas y técnicas de almacenaje, transporte y ventas; esto redundará en una mayor eficiencia del aparato comercial distributivo.

Organismos descentralizados como Conasupo que lleva a cabo una trascendental labor de fomento a la producción a través del establecimiento de los precios de garantía, estabilizando los mercados rurales y asegurando las compras y ventas ilimitadas de granos. En la comercialización, Conasupo la realiza por medio de adquirir un volumen cuantioso de cosechas, dándole así garantía tanto al pro-

ductor como al consumidor por su influencia decisiva, en la escala de precios de venta al público, actuando como detallista. También cubre aspectos importantes de la venta directa al público en beneficio de los consumidores más pobres del país. De igual forma actúa, en el transporte de mercancías hacia lugares donde no existen estos medios, o son escasos, o pretende cobrar tarifas desmedidas o ejercer acciones monopólicas.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial interviene en la organización, fomento y vigilancia de cooperativas de comercialización; lleva estadísticas de las mismas, ejerce vigilancia sobre todas clases de pesas, medidas y normas -las cuales son muy escasas en el terreno de los productos del campo, ya que su venta se da por cabeza, decenas, piezas, cientos, manejo, puños, pufitos; y aun medidas heredadas del sistema español como almud, quintal, fanega, cuartillos-; interviene también en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones de corredores.

Para el apoyo de una política de comercialización se requiere un análisis profundo, no sólo sobre el ciclo producción-consumo, sino también sobre la participación de los otros sectores como el de transportes y el comercial.

La preparación para el consumo, es función "sine qua non" de la comercialización, ya que en buena parte, de los productos agrícolas, es necesario transformarlos para satisfacer su consumo. Estos cambios de forma que adopta un producto del campo, a las necesidades y a los gustos de las amas de casa, pueden considerarse como una preparación para el consumo. La mayor parte de los productos agropecuarios experimentan cambios considerables hasta quedar listos para el comprador final.

En la actualidad se realiza por todos los medios, así los productos agrícolas utilizan: sacos de henequén, de ixtle, de plástico, de manta, cajas de madera, de cartón, huacales, canastas, arpillas,

redes, bolsas. Existe la tendencia de mover los productos mencionados, de los centros de acopio a los de distribución y consumo, a granel, a fin de economizar el costo del envase. El envasado y empaclado de productos agroindustriales es tan importante, para conservar el bien, evitar su deterioro, y mejorar su presentación, - que bien valdría la pena que se modernizaran sus sistemas al respecto, ya que en general, éste es atrasado, que ocasiona mermas, - descomposición y que, en una palabra, elevan el costo del producto.

Como sucede con lo relacionado con el Gobierno o la Administración Pública, que recoge demandas y necesidades que son insumos (otros también son instrucciones, normas, recursos y apoyo) como entradas, dentro la unidad procesadora lleva a cabo una serie de actividades que permitan que estos insumos se transformen o se traduzcan en - una serie de acciones o resultados que son productos (bienes, servicios o información) como salidas. Se tiene conocimiento cuáles son las entradas y cuáles son sus salidas, pero no con precisión - de lo que pasa en el procesador, por lo que se conoce como Sistema Empírico o Modelo de la caja negra (insumo-producto).

No se trata aquí, de hacer una revisión de la teoría de los sistemas, sólo que, al parecer el proyecto es materia del Sector Público, por lo que los precios -así como otros incisos posteriores- no son de pleno conocimiento, y más aún si no se tiene contacto permanente con los organismos administrativos de regulación, que son - los que fijan las decisiones, políticas, comunicaciones y control, éstas se materializan en las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

Lo único conocido es la política financiera del Sector Público al subsidiar los bienes y servicios, por lo menos al costo de la producción, a veces hasta por debajo de él. A pesar de la reciente - condicionante, de aumentar precios y tarifas -que han tenido un - "retraso estructural"- de los bienes y servicios que presta, y ni-

velarlos a los del mercado, reduciendo el subsidio al mínimo. No desaparecen los subsidios, sino que se lleva a cabo una mejor asignación de los mismos, canalizando su destino en forma selectiva a las áreas prioritarias -transporte, salud, seguridad social y vivienda- y evitando el crecimiento indiscriminado de los mismos. Su asignación responde al objetivo de beneficiar a los grupos de menores ingresos o bien, que resultan indispensables para mantener actividades que son estratégicas para el desarrollo y la soberanía nacional; como es el caso de los alimentos.

Tanto oferta y demanda, como se anotó anteriormente, dependen también de transporte y comercialización, aspecto relevante en los precios -como una primera aproximación, a la cuestión se nos ocurre Conasupo, Secofin y Sarh-, por lo que podemos aseverar que los precios son fijados exógenamente al proyecto.

Quedaría trunca la idea, si no se aportan algunas ideas que orienten sobre la comercialización sus directrices y pautas para la extracción del excedente del productor. Se da en el siguiente cuadro:

Cuadro 12

TIPO DE INVESTIGACION	I N V E S T I G A C I O N	
	BASICA	APLICADA
Grados de Comercialización de los productos agrícolas	B	C
Sistemas de Comercialización	A	B
Política de Comercialización	A	B
Regulación de la Comercialización por parte del Estado	B	A
Los precios en la Fase la Comercialización	C	B

FUENTE: Conacyt, op. cit. p. 113.

NOTAS: A = máxima prioridad; C = mínima.

4.2 ESTUDIO TECNICO

Consiste de tres partes: localización, tamaño y tecnología propia de la misma localidad.

A) Localización

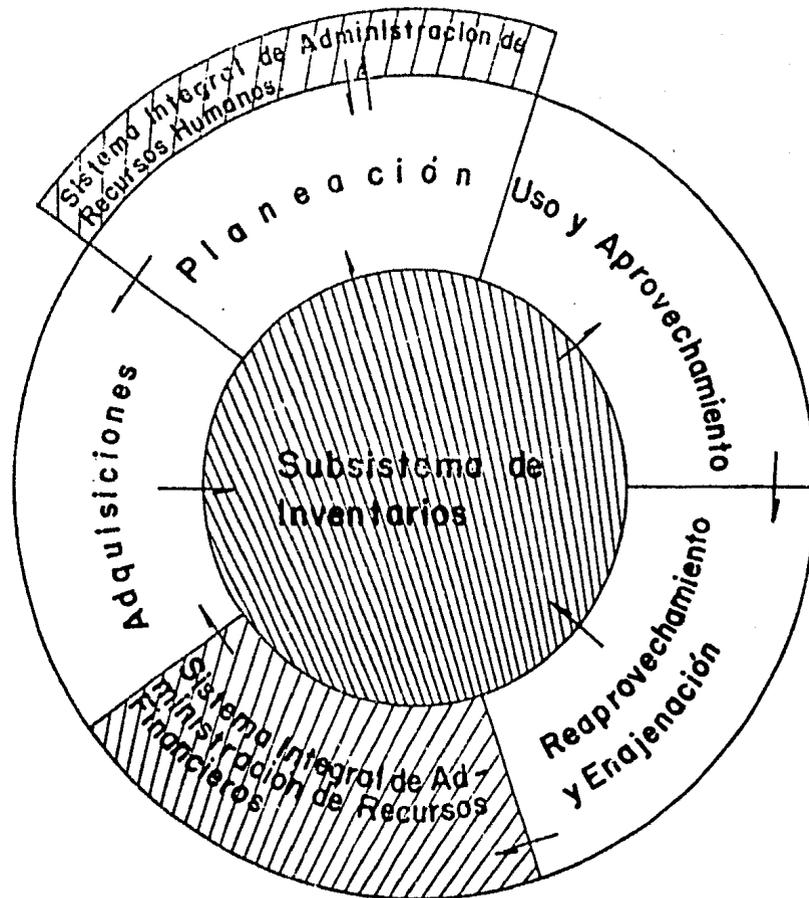
La localización es la ubicación geográfica de la unidad productiva, que para actividades agropecuarias o mineras la labor se simplifica, labor que significa análisis y selección técnica.

Los elementos que aportan datos para el análisis de la localización, se han dado en la monografía del Municipio Ciudad Serdán, que es capítulo dos. Algo de lo anotado se refiere al medio físico, siendo adecuado al tener mantos acuíferos que garantizan la dotación de agua, con niveles topográficos idóneos, buen clima, etc. Además, de constituirse como una economía externa, ya que existe una infraestructura de apoyo y servicios mínimos municipales, lo que permite reducir los costos de instalación y construcción de la planta productiva.

Situación que aparece al proyecto como localización predeterminada, resultado de los datos mencionados, que también permite señalar ciertas ventajas: el Municipio es el centro de la región, para cuestión de transporte, por ejemplo ferrocarril, cuenta con el Municipio de Esperanza, que es parada del mismo o por ser (Ciudad Serdán) terminal de autobuses, paso de vehículos, por tener carreteras y caminos que le comunican con el resto de la región, y a su vez con el Estado, al abasto por ende y así sucesivamente.

La misma combinación de agricultura e industria las hace interdependientes dentro del documento del proyecto, aunque el análisis se centre por un lado, a la agricultura como proveedora de insumos y a la industria, por el otro, como maquinaria o equipo, tecnolo-

**INTERACCION DE SUBSISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS MATERIALES
CON LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS Y DE RECURSOS
FINANCIEROS.**



gía más amplia, para transformar y darle ciertas cualidades, que antes no poseía, siendo por lo tanto un producto terminado.

La fuerza de trabajo, para ambos casos, puede ser el agricultor, como campesino y luego obrero, evento que repite el mismo, cada vez que la temporada de siembra y cosecha -el régimen de tierra y la superficie agrícola, también- lo arrojan hacia el ocio, hacia el vicio y en el mejor de los casos convertirse en "trabajador gollondrino", subempleo disfrazado en las grandes ciudades, por lo menos durante los seis meses restantes.

B) Tamaño

El tamaño del proyecto va en medida de relación unidad de tiempo y producción generada por el conjunto de equipo instalado, es decir, el número de unidades en un determinado tiempo, con un cierto proceso de transformación que realiza el aparato productivo. Así definida, podemos encontrar los condicionantes del tamaño, como son: el mercado, capacidad financiera, disponibilidad de insumos y materiales humanos, y otros no tan visibles pero igual de importantes como problemas de transporte, institucionales y capacidad administrativa.

El problema de transporte, prevalece, pero como hemos visto, nuestro Municipio está bien comunicado con la región y a su vez con el Estado. De Cd. Serdán, también parte una carretera para San Salvador el Seco, entronque con la carretera federal Puebla-Jalapa; hay también vía asfáltica hacia el Municipio de Esperanza, andén de la estación de ferrocarriles -el medio de transporte más bajo-, como la infraestructura comunicativa importantísima, ya que de éstas se parte a cualquier destino dentro y fuera de la Región III.

El carácter del problema institucional depende de la forma como se vaya a constituir, es decir, Empresa de Participación Municipal al

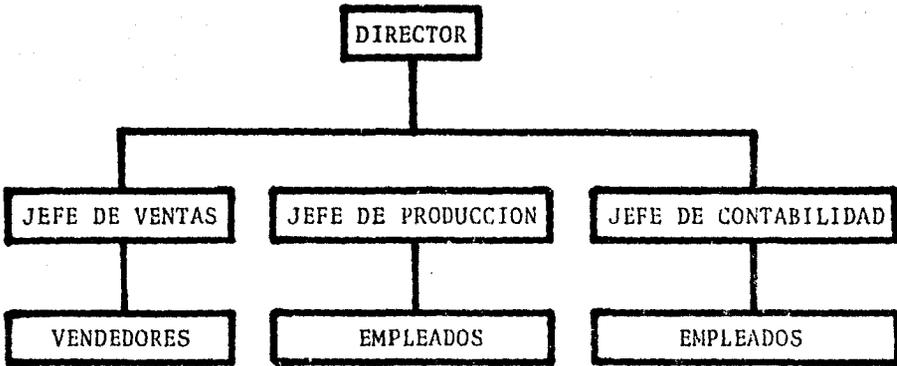
cien por ciento o al menos del cien por ciento. Esto último mantendría el carácter mixto de nuestro sistema económico. Un paréntesis para mencionar, una de las aportaciones sobre dicha materia, el esfuerzo y experiencia que se llevan a cabo en el Estado de México, al crear estos organismos municipales en base a: 1. De estructura tripartita, constituido por aportaciones del Gobierno Municipal, de los particulares -iniciativa privada- y del Gobierno del Estado en forma de fideicomiso; 2. Cuando los particulares aportan la totalidad del capital, mientras las Autoridades Estatales y Municipales brindan la asistencia técnica.

Cualquiera que sea, su denominación como Empresa Municipal el problema institucional se convierte en mera norma jurídica, por lo que el ámbito de su análisis queda enmarcado en el Derecho Administrativo.

Se ha mencionado, que otro de los invisibles hilos que definen el tamaño del proyecto o del mercado como consecuencia, es la capacidad de administración. Una organización productiva funciona así: se fabrica un producto o se presta un servicio, sin antes no haber procurado los fondos necesarios para comprar las materias primas y para pagar al personal, si además, para sacar beneficios, tendrá que vender el producto. Así, pues, de estas tres funciones en la producción, la base para el nacimiento de la estructura de una empresa:

- A. Las ventas
- B. La producción
- C. La del financiamiento. ⁵

Estas funciones, en un crecimiento medio de la empresa, quedarían plasmadas en un organograma de la siguiente manera:



Dada la misma proyección de la empresa, es difícil manejar una gran organización, que contenga más actividades diversificadas y especializadas, este organograma representa la idea que al respecto se tiene. No se mencionan algunas otras funciones como: Ingeniería de proyectos, de mercados; Contabilidad de costos; Control de materiales, de personal, producción, mantenimiento, control de calidad y finanzas.

El departamento de producción realizará la función de análisis de procesos de ingeniería de métodos, en la creación de procedimientos para fabricar el producto elegido, esto es, establecer un método para fabricar el producto de forma que se logre rápida y eficientemente, con el equipo, personal y espacio que se dispone. Se pueden desprender:

- A. Distribución en planta
- B. Estudio de métodos
- C. Determinación de tiempos normales de trabajo
- D. Proyecto de utillaje. ⁶

Aunque estas funciones ya se consideran especializadas, se pueden

1. Tendencias de variación a largo plazo.

Los hechos que se incluyen, son la evolución creciente o decreciente de la población, los desarrollos tecnológicos, el empleo de las condiciones y recursos naturales, el tipo de crecimiento económico. El estudio de estas tendencias que originan en el mercado, requiere datos que cubran largos períodos de tiempo, algunas de ellas pueden medirse en cifras exactas; sin embargo, gran parte de las mismas sólo pueden valorarse de manera subjetiva.

2. Tendencias de variación a corto plazo.

Dentro de éstas, se pueden considerar para estudio:

A) Variaciones estacionales en la demanda o en la producción.

Estas surgen del clima, del ciclo anual y de las costumbres o tradiciones. Esta demanda estacional puede influir de una manera directa, como en las industrias que utilicen como materia prima productos agrícolas, fabricación escalonada y una buena política de la empresa permiten que tanto producción y venta pueda repartirse y equilibrarse a lo largo del año.

B) Bienes cuya demanda está influida por la moda.

En este grupo se incluyen aquellos bienes cuya demanda está sometida a las variaciones circunstanciales de las costumbres. La producción de este tipo supone un riesgo muy elevado, por lo que planear un margen de previsión, es importante.

C) Bienes de demanda imprevista.

En el mercado pueden concurrir circunstancias imprevistas que lo alteren profundamente. Como ejemplos: los descubrimientos técnicos en la industria -el plástico- y los anormales, como las epidemias -medicamentos-.

D) Bienes cuya demanda no está sometida a variaciones bruscas.

La demanda de ciertos bienes que no está sometida a grandes variaciones como es el caso de los alimentos o bienes de primera necesidad.

3. El ciclo económico.

En la prosperidad económica de un país, tiene incremento de la demanda, del empleo y del nivel de vida, con aumento de salarios, y a veces con una rápida o inflacionaria subida de precios, especulación, seguidos después por otras desastrosas bajas, conocido como el ciclo económico de: expansión, crisis, depresión y reacción.

4. Acción de la competencia.

De gran importancia para la empresa, es conocer lo que están haciendo los competidores, se puede prestar atención a sus actividades como en lo referido a nuevos productos o diseños. Lo que más influiría en la preferencia del consumidor, entre las más diversas marcas, se mencionan: el precio, la calidad, el servicio y la propaganda, y a ellos habrá de prestarse especial interés.

Se conocerá el impacto de los conceptos anteriores en el "proyecto oficial" y destinado a la producción alimentaria, en el análisis - reducido a unas cuantas variables, pero con la esencial precaución en la discriminación y subvalorización de los demás elementos.

El tamaño de mercado, no se cuantifica con exactitud, sino que se puede mencionar como demandantes potenciales a los habitantes de la Región III, esto en caso de por lo menos la mitad de la población lo consuma. Tanto recursos materiales y humanos, ya se contabilizaron con anterioridad.

Una solución práctica será tomar como tamaño del proyecto el mínimo indispensable, aplicable al proceso de producción en sucesivas pruebas piloto. El tamaño no es dato condicionante o de carácter absoluto, pues se dan holguras en relación a los primeros resultados de la ejecución.

C) Tecnología propia de la localidad.

Para la dinamización del sector y en consecuencia para la reactivación de la producción agrícola, no basta la programación del uso de los recursos en forma eficiente; es necesario aumentarlos y mejorarlos, de acuerdo con las prioridades alimenticias que se demandan del sector.

Las condiciones existentes en el medio han propiciado la inversión en plantas agroindustriales de alto nivel tecnológico, con elevados costos en divisas por la importación de bienes de capital y pago de patentes y marcas, y al mismo tiempo, baja calidad de absorción de mano de obra, todo lo cual agrava la dependencia financiera y tecnológica de nuestro país. Así, planteado, cuando la inversión nacional incursiona en esa área, tropieza con grandes dificultades para mantener, refaccionar o sustituir, con otro tipo de maquinaria o procesos de manufacturas nacionales, las operaciones de las plantas.

El Estado ha realizado grandes esfuerzos para implantar instrumentos de política -que no de planeación- que incidan en el desarrollo de agroindustrias para surtir a los mercados de consumo popular, con productos de bajo precio. Para garantizar un desarrollo equilibrado, es conveniente que esas acciones reciban un impulso mayor a fin de establecer un sistema de industrias, estructurado conforme a la economía regional; dándose prioridad a aquellas agroindustrias que empleen intensivamente mano de obra, con sistemas de administración racional, que utilicen tecnologías y que operen con métodos de comercialización congruentes con lo ya descrito, -

reteniendo así una mayor proporción de valor agregado generado en el sector primario.

Otras acciones que se deberán emprender estarán dirigidas a incrementar el superávit económico de las agroindustrias paramunicipales, mediante el mejoramiento administrativo, la reinversión para superar las restricciones que existen en la producción, y la integración horizontal entre las diversas agroindustrias.

Entonces, se puede plantear el problema de esta manera, que consiste en elevar la producción agroindustrial por la elevación de rendimientos, por maquinación, equipamiento y tecnología, y que por otro lado, sea el consumo horas-máquina no mayor al de horas-hombre, ya que como es obvio acarrearía desocupación sin la consiguiente preparación técnica, condición de la planeación y programación agroindustrial.

La polarización del campo, por un lado sector agrícola moderno y desarrollado que se dedica a la comercialización de sus productos y por el otro, el sector de subsistencia que se caracteriza por una incipiente organización para la producción, por el limitado uso de los insumos modernos, agua de riego, fertilizantes, plaguicidas, maquinaria, fármacos. Asimismo, por la escasa utilización de las instituciones de servicio, por el deterioro acelerado del suelo, por la escasa escolaridad de los productores y por otros síntomas de subdesarrollo.

En el siguiente cuadro, se dan una serie de insumos "agroquímicos", para los cuales debe darse prioridad en la investigación.

Cuadro 13

I N S U M O	A C T I V I D A D			
	1	2	3	4
Fertilizantes y mejoradores de suelos	C	B	A	B
Plaguicidas agrícolas	B	B	A	A
Reguladores de crecimiento vegetal	B	B	B	A
Farmacobiólogos	B	B	A	A

FUENTE: Conacyt, op. cit. p. 106.

NOTAS: A = máxima prioridad; C = mínima

1 = Investigación básica

2 = Investigación aplicada

3 = Desarrollo y Adaptación de tecnología

4 = Compra de tecnología.

Por otro lado, un inventario levantado en la Región III, señala que la maquinaria utilizada en el campo, se distribuye en:

186 tractores; 59 sembradoras; 35 unidades segadoras;
13 trilladoras; 9 vehículos jeep; 351 unidades automotrices entre camiones y camionetas.

(FUENTE: PLADEP 1983-1988 Cuadro A-11 p. 22)

Esto nos lleva a considerar el carácter mecanizado de la agricultura, su relación con el área climatológica -en este caso templada- y los conjuntos de maquinaria e implementos ligeros y medianos, -

que actualmente existen en diversas partes del mundo; de acuerdo con las condiciones específicas de las regiones en donde sería recomendable su uso.

He aquí pues, dos cuadros que muestran la directriz que debe seguir la investigación en el sector:

Cuadro 14 (I)

AREA ECOLOGICA	TIPO DE MAQUINARIA E IMPLEMENTOS	PRUEBAS	ADAPTACION TECNOLOGIA
Templada	Ligero	A	A
	Mediano	B	B
	Pesado	C	C

Cuadro 15 (II)

AREA ECOLOGICA	TIPO DE MAQUINARIA E IMPLEMENTOS	DESARROLLO DE TECNOLOGIA			
		1	2	3	4
Templada	Ligero	A	A	A	A
	Mediano	A	A	A	B
	Pesado	-	-	-	-

FUENTE: Cuadros I y II. Conacyt, op. cit. p. 108

NOTAS: A = máxima prioridad; C = mínima; - = actividad inexistente

1 = Investigación básica

2 = Diseño

3 = Prueba

4 = Fabricación.

Las necesidades de bienes de capital que requieren las agroindustrias, en forma "estándar" o general, se enumeran inmediatamente:

1. Tanques y recipientes; 2. Transportadores de materiales;
3. Maquinaria de envasado y medición; 4. Maquinaria de cortes; 5. Molinos; 6. Hornos y secadores; 7. Mezcladores;
8. Filtros; 9. Accesorios de lámina; 10. Centrífugas; 11. Evaporadores; 12. Equipos de uso específico.⁹

La asistencia técnica se podrá materializar en programas que se caractericen por definir convenientemente cuando se examinen varios modelos y estrategias, las modalidades de la comunicación entre los productores y los agentes de cambios, las actitudes y preferencias de los productores, los procesos de difusión y adopción de innovaciones tecnológicas; ya que éstos se han realizado como procesos tradicionales o antiguos.

A continuación, se presenta un cuadro, en donde se muestra el tipo de asistencia técnica a los productores del tipo empresarial, tradicional y de subsistencia en una región templada.

Cuadro 16

REGION	GRUPO DE PRODUCTORES	MODELOS Y ESTRATEGIAS	COMUNICACION	ACTITUDES	PROCESOS DIF-ADOP
Templada	Empresarial	C	C	C	B
	Tradicional	A	A	A	A
	Subsistencia	A	A	A	A

FUENTE: Conacyt, op. cit. p. 111.

NOTAS: A = máxima prioridad; C = mínima.

Por último, algunos organismos dedicados a la investigación tecnológica: CIDER (Centro de Investigaciones de Desarrollo Rural); -- IMIT (Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica); INIA (Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas); CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), entre otros. Aún el rezago se presenta debido a la insuficiencia de recursos financieros para la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Sin embargo, lo alentador es que los bienes de capital necesarios en la producción de alimentos, se utilizan en otras industrias por lo que la dependencia respecto de patentes y empresas extranjeras se disminuye con la capacidad y el Know-how con que cuenta el país, soporte del futuro agroindustrial.

4.3 ESTUDIO FINANCIERO

En los últimos años y particularmente en el de 1980, las finanzas del mundo han sido sacudidas por una serie de acontecimientos que no han tenido precedente en algunos casos. En estos años pasados se han revelado muchos síntomas de esta situación, con devaluaciones, con transferencias especulativas de fondos, con alzas en los precios, con las más altas tasas de interés que se han observado en muchos decenios, con súbitos desequilibrios en balanza de pagos y con debilitamientos acentuados y progresivos en los mercados de valores.

Las tasas de interés en Estados Unidos han alcanzado márgenes que tienen pocos precedentes, situación que, obedece seguramente a los mismos motivos pero también, a la política antinflacionaria que es tá en plena ejecución.

La situación de los mercados financieros internacionales, que repercute en las economías desarrolladas, con mayor razón ejerce -- constantes influencias sobre aquellas que no lo están aún, y ello evidentemente, por el fácil contacto con los grandes centros finanu

cieros, por su propio desarrollo y por la interdependencia -vía - deuda externa- más ostensible cada día en las relaciones internacionales, ocurre y es el caso de México.

Por lo que, se está consciente de que uno de los obstáculos principales que enfrentan tanto muchas de las empresas ya establecidas, como de aquellas por establecerse, lo constituye la escasez relativa de capital; y no son pocos los casos de otras que, a pesar de contar con un mercado amplio para sus productos y de tener la capacidad técnica necesaria, han tenido que frenar su crecimiento por falta de fondos suficientes para continuar su expansión.

Para el financiamiento de las empresas existen dos posibilidades: los recursos propios, o sea, la aportación de capital por parte de los socios, incluyendo en este caso, la adecuada reinversión y el crédito constituido por los recursos ajenos que comprenden los préstamos de instituciones financieras, crédito de proveedores, emisión de obligaciones, y otros créditos. La menos onerosa de las fuentes de recursos, es el crédito en sus diferentes formas, pero esta forma de financiamiento tiene sus limitaciones puesto que en la empresa debe haber, una proporción adecuada entre el capital propio y el crédito, no sólo en el caso de las empresas de reciente creación que inician sus operaciones, sino en el de las que están en crecimiento. Se cuenta una época que los préstamos bancarios estaban por debajo de la tasa pasiva, por lo que este recurso era subsidiado, hoy en día es casi imposible contratar un crédito por lo alto de las tasas de interés que se deben de pagar.

Con el objeto de ilustrar el Sistema Nacional de Crédito Agrícola, presentamos esquematizado dicho sistema, al que hacemos referencia a su jerarquía dentro del Sistema Bancario Mexicano; además, se podrá observar la dependencia e interdependencia de las instituciones especializadas entre sí.

Se debe aclarar que las clasificaciones difieren en detalle, pero

no debemos considerar ninguna de ellas como una clasificación estricta, ya que una institución ya sea por su origen o forma de constitución, Dependencia o finalidad, puede caer dentro de otro de los grupos establecidos -más ahora, con el decreto del 10. de Septiembre de 1982, el cual se refiere a la Nacionalización de los bancos privados, que pasan a ser Instituciones Nacionales; y de sus diversas operaciones realizadas por las mencionadas instituciones, sólo unas cuantas se contarían, por lo que se omite para los fines- se respeta así, los lineamientos generales que facilitan su estudio.

Jerárquicamente, en orden decreciente de importancia, las siguientes instituciones integran el Sistema Bancario Mexicano:

- I. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- II. Dirección General de Crédito
- III. Comisión Nacional Bancaria
- IV. Banco de México
- V. Instituciones Nacionales de Crédito
 1. Banca Nacionalizada de Desarrollo.
 2. Nacional Financiera
 3. Banco Nacional de Crédito Rural
 4. Banco Nacional de Comercio Exterior
 5. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- VI. Organizaciones Auxiliares
 1. Conasupo-ANDSA
 2. Aseguradora Nacional
 3. Cámara de Compensación
 4. Uniones de Crédito. 10

El establecimiento de un sistema crediticio de carácter oficial pa

ra la agricultura, obedece a fines de interés social, así como en función de la economía del país.

El Banco Nacional de Crédito Rural, es un organismo descentralizado, regulado en parte por el Régimen de Derecho Público y en parte por el Régimen de Derecho Privado, dándose lo anterior por la necesidad de armonizar los intereses tanto públicos como privados, se rige por la Ley del 30 de Diciembre de 1955. Además de llevar a cabo la coordinación, vigilancia, supervisión y control de los Bancos Regionales respectivos; realiza actos de compra-venta y hasta distribución.

El Banrural sirve también, para dar apoyo a las instituciones que actúen dentro del campo del crédito agrícola en proceso de organización, cuya finalidad es descentralizar, dicho crédito, a través de instituciones agrícolas autónomas, tomándose en cuenta también, que apoya la organización y la técnica agrícola.

El 10. de Junio de 1937, se crea el Banco Nacional de Comercio Exterior, al aprobarse la escritura constitutiva, ya que quiso dársele el carácter de institución privada. Su finalidad principal es la del fomento de la producción y exportación de productos agrícolas mexicanos. El fomento a la producción no se realiza a través de préstamo directo, sino que da su aval para garantizar y facilitar al Banco Regional respectivo, el préstamo que se le otorgue al productor.

La importancia de la Banca Nacionalizada -incluida Nacional Financiera, S.A.- dentro del sistema radica en la absorción creciente del ahorro interno, dando como resultado el manejo de grandes recursos. Se canaliza su apoyo financiero a través de los diversos instrumentos con que cuenta el Banco Central, para encauzar los recursos del crédito a las productivas, y en otros por la creación de organismos como el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

Instituciones Nacionales de Crédito, cuya función es la de auxiliar y otorgar crédito suplementario para determinadas actividades dentro del sector agropecuario. Bajo este tipo de instituciones, están consideradas las siguientes:

1. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (por acuerdo Presidencial, la Conasupo absorbió a los Almacenes Nacionales de Depósito).
2. Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. 11

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares, es un organismo público, descentralizado por servicio y de orden federal. Funciona con las aportaciones que con el carácter de Subsidios le proporciona el Gobierno Federal. Posee personalidad jurídica y patrimonio propios, está sectorizado en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Conasupo es un instrumento de la Federación que tiene como objetivo contribuir al fomento del desarrollo económico y social. Cumple su función en el campo de las subsistencias populares; otra de sus funciones, consiste en hacer los estudios socioeconómicos y técnicas conducentes a la fijación por el Ejecutivo Federal, de los precios de garantía o mínimos de compra de granos o productos agrícolas que manejen y que podrán ser variables por regiones, ciclos, costos y calidades de acuerdo a las condiciones que prevalezcan.

La Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. nace con el propósito de que el agricultor no sufra las consecuencias de la naturaleza -sequías, exceso de humedad, heladas, plagas y enfermedades, inundaciones, granizo e incendio- que repercuten en su producción, ocasionándole considerables pérdidas y como consecuencia, vivir en forma precaria al ser su única fuente de ingresos.

Por mandato de ley (31 de Diciembre de 1955), se constituyó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultu

ra como un organismo descentralizado con autonomía financiera, que tiene como finalidad promover la participación de la ex-banca privada en el crédito agrícola. Para la consecución de sus objetivos, el Fondo realiza actividades como son: el prestar asesoramiento técnico a la Banca Nacionalizada en las operaciones de crédito agropecuario, realizar labores de extensión agrícola e investigación, participar en la preparación masiva de personal técnico de crédito y, otras actividades relacionadas con la agricultura. Estas labores además, de la propia función crediticia, le dan la posibilidad de convertirse en un valioso instrumento de política agraria.

El Fondo (FIRA) cuenta con otros fideicomisos y programas, como son:

1. Programa Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
2. Programa Especial para Financiamiento a productores de bajos ingresos, con recursos internos especiales
3. Programa Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
4. Programa de Agroindustrias. 12

Se señala como su objeto básico o finalidad primordial, la de canalizar mayores recursos de las instituciones de crédito hacia las actividades agropecuarias, a efecto de incrementar la alimentación o productos de exportación que apruebe el Comité Técnico.

Se hará una breve exposición de los principales tipos de créditos y de las condicionantes de cada uno de los préstamos: 13

Crédito de Habilitación o de Avío

Pueden contratarse con plazos de hasta dos años para el financiamiento de inventarios -producción del cultivo del ciclo, explotación de cultivos perennes- y gastos de operación -mantenimiento y operación-. Abarcan desde la preparación de la tierra hasta la cosecha. La tasa de interés varía de acuerdo al sujeto del crédito y del cultivo. La fuente de pago, es el importe de la venta de los productos; por lo que su forma de pago depende en medida que se realicen los productos.

Préstamos Inmobiliarios o Créditos Puente

Generalmente concertados a corto o mediano plazo para apoyar los gastos iniciales de construcción, instalación o iniciación de operación, mientras se tramitan y disponen de créditos de capital adecuado. La fuente de pago, los ingresos generales del sujeto acreditado, y su forma de pago, conforme a los vencimientos sucesivos pactados.

Créditos Refaccionarios

La reposición de equipos y mejoras normales a sus instalaciones y además de apoyar a la producción con la adquisición de ganado, maquinaria e instalaciones, originan necesidades de recursos externos, se financian en forma independiente a los planes generales de producción, mediante créditos refaccionarios a plazos entre 3 y 5 años. Su forma de pago en efectivo, conforme a vencimientos sucesivos pactados, y la fuente del pago es el importe de la venta del producto que se obtenga.

Créditos Prendarios

Permiten comercializar adecuadamente los productos y por último, - los aplicados al consumo familiar destinan a cubrir las necesidades de alimentación de los agricultores y sus familias.

Este capítulo se desglosó en dos partes: la primera parte que ya se presentó, relativa al apoyo financiero que le dedican las instituciones crediticias, a través de los programas y fondos financieros hacia el sector agropecuario para su desarrollo, parte fundamental del proyecto, y segunda, las inversiones que realiza el Gobierno Federal para los Estados y Municipios por medio del presupuesto por programa, que destinan los Convenios Unicos de Desarrollo para dichas entidades a fin de que éstas sean solventes y lleven a cabo el respectivo programa de desarrollo.

El presupuesto, para los tres niveles de Gobierno, se lleva a cabo por medio de ingresos que son ordinarios y extraordinarios, los primeros se obtienen por: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y de las participaciones Federales -para Estados y Municipios-; los ingresos extraordinarios provienen de un endeudamiento interno y externo, en tiempos de inflación este renglón juega un importante papel para el Estado. Asimismo, el presupuesto gubernamental es un instrumento de planeación, una herramienta de política económica y un mecanismo de administración. Dos de sus principales características sirve de efecto redistributivo del ingreso a través del gasto público -que lo aplica en áreas donde las necesidades sociales son prioritarias- y como compensador de la inversión de acuerdo a los ciclos económicos, genera nuevos consumos e inversiones -obras de infraestructura, ramas de la siderurgia-. Cuestión que repercute en la estimación de la vida útil del proyecto.

Con el fin de obtener la cantidad que realmente erogará el Gobierno Federal, se elabora un cuadro en el cual se muestra el total de

recursos necesarios para llevar a cabo un programa, y la parte de éstos que serán recuperados por el mismo, debido a ingresos generados en su realización; con esto se obtiene finalmente la parte de los insumos que serán la base para la negociación presupuestaria - (Recursos Fiscales).

En el cuadro mencionado, se analizan las siguientes columnas por cada programa:

1. Total de recursos solicitados
2. Recursos que generarán los programas
3. Financiamiento extra-Gobierno
4. Recursos Fiscales. 14

A fin de facilitar la toma de decisiones a los niveles superiores de cualquier institución, la Unidad Técnica Presupuestal debe realizar una desagregación del Presupuesto total; mostrando por separado: el Presupuesto de Operación, el de Inversión (obras de infraestructura); el de Proyectos Especiales (inversiones no recurrentes), y en caso de que los hubiera, el Presupuesto de los Organismos incorporados a la Institución; determinado el porcentaje que cada uno representa en relación al total.

Para conocer la composición de los programas en cuanto a los recursos que se destinarán a la inversión (obras de infraestructura, restauración, conservación y mantenimiento) y los utilizados para propósitos administrativos, se tendrá que mostrar en un cuadro con los datos clasificados para su propuesta programática. La importancia de la información de este cuadro radica en proporcionar a los altos niveles decisorios, una visión clara acerca de lo que consideran los niveles medios que debe de aumentar la capacidad productiva del Estado. La administración para beneficio social y la parte que comprenden los servicios administrativos. Dichas preferencias al ser realizadas a la luz de las prioridades nacionales

en el nuevo ciclo presupuestario dará la pauta a seguir para la de
cisión final.

El cuadro puede complementarse, siendo más útil, con información -
detallada acerca de las inversiones, cuando su monto lo justifique,
podría ser:

1. El costo total de las inversiones, la parte ejercida y comprometida, la cantidad propuesta para el nuevo ciclo presupuestal y por diferencia la parte que quede por - ejercer.
2. El tiempo que lleva terminar las obras.
3. El costo administrativo necesario para llevar a efecto la inversión propuesta y un índice que muestre la relación entre el peso destinado a la inversión y su respec
tivo costo administrativo. 15

Los aspectos generales que se deben de considerar para el proceso de decisiones presupuestarias: los efectos políticos-económicos, de la distribución de recursos, directos como el destino de los re
cursos, o indirectos como un cambio en los niveles de poder, que - se ven condicionados y materializados por medio de una organiza---
ción y procedimientos administrativos existentes; efectos posi---
bles de saturación por el nivel de saturación de una necesidad; la relación al margen de insumo a producto, considerando niveles mn
imos de operación, costos y rendimientos decrecientes y crecientes (economías de escala e integración de economías externas); tasas -
comparativas de rendimiento económico-social por peso invertido, - en relación a la particularidad del contexto o a la eficiencia en la conversión a insumo producto; la asignación de recursos absolutos y de los aumentos tiene siempre un costo de oportunidad de lo que pudiera hacerse y se deja de hacer (Trade-off); la relación en
tre funciones y programas para ver qué se deja de hacer, qué se su
ficientemente, qué en exceso, qué programas requieren nuevas atri-

buciones, o qué funciones nuevas deben llevarse a cabo por necesidad o inoperancia y obsolescencia de funciones tradicionales.

El análisis del documento presupuesto por programa, de acuerdo a la serie de elementos mencionados, lleva a una mejor toma de decisiones en cuanto a la asignación de los recursos monetarios dentro del Sector Público, lugar donde se lleve a cabo y desarrollo nuestro proyecto propuesto.

Parte de la capacidad financiera de los Estados y Municipios, para llevar a cabo sus programas -operativos anuales, de desarrollo, de inversión, de operación- proviene de las erogaciones del Gobierno Federal por medio de los Convenios Unicos de Desarrollo y sus modalidades -ayer PIDER, PEI, COPLAMAR, etc.; hoy programas productivos, de apoyo social, de infraestructura, etc.- como fuentes de financiamiento para las Dependencias que ejercían el gasto, ejemplo de esto, era PIDER que se llevaba a cabo en Puebla, por no menos de 15 unidades y dependencias administrativas como: SAHOP (SEDUE), SARH, CAPFCE, CFE, SRA, INI, SSA; repartido al Estado en la división microregional que habían creado.

A la modificación del CUD -de sus modalidades- varía en poco el esquema, en base a identificar la Dependencia ejecutora, el sector a que pertenece dicha Dependencia y en última instancia el presupuesto de la Entidad o programa.

Se ha identificado como una posibilidad de Dependencia -al menos - por lo que va del proyecto- a la Coordinación y Ejecución de Política de Planeación Regional, como el enlace entre Federación-CUD y el Estado-Municipio, ya que es aquí donde se desarrollan los programas: Estudios de Pre-inversión y Copladerp. Y por añadidura, el nombre nos indica el área de pertenencia.

Tenemos los datos del monto presupuestal de 1983 a 1988 por rubros, tales como: PEI, PIDER, COPLAMAR; en forma sectorizada. Antes se

mue tra un cuadro con información PIDER, única disponible, que --
abarca desde su inicio (1977) al año de 1982.

Cuadro 17

SECTOR AGROPECUARIO

AÑO	MILES DE PESOS
1977	17,671.4
1978	27,888.7
1979	165,403.5
1980	73,079.2
1981	198,060.8
1982	210,033

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 PLADEP
Gobierno del Estado de Puebla
Cuadro AF-I p. 113

Las siguientes cifras, son estimaciones sectorizadas y sujetas a -
ajuste por inflación que abarcan el mencionado período:

Cuadro 18

SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL
MILES DE PESOS
PRESUPUESTO-PROGRAMA

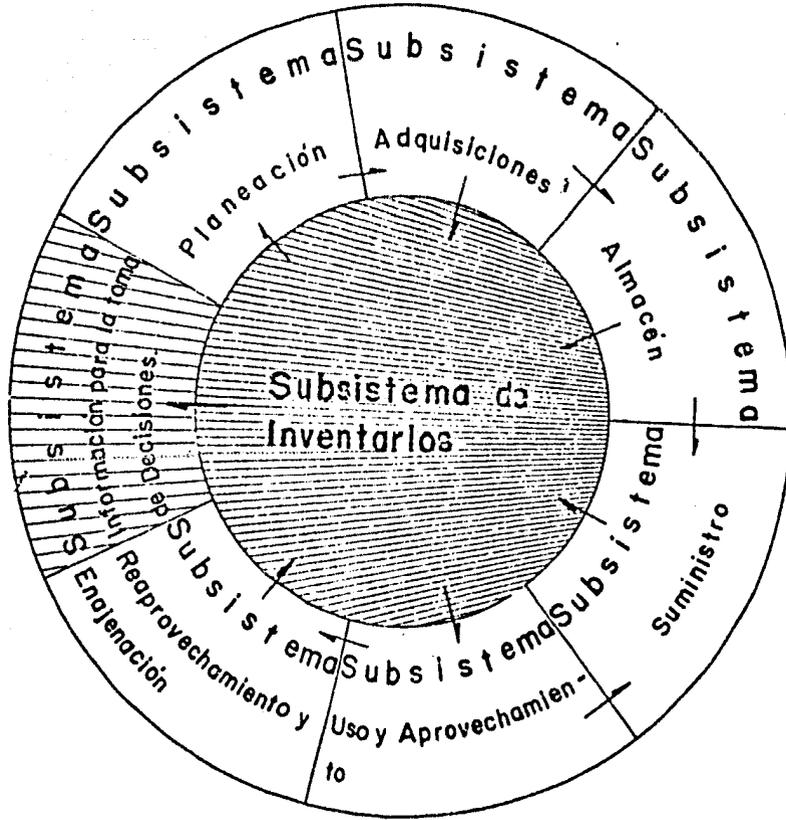
AÑO	NORMAL	PEI	PIDER	COPLAMAR
1983	11,844.4	-	374.0	249.8
1984	20,447.3	-	2,742.8	1,745.6
1985	30,745.6	-	5,161.6	1,496.3
1986	38,161.6	-	11,221.1	6,732.6
1987	59,442.0	-	16,081.8	3,042.6
1988	75,455.2	-	29,338.9	5,172.3

FUENTE: Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 PLADEP
Gobierno del Estado de Puebla
pp. 526-531

El cuadro muestra las asignaciones que se dan sectorizadamente, en el presupuesto-programa, del cual como ya se ha anotado, se tendrán que hacer las respectivas reclasificaciones para las nuevas modalidades de inversión, dentro del CUD; y que también facilitan su manejo y control de los recursos al estar especificados tanto programas-sector, como las áreas de ejecución.

La evaluación financiera del proyecto y la empresa parten del aspecto contable de la organización y de su área operacional, que maneja las funciones de contraloría, contabilidad, costos, proceso de datos, impuestos, presupuestos, tesorería, créditos y pagos, manejo de fondos y relaciones bancarias. Sus dos elementos fundamentales son el presupuesto o programa de operación y el de inversión. Este sistema se estructura con:

INTERACCION DE SUBSISTEMAS "Interdependencia por Información a través del Subsistema de Inventarios."



1. Presupuesto de la vida útil del proyecto (5 años)
2. Presupuesto anual
3. Presupuesto de caja Trimestral. 16

De los presupuestos quinquenal y anual, al revisarse cada año se obtienen:

1. Presupuesto de resultados de operación (Pérdidas y Ganancias)
 - 1.1. Punto de Equilibrio
 2. Presupuesto de Caja (Cash Flow)
 - 2.1. Tasa interna de retorno
 - 2.2. Valor actual neto
 3. Balance Pro-forma. 17

Los presupuestos de caja trimestrales son medios de control y actualización para el presupuesto, con lo que se obtiene flexibilidad; dando oportunidad en la toma de decisiones sobre la utilización eficiente de los recursos internos y externos y la administración de la productividad y el costo del dinero.

4.4 EVALUACION ECONOMICA

A esta evaluación correspondería medir a la economía como un todo y la empresa paramunicipal inmersa en ella. Hay diferentes y variados criterios para evaluar a las Empresas Públicas, ya que se puede variar de empresa a empresa, sector a sector; son meritorios los esfuerzos que se realizan a nivel de las Dependencias que se refieren a funciones adjetivas de regulación y apoyo global, donde se ubica la Secretaría de la Contraloría de la Federación, que apenas está sistematizando el análisis y evaluación de ellas al llevarlas a la práctica en las auditorías que realiza.

No hay que olvidar que el Estado tiene bajo su égida empresas, donde actúa con participación al 100% o con menos del 100%, que se podrían clasificar así: empresas ¹⁸ que actúan en sectores y ramas -estratégicas del desarrollo, por lo que Constitucionalmente pertenecen al Estado y no son objeto de concesión a particulares, salvo casos singulares, ejemplo de esto es el: Petróleo, Minas, Luz, Teléfono, y Acero. Un segundo caso lo muestran las empresas cuya explotación reditúa bajos porcentajes de rentabilidad, y que la iniciativa privada ha abandonado o dejado de lado, por lo que el Estado ha tenido que tomarlas a cargo, con la finalidad exclusivamente de mantener la planta productiva y el empleo; la tercera clasificación son las empresas que actúan con pérdidas o números rojos, pero que subsidian cierto consumo de la sociedad o que presentan un cierto servicio prioritario y necesario para ella, a pesar de que según algunos economistas, acarrea un costo indirecto para la misma sociedad -impuestos altos por ejemplo- sin embargo, la existencia de estratos de bajos recursos lo amerita, como su derecho o como la obligación de un Estado Democrático.

Se conocen otras técnicas de evaluación a las Empresas, éstas son:

1. Análisis de excedente de productividad
2. Balance Social
3. Análisis costo-efectividad y
4. Análisis costo-beneficio. ¹⁹

El primero se refiere, a las empresas públicas que tienen excedentes y cómo redistribuirlos, tomando en cuenta, las relaciones y -grados con la sociedad. El balance social, consta de tres partes: a) traducir los efectos monetarios a cuestiones sociales; b) trata de cuantificar la cuestión social; c) utiliza tanto las repercusiones sociales en términos monetarios. El costo-efectividad, -permite comparar dos proyectos alternativos, hay que ver costos -económicos y grado de alcance del objetivo. El último análisis -

costo-beneficio, trata de homogeneizar a través de unidad de medida dos proyectos alternativos tomando en cuenta, su alcance social y los costos de cada proyecto. Como se notará, estas técnicas se enfocan mayormente a la rentabilidad que debe producir la empresa.

Hay quienes piensan que el problema sólo se podrá visualizar al tomar en cuenta los tres aspectos, político-económico-social, ya que así se mide la rentabilidad en base a los tres aspectos, es decir, la legitimidad; la rentabilidad económica y financiera; y su alcance social, respectivamente.

Llevar a cabo el análisis de los resultados que desprende la propuesta se basa en el estudio comparativo de los exumos o productos con los lineamientos estratégicos, propósitos y líneas generales de acción para el desarrollo.

El logro de una correcta evaluación económica, dependerá de la certeza y claridad con que fueron formulados los objetivos en los Planes Nacional y Estatal. Estos ya han sido descritos en capítulos anteriores, en el sector agrícola y a nivel nacional: vencer la crisis, y proteger el empleo y la planta productiva, el consumo básico, todo llevaría a fortalecer las Instituciones Mexicanas y produciría un cierto alivio a la economía nacional y su crecimiento. Por otro lado, una evaluación al proyecto consiste en su congruencia con respecto a los lineamientos que se desprendan de los mencionados planes, pero tanto al proyecto como mero estudio de preinversión y de Empresa Pública como ejecución del proyecto su base evaluativa está en la eficacia y productividad, cuestiones que exigen otra forma más completa de llevar a cabo el desarrollo, como Hirschman anota: "El desarrollo no depende tanto del hallazgo de combinaciones óptimas para unos recursos determinados y factores de producción, como de sacar a luz y poner a trabajar para propósitos de desarrollo las posibilidades latentes, dispersas o mal utilizadas existentes". 20

Ya no es el tiempo de la "revolución verde" tan en boga en los -- 60's o del programa Cassa per il Mezzogiorno y el plan Sudanés Gezira que ofrecían inversiones en obras de infraestructura con reforma agraria. El momento actual exige que los factores necesarios (recursos) no estén malgastados en otros asuntos menos productivos o los que no estén disponibles se racionalice su uso, porque nuevas tendencias emergen a cada paso, tecnología más sofisticada, materias primas más baratas y renovables, descubrimientos prodigiosos en todas las áreas del saber humano, fuera del caos que ocasiona la ruptura del prevaeciente orden internacional que se basa en la interdependencia de países industrializados y en vías de.

Referencias Bibliográficas

1. Cruz Castellanos, Federico. "Capitalismo Subdesarrollado en México". Costa-Amic Editor. México, 1975. pp. 224 y 225.
2. Cifras del X Censo General de Población y Vivienda 1980. SPP México, 1984.
3. "Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal". CONACYT. - México, 1982. p. 68.
4. Ibid. pp. 68 y sigs.
5. Webston, McBride. "Interpretación de Estados Financieros". Mc Graw-Hill. México, 1984, y además los apuntes de las materias Análisis Financiero y, la de Interpretación de los Estados Financieros, impartidas por las profesoras Ma. de los Angeles Quiroz y Ninfa Troncoso; en la ENEP ACATLAN durante - 1984. Para efectos de las notas bibliográficas, aparecerá en lo sucesivo como Finanzas.
6. Morris, Asimov. "Introducción al Proyecto". Herrero Hnos., Sucs. México, 1976. pp. 14 y 15.
7. Finanzas. Op. cit.
8. Ibid.
9. CONACYT. Op. cit.
10. Luján, José Manuel. "Apuntes sobre Crédito Agrícola". FIRA. Banco de México. México, 1983 y Banco de México "Crédito -- Agrícola". México, 1980.
11. Ibid.

12. Ibid.
13. Ibid.
14. "Memoria Institucional 1983" SPP. México, 1984.
15. Ibid.
16. Finanzas. Op. cit.
17. Finanzas. Op. cit.
18. Arancibia-Péres. La polémica en torno a la empresa pública - en América Latina, en "Revista de Economía de América Latina" No. 3 CIDE. México, 1980. pp. 56-79.
19. Cardoso y Moreno. "Eficiencia en las Organizaciones Públicas". Documentos de trabajo No. 5 CIDE. México, 1980.
20. Hirschman, Albert. "La estrategia del desarrollo económico". New Haven, Yale. University Press, 1958. p. 5, citado en - "Desenvolvimiento Económico" Mears, et. al. Ed. Trillas. México, 1973. p. 80.

CAPITULO CINCO

CONSIDERACIONES A LOS CAMBIOS GENERADOS POR FACTIBILIDAD DEL PROYECTO

5.1 AMBITO POLITICO

Desde hace poco más de 60 años, que se constituyó el Municipio como la base de la estructura política, administrativa y territorial de la República Mexicana por el artículo 115 Constitucional de la Carta Magna de 1917, éste se mantuvo al margen de la vida nacional, enfrentando graves limitaciones económicas, carencia e insuficiencia de obras y servicios comunitarios, una mínima participación de programas de inversión pública, así como una imposibilidad de negociar créditos evitándoles con esto realizar inversiones y, de esta manera, otros tantos problemas que les aquejan.

Sin embargo, el ideal constitucional tomó forma hacia principios - del año de 1983, al reformar nuestro máximo precepto jurídico, apegado al origen y lineamientos fundamentales, vigorizando su presencia política en los actos que le atañen, en su libertad de decidir, en su autonomía, en una sola palabra: en su Gobierno.

El compromiso de la moderna filosofía política reclama al Municipio libre para su administración, autónomo en su funcionamiento pero integrado a la Nación, al país; lejos de las concepciones de urbes autosuficientes y autárquicas de la Edad Media. Las épocas de paternalismo y sumisión ya pasaron al pasado, al abolirse su uso, ahora, el sistema político mexicano sus relaciones de fuerza han obligado a ya no considerar al Municipio como botín político o como centro de poder personal como mero encubrimiento de cacicazgo, el Municipio (Ayuntamiento) es considerado como un ente promotor y rector del desarrollo económico y social.

Las funciones del Ayuntamiento deben partir de la plena conciencia de su autonomía que se presenta reconociendo una política municipal -la vida propia de la localidad-, por aquello de la ambivalencia socio-política; al poder encauzar su actividad dentro de las exigencias propias de su localidad, como consecuencia de lo ante-

rior, pero presentando el espíritu de la presente Administración - Federal -mencionadas en las tesis del PND-: la renovación moral, - como una de ellas; de la eficiente y eficaz administración, siendo honrados en el uso de los recursos, que podrán venir de participación Federal, Estatal o fruto de su hacienda; producto de su propia acción impositiva.

Aquí cabría mencionar dentro del ramo hacendario que del dominio - exclusivo del Municipio se cuentan:

"1. Impuestos municipales propiamente dichos y clasificados así:

- a) Tasas o impuestos por los servicios públicos que organiza, dirige y explota directamente el Municipio - (municipalización de servicios) como rastros, certificados, registro civil, mercados, drenaje, patentes, pavimentos, legalización de firmas, agua, luz, calefacción, tranvías, teléfonos
- b) Impuestos a los servicios públicos de carácter local que han sido concedidos en explotación por el Municipio a particulares: Empresas de luz, de teléfonos, - de transporte.
- c) Licencias: tráfico, vehículos, casos de asignación, diversiones, juegos permitidos, portación de armas, loterías y rifas.
- d) Impuestos locales: construcciones, canales, animales, sobreamiento y valor de tierras urbanas y rurales.

2. Los ingresos derivados de su patrimonio, muebles, inmuebles, empresas municipales, aguas, edificios, capitales.

3. Entradas extraordinarias: multas, tesoros, rezagos, re-

cargos, herencias y legados, donaciones".¹

Como se puede ver, algunos rubros ya son obsoletos y para hacer una correcta contabilidad de ellos, serfa indispensable agruparlos dentro de las disposiciones emanadas del Código Fiscal de la Federación, y son éstos: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones; aquí se muestran algunos ejemplos:

"Los impuestos (como las prestaciones en dinero o en especie, que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos), se componen así:

- Diversiones y espectáculos públicos
- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos
- Acotamiento de solares
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial
- Fraccionamiento urbano y señalamiento de lotes
- Posesión y explotación de carros fúnebres
- Juegos permitidos
- Construcciones ruinosas".²

"Los derechos son las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de un servicio.

Los derechos son por expedición de licencias funcionamiento de comercios e industrias; y como son:

- Certificaciones
- Legalizaciones
- Constancias
- Expedición de copias de documentos

- Licencias, registros y refrendos diversos
- Concesiones diversas en panteones
- Rastros y servicios conexos diversos
- Construcciones
- Servicios públicos de: agua, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad, registro, etcétera
- Ocupación de piso en mercados
- Cooperación para obras públicas
- Actas del Registro Civil
- Estacionamientos
- Placas a causantes de impuesto sobre plazas y mercados
- Reposición de placas y licencias
- Renta de corral
- Sanidad Municipal
- Servicios coordinados de salubridad
- Servicios de poste
- Registro e inspección de vehículos".³

"Los productos son los ingresos que percibe el Municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales o por actividades de tipo mercantil, industrial y cultural, que no pertenecen a sus funciones propias de derecho público, es decir, cuando el Municipio actúa como particular y no como autoridad. Estos son:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- La venta o realización de bienes mostrencos (abandonados).

- La venta de formas diversas para trámites administrativos.
- La ocupación o aprovechamiento de la vía pública y de otros bienes de uso común.
- Los productos diversos o no especificados.
- La venta de basura y abono derivado de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido.
- La inversión de capitales.
- El arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para usar la vía pública.
- El uso de los cementerios.
- El uso de los rastros municipales.
- Cualquier otro acto productivo de los Municipios, de acuerdo con las disposiciones especiales o contratos que se celebren".⁴

"Los aprovechamientos son los rezagos, recargos, multas y demás ingresos de Derecho Público como Impuestos, Derechos o Productos.

Rezagos: son los ingresos municipales cobrados por impuesto, producto, derecho correspondientes a ejercicios fiscales anteriores...

Recargos: es el pago que hace el contribuyente como compensación a la autoridad fiscal por el retraso en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Multas: son sanciones administrativas o fiscales que impone la autoridad por infracciones a las leyes o reglamentos municipales.

Intereses: la indemnización que el contribuyente cubre -

al fisco en compensación de los plazos que le fueron -- otorgados para cubrir el crédito fiscal.

Gasto de Ejecución: cantidad que debe cubrir el contribuyente, por concepto de gastos realizados por la autori--dad fiscal al cobrarle las contribuciones respectivas".⁵

"Las participaciones son ingresos que reciben los Municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal y por disposiciones de las leyes fiscales de los Estados".⁶

Las anteriores definiciones están comprendidas en los artículos - 2o., 3o. y 4o. del Código Fiscal de la Federación; en tanto que lo relativo a las participaciones se remite al capítulo uno de esta - obra, para mayor información.

Hasta aquí lo relativo a la Hacienda Municipal.⁷ Otra cuestión es la referida a la ampliación que el Estado les permita al Municipio, ya que por lo general, no se guarda una misma actitud, porque se - reducen los límites de la autoridad municipal y que los gobernado- res se envisten de facultades en materia local; las legislaturas - resolviendo y decretando intereses comunitarios, y hasta cierta ma- nera la misma ley establecía dependencias.

Todo lo anterior se disuelve al otorgarse personalidad jurídica al Municipio, cosa la cual se anotó en el capítulo I. También se tiene presente que el pueblo soberanamente decide quién le gobernará, el sistema democrático se basa en el voto. En las elecciones populares de forma directa y secreta se elige el Ayuntamiento.

Los órganos de Gobierno de los Municipios, son los que aparecen - más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada - comunidad. Innegable era, el unipartidismo que reinó en torno a - ellos. Al reinterpretarse la fracción III del artículo municipal,

por segunda vez -sí, porque éste se había reformado el 6 de Diciembre de 1977 para dar cabida a la Reforma Política- y se incorpora así, en 1983 al sistema de representación proporcional para la -- elección de Ayuntamientos.

La reforma, que en su tiempo se comentó ampliamente, procuró que - las poblaciones con 300 mil o más habitantes tuvieran representa- ción proporcional en el cabildo. Ahora la cifra es inoperante, ya que con esto se obliga a los partidos políticos a seleccionar a - sus mejores exponentes en busca del triunfo en la contienda electo- ral. Por lo menos se garantiza a las minorías cabida en la vida - política de los Municipios. Sólo esto opera en cuanto regidores, ya que no en presidentes municipales ni síndicos debido a la uni- dad de mando, ya que constitucionalmente el poder debe recaer en - una persona.

Se establece una corriente de conocimiento y atención entre el po- der público y el pueblo, de tal manera, que la oportunidad que se les dé a los grupos minoritarios sea un factor de confianza para - la población y de efectividad en los programas elaborados dentro - del sistema democrático. Al lograrse este avance de reforma polí- tica mantendrá la estructura de libertad y progreso para el país - en el futuro.

La Constitución ordena que los Municipios sean gobernados por un - Ayuntamiento. Los presidentes municipales sólo son ejecutores de los acuerdos del cuerpo colegiado representándolo jurídicamente; y la integración plural de los Ayuntamientos -que entre otras cosas, acabará con el abuso de poder- por sí mismo garantiza el que estos cuerpos fortalezcan su funcionamiento real. El Municipio ya no - propiciará la formación de cacicazgos, al evitarse desviaciones en el ejercicio de la autoridad, garantizando que cada fracción de co- munidad municipal esté representada en el ayuntamiento.

De todos es conocido que el Partido Revolucionario Institucional -

(PRI) nació derribando y aglomerando localismos regionales, caudillismos, el último resquicio de éstos se encontró en el Municipio. La Revolución Mexicana reivindicó, el concepto de Municipio, aún - antes, de ahí el ejercicio de su autoridad en beneficio de la ciudadanía de cualquier localidad del país. Ahora es posible, se presentan los suficientes motivos para continuar con la ideología que dio las directrices jurídico-políticas a los Municipios. Así se - perfeccionan las instituciones a través de la democracia, avanzando hacia la mejor convivencia de las ideas políticas de los mexicanos y en el pleno aprovechamiento responsable de las capacidades - cívicas de cada uno de nosotros.

5.2 AMBITO ADMINISTRATIVO

El Municipio en México siendo nivel de gobierno reconocido dentro de nuestra estructura política, adolecía en el aspecto jurídico de una definición clara respecto a cuál era su ámbito de competencia que le corresponde como gobierno local de sus comunidades.

Al analizar el texto Constitucional Federal, se observa que la definición de facultades para los distintos niveles de gobierno se - expresa en forma compleja y abstracta, y anteriormente sólo a través del artículo 124 Constitucional, se determinaba que: "Las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitu--- ción a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados". Lo que significó que la distribución de competencias se - diera sólo para la Federación y los Estados.

Los constituyentes de 1917, al igual que hoy día, el Licenciado - Presidente Miguel de la Madrid, reconocían en el artículo 115 Constitucional al Municipio, y al restablecerle -en base a sus reformas-: su libertad, autonomía, personalidad jurídica, hacienda suficiente, servicios públicos, patrimonio y presupuesto. Fortalecien do así, a la Institución para Participar eficientemente en la esfe

ra político-administrativa en las distintas comunidades.

El Municipio nació a la vida pública con limitaciones que no le permitieron tener un campo de acción extenso en áreas que eran y son exclusivamente de carácter municipal. El ejemplo de la personalidad jurídica del Municipio como reconocimiento a sus atribuciones de autonomía y a su facultad de ejercerla a través de un acto legislativo, lo comprueban, al no determinarle su competencia y ni prever que lo hicieran las constituciones locales.

El concepto de ley no se restringe al ordenamiento dictado precisamente por el Congreso Federal o por las Legislaturas locales, aunque con base en ellos, se refuerza nuestro tradicional y consuetudinario orden político y administrativo; de hecho, los ayuntamientos ejercen su facultad reglamentaria para emitir sus respectivos Bandos y Reglamentos, que por tratarse de disposiciones de carácter abstracto, general y obligatorio para los habitantes de la comunidad, se pueden dar materialmente como leyes locales, aunque como es lógico, no pueden considerarse como tales.

El ejercicio de la facultad reglamentaria en la forma que se ha venido realizando por los ayuntamientos, les permite hacer uso del único medio legal de que pueden disponer para la fundamentación de sus actos de autoridad, y no estar sujetos en aspectos propios de su comunidad a la legislación del Estado, ya que ésta no contemplaría una cantidad variable de casos aún imprevisibles o puramente circunstanciales de los diferentes Municipios del país.

La competencia reglamentaria en los Municipios es una necesidad jurídica para que éstos sean auténticos gobiernos locales, por ello dentro de las reformas al artículo 115 se define todo aquello que es de su competencia propia mejorando así, su función administrativa.

El área administrativa donde se desarrolla el Municipio requiere -

de amplias facultades en materia reglamentaria para que se avoque a la organización y funcionamiento del Ayuntamiento (Ley Orgánica Municipal; Reglamento Interior de Trabajo para los Empleados Municipales), la organización y funcionamiento de los órganos auxiliares de la Administración Municipal (Obras Públicas, Policía y Tránsito, Concejos de Colaboración); la organización y funcionamiento de los servicios públicos que preste o concesione el ayuntamiento (Mercados, Panteones, Limpia, Jardines, Estacionamientos); la regularización de las actividades de los particulares que afectan al desarrollo de la comunidad (servicio en vía pública, horarios comerciales, espectáculos y diversiones públicas); todo esto, como gobierno local de las comunidades que debe de contar con los instrumentos jurídicos adecuados que le permitan realizar eficientemente su función dentro de la Administración Pública, ejerciendo su competencia reglamentaria conforme a las necesidades propias que en cada comunidad existen.

Resumiendo, lo que importa es que el Municipio pueda realizar normas objetivas, generales y abstractas que ayuden a solucionar sus propios problemas municipales regulando, de esta forma, la actividad administrativa interna que se requiere para ser un verdadero y auténtico gobierno local.

Y es que, en base a esto, cualquier ayuntamiento puede proponerse un programa de reestructuración administrativa municipal, como instrumento para lograr un desarrollo integral, y realizar las siguientes acciones concretas:

I. Reestructuración de la Administración Municipal que rompería con la forma tradicional de administrar, por medio de un secretario y un tesorero municipal, y en su caso, de una Dependencia encargada de servicios públicos municipales, que no satisfacen las demandas de servicio de la población en constante y acelerado crecimiento. Así como, la creación de las Dependencias (u órganos) necesarios para dar solución en forma eficaz y oportuna, a los di-

ferentes problemas que enfrenta cualquier Municipio, dentro de un marco de funciones y atribuciones definidas, dotándolos de los instrumentos necesarios para dar legalidad a sus actos, como lo son - la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos de gobierno interior y de servicios públicos. ⁸

Con una nueva estructura administrativa, el trabajo se avocaría al diseño de sistemas y mecanismos que permitan el óptimo aprovechamiento de sus recursos financieros, materiales y humanos, que en esta época son limitados. El presupuesto por programas, como modalidad para integrarse con los programas y proyectos prioritarios - que la población ha planteado a través de la Consulta Popular, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

De la coordinación de acciones de la Autoridad Municipal con la Estatal y la orientación de la actuación Federal y llevarla a cabo - en el seno de los Comités Municipales de Planeación, instrumento - necesario para incorporar al Municipio a las tareas de la planeación nacional.

II. Y también sobre la base de organización determinar el - apoyo que se necesita del Gobierno Federal y Estatal para la realización de algunas obras y servicios, que no encuadran en lo explicado en capítulos anteriores; principalmente las actividades cívicas, culturales y recreativas que a la Administración Municipal - lleve a cabo con participación de la comunidad, ya que ésta es -- principal agente de algunas campañas como: limpieza, salud, forestación, planificación e integración familiar, siendo esta última - de vital importancia.

Esta participación ciudadana funcionaría dentro de un marco de división territorial administrativa, diseñada para el medio rural, - reestructurando las funciones que desempeñan comisarios y delegados de policía, confiriéndoles más atribuciones administrativas, y en lo urbano designar jueces auxiliares y jefes de manzana como -

representantes de la Autoridad Municipal para:

- La comunicación permanente de vecinos y autoridad.
- Vigilancia del funcionamiento de servicios públicos.
- Atención y recepción de quejas, gestiones y sugerencias de la población para mejorar los servicios entre otras funciones.

Esta posible fórmula parte del descuido que la Autoridad Municipal ha tenido con la población; la comunicación como principal canal y mecanismo que implica aspectos técnicos y humanos, indispensables para el progreso del Municipio.

De los aspectos que requieren, asimismo, acción prioritaria para la modernización del Municipio se cuentan las siguientes:

- "A- Administración de Personal. capacitación y métodos de administración.
- B- Administración Hacendaria Municipal. mecanismos de tributación y crédito.
- C- Administración de Recursos Materiales. control de adquisiciones, almacenes e inventarios.
- D- Sistemas de Presupuestación. racionalizar recursos e ingresos.
- E- De los servicios públicos. eficiencia y eficacia".⁹

que se desprenderían de lo anteriormente expuesto.

5.3 AMBITO ECONOMICO

La crisis sufrida por el sector agropecuario en los años 70's principalmente, en buena medida es consecuencia del agotamiento de un modelo de desarrollo sustentado de que el dinamismo del sector industrial revertiría a la agricultura aquellos beneficios que acabarían

por representar la modernización y homogeneización de sus niveles de productividad, ingreso, etcétera.

Se han venido agudizando las diferencias entre la economía agrícola comercial y la de subsistencia que coexisten en el seno del sector agrícola. En efecto, la característica más evidente del agro mexicano es la marcada desigualdad que se manifiesta como consecuencia de un proceso de polarización, que además de acentuar desigualdades, refuerza algunos elementos cualitativamente más negativos de la crisis.

Lo crucial de la bipolarización y sus consecuencias, es la enseñanza que se desprende de la política aplicada en el pasado, la cual hasta hace un par de años, consideró desvinculados a los sectores atrasado y moderno, y se centró en medidas productivistas generales que no permitieron alentar al primero y reforzar al segundo.

El desarrollo económico del país, con su correspondiente proceso de urbanización y modificación de los hábitos alimenticios tanto en el sector urbano como en el rural, impone la necesidad de una mayor producción de bienes alimenticios con algún tipo de procesamiento o beneficio. Estas tendencias se reflejan en que la producción agrícola directa (producción de la tierra) es un eslabón cada vez más pequeño en términos de participación en el valor agregado en el producto final de consumo y estará sometido cada vez más al desarrollo agroindustrial.

Una de las características más significativas del desarrollo económico de los últimos años es la creciente relación e interacción entre las distintas unidades económicas que participan en las distintas fases de producción y comercialización de mercancías para el consumo final. Así, se pueden distinguir en la producción de alimentos cuatro fases: Fase I. Abasto de insumos para el agro; Fase II. Agricultura y ganadería; Fase III. Procesamiento; Fase IV. Distribución mayorista y minorista.

Esta tendencia a la interacción creciente adquiere una connotación especial en el caso de producción de alimentos, debido a dos razones fundamentales -y que sirven de restricciones al sistema agroindustrial-:

- a) El carácter limitado e irreproducible del factor de producción tierra.
- b) Las características de los insumos agropecuarios son diferentes de otros insumos que utiliza la industria: son de estación, perecederos y variables.

Esta especificidad de la producción de alimentos hace que la interacción entre los agentes económicos que participan en las distintas fases del proceso de producción, tienda a convertirse en una integración vertical.

La integración vertical agroindustrial da como resultado una mayor eficiencia en la producción y en el uso de factores productivos.

La relación intersectorial de la agricultura, la industria y el comercio ha sido, por condicionantes económicos, un proceso de importancia creciente y que se vuelve más profundo en medida que se avanza en el desarrollo. Sin embargo, como hasta la fecha se ha llevado a cabo de manera espontánea, de acuerdo principalmente a los dictados impuestos por las leyes del mercado, el resultado ha sido la subordinación de la primera -y así lo consigna, también el PND- a los requerimientos de la transformación industrial y comercialización.

Esta relación desfavorable para la agricultura, es el resultado principalmente del hecho que: A) La industria ejerce dominio en cuanto a que se especifica el tipo y el monto de producción requerido del sector agropecuario, y B) Las condicionantes de producción y mercado en que se encuentra -libre competencia y dispersión en la oferta por un lado y monopolio por otro- favorecen la indus-

tria. El saldo de esto determina que los ingresos sectoriales se repartan en forma desventajosa para la agricultura y que el efecto final sea la inhibición de la oferta agrícola -en tanto se desalienta la producción- y con el desarrollo agroindustrial que depende de esta materia prima.

El Estado, a través de sus numerosas instituciones responsables de promover, coordinar, apoyar o intervenir directamente en la producción de alimentos, ha tenido una preocupación y participación en las diferentes fases del proceso de producción de alimentos (insumos, producción agropecuaria, transformación, comercialización). - Así por ejemplo, su política ha tenido mayor incidencia en la fase de producción agropecuaria que en la de transformación de ésta; - ello no obstante que los organismos públicos con incidencia en los sistemas agropecuarios son mayoritariamente de tipo crediticio financiero, y además de que son muy pocos los que intervienen en la fase de producción estrictamente agrícola.

Así, en este sentido, para superar el estado de crisis que padece la agricultura, se hace necesario orientar bajo nuevas formas o premisas las relaciones que se establecen en el interior de la actividad agrícola, y entre ésta y el conjunto de la economía. En estas relaciones, la jerarquización deberá partir del reconocimiento de lo ineficiente y oneroso que resulta para el país, en términos de recursos, impulsar una política que no discrimine y que no juzgue prioridades entre agentes económicos cualitativamente diferentes, pero articulados en el proceso de producción de alimentos.

Las actuales tendencias también, tienden a producir cambios y diferentes tipos de relaciones (desiguales, ilegales, de supeditación) tanto a nivel de las unidades económicas, como a nivel del campo, así como una creciente diferenciación social en el medio rural.

Los efectos de este fenómeno (crisis), hacen percibir a los productores agrícolas que para cumplir su función económica y retener -

una parte del excedente, no basta con poseer o usufructuar la tierra, sino que, también ampliar su esfera de acción en los insumos, acopios, almacenajes, transformación, comercialización e investigación y desarrollo inclusive.

Una pequeña lista, particular, de los organismos que coadyuvarían al desarrollo integral del campo mexicano (a un lado de sus políticas propias dentro del programa nacional alimentario) que implicarían las cuatro fases del sector agropecuario en la planta agroindustrial.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es el Ente Administrativo más importante en la formulación, ejecución y control de las políticas. Concomitantemente a su tarea, otras Dependencias del Ejecutivo Federal como la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las Empresas Descentralizadas más importantes;

I. Producción de Insumos:

- Combustibles y Aceites (PEMEX)
- Semillas Certificadas (Productora Nacional de Semilla Mejorada)
- De Investigación y Enseñanza (Conacyt, UNAM, UAM, Chapingo)

II. Comercialización:

- Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
- Almacenamiento (ANDSA, BUROCONSA)

III. Crédito Agrícola:

- Bancos Oficiales y Nacionalizados
- Seguro Agrícola y Ganadero (Aseguradora Nacional)

C
U
D

1
9
8
3

PIDER
PROGRAMA
INTEGRAL
PARA EL
DESARROLLO
RURAL

PEI
PROGRAMAS
ESTATALES
DE
INVERSION

PAZM
PROGRAMA
DE ATENCION
A ZONAS
MARGINADAS

PRODES
PROGRAMAS
DE
DESARROLLO
ESTATAL

PROSEC
PROGRAMAS
SECTORIALES
CONCERTADOS

C
U
D

1
9
8
4

PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL

PRODUCTIVOS

- PRODUCCION Y TRANSFORMACION AGRICOLA
- INDUSTRIALIZACION DE PRODUCTOS PESQUEROS
- CONSERVACION DE SUELO Y AGUA, Y OTROS.

INFRAESTRUCTURA BASICA DE APOYO

- ELECTRIFICACION RURAL
- CARRETERAS ALIMENTADORAS
- EQUIPAMIENTO PARA EL COMERCIO, Y OTROS.

INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO SOCIAL

- AGUA POTABLE
- MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA
- AMPLIACION Y MEJORAMIENTO DE LA PLANTA FISICA, Y OTROS.

COORDINACION ESPECIAL

- PROGRAMAS PRIORITARIOS DE LOS ESTADOS Y DE LOS SECTORES DE LA A.P.F. NO INCLUIDOS EN LA PROPUESTA ANUAL DE INVERSION, Y OTROS.

IV. Transportación:

- Ferrocarriles Nacionales de México
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Esto acarrea, volviendo al argumento principal, enfrentar ciertos desequilibrios por el curso de un proceso de transformación estructural. Los desequilibrios a que se hace mención, pueden ser de tres clases: sectorial (económico), social y espacial (territorial).

La génesis de esas alteraciones radica en los cambios de expectativas, que en el sistema de mercado se centran en la posible rentabilidad a corto o mediano plazo. Según las expectativas, las inversiones se canalizarán prioritariamente, a los sectores más rentables. Las situaciones de esta saturación y penuria que en los diversos sectores originan las variaciones de las expectativas, que es lo que se llama desequilibrios sectoriales, cuyas manifestaciones son claramente reconocidas en los diversos rubros: precios, inversión, producción, demanda, entre otros.

La sobreinversión que se materializa en los sectores más rentables produciendo polos de desarrollo, situación ambivalente que se traduce en un lado gran capacidad instalada, amplio mercado y precios competitivos, asimismo, como un alto índice de empleo e ingreso.

Del otro lado, en donde cualquier posibilidad de inversión se presenta menos interesante, se da el fenómeno inverso: escasez de inversiones, elevación de costos por falta de modernización y contracción de los beneficios.

Es por tanto, el desequilibrio sectorial origina consecuencias muy desfavorables para la estabilidad económica y para el desarrollo -consecuentemente. Surgen así, de hecho, situaciones paradójicas: en un país con limitados recursos de capital coexisten la sobrein-

versión y la descapitalización, por el lado de los precios se dan fenómenos de inflación y de insuficiencia para cubrir costes de producción.

En principio, este tipo de desequilibrios sectoriales sólo puede evitarse, en la Planeación. Planeando, es posible asignar los recursos financieros, materiales, humanos, de forma más o menos directa al cumplimiento de los objetivos determinados, en este caso un desarrollo integrado.

El ámbito social de la planeación tiene como objetivo mejorar los niveles de vida de la población y las condiciones materiales de los grupos más desprotegidos, la sociedad en general, acciones que estimulan el aprovechamiento de la estructura económica-social, mitigando y compensando los efectos de la crisis, sobre las bases que fije el Estado en el fortalecimiento y avance en este propósito.

Imprimir al proceso productivo la dirección precisa para el establecimiento de prioridades que satisfagan las necesidades básicas del Municipio y la región en materia de: Educación, Cultura, Recreación y Deporte; Alimentación y nutrición; Salud; Seguridad Social; Desarrollo Comunitario (urbano y vivienda); Ecología. Que están íntimamente ligados al marco de la economía: de producción, ocupación, ingreso y una mayor productividad.

5.4 AMBITO SOCIAL

Se mencionaría que, dentro de la planeación democrática y sus consiguientes Comités de Planeación, en este caso municipal (COPLAM), como experiencia positiva para unir tanto a la Autoridad Municipal (presidente y funcionarios) y los integrantes de la comunidad, hacia las diversas manifestaciones, respondiendo con hechos concretos, programando y actuando en beneficio de la misma comunidad.

De esta manera, se descentraliza y se fortalece el sentido de responsabilidad y participación de la ciudadanía, frente a la Autoridad, sea ésta, Federal, Estatal o Municipal; en lo relativo a la formulación de los planes de desarrollo socio-económico y en la solución de los problemas de la comunidad.

Normalmente, la atención de los investigadores al estudiar los desequilibrios del sistema se centra en lo referente al desequilibrio sectorial, y social. Más raro que el interés se dirija al tema de los espaciales, ahora se muestra una preocupación de éstos en la materia.

El problema espacial, y su manifestación más visible: las migraciones, son efecto de las diferencias de tensión de la población (y sus aspiraciones) sobre los recursos económicos de las diferentes zonas y regiones del país. Esas diferencias de tensión producen movimiento desde las zonas de más alto producto interno bruto y renta per cápita, a las de menor renta y participación en el producto interno bruto, pero de mayor tensión social.

Puede que sea una apreciación mecánica, no pasando de ser un esquema explicativo, pero cierto es que, tales trastornos territoriales tienen sus raíces en los desequilibrios sociales. Las zonas espacialmente menos atractivas son las marcadamente rurales, lo cual no es un hecho casual; se debe a que en el deprimido medio agrario, los desequilibrios sectoriales y sociales son especialmente agudos: escasa capitalización, explotación por el sector urbano, bajos salarios y precarias condiciones de vida; enérgicos acicates, todos ellos, para el éxodo rural.

Las áreas en desdoblamiento y con bajo crecimiento, en vez de exigir a la Federación mayor autonomía, invocaban la solidaridad a nivel del Estado, solicitando transferencias de renta por medios fiscales, inversiones públicas, y subvenciones a su favor con cargo al Presupuesto General (Federal).

En las áreas más ricas, por el contrario, entienden que la mejor contribución al crecimiento del conjunto, consiste precisamente en absorber población de las zonas más atrasadas, lo que contribuye a elevar la escasa productividad de la población residual de las mismas.

En efecto, en México, la debilidad municipal que se manifiesta en algunos casos, ha generado el gobierno de hecho: de los caciques, debilitando posibilidades de desarrollo regional. Las dimensiones de la geografía mexicana, el ritmo de crecimiento de la población y la necesidad histórica de la eficiencia económica, como elementos de la misma problemática que demandan un continuo y amplio proceso de fortalecimiento municipal.

El Municipio ensancha, ahora su ámbito de realizaciones, cuando se le confieren más atribuciones y una mayor autonomía, simultáneamente, dispone de más recursos fiscales, ejerce instrumentos de promoción de desarrollo económico, dispone de mayor patrimonio que se han encauzado en apoyo de los Ayuntamientos.

Los Ejecutivos Estatales han transferido recursos financieros a los Ayuntamientos, con el fin de que éstos realicen estudios de preinversión y promuevan concertadamente la realización de proyectos prioritarios para el desarrollo integral de sus comunidades.

Se han formulado así, 2,377 planes de desarrollo urbano municipal y de 360 planes de centros de población. Una vez decretados los planes de los centros de población, se expidan las correspondientes declaratorias de reservas, usos y destinos del suelo, se procede a entregar la tierra de propiedad federal para vivienda popular. Con estas acciones los Estados y Municipios podrán contar con mayores elementos para proporcionar vivienda a los grupos mayoritarios de la población. 10

Parte de la problemática municipal, es la del territorio y su dis-

tribución, esto es, que las Entidades Federales de más superficie, en la mayoría de los casos, tienen menos Municipios y las de menor territorio son las que cuentan con una mayor división municipal, - cuestión tomada en cuenta por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, heredera de los trabajos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en su Sistema de Información Municipal con los documentos "Desarrollo Urbano Municipal" y la "Agenda del Presidente Municipal".

Del mismo modo, a través de mecanismos de capacitación, asesoría y apoyo a las autoridades municipales, están terminados también, 53 planes parciales que comprenden a una zona intraurbana, en igual número de ciudades y 14 planes sectoriales de vialidad y transporte.

A nivel regional y local, la obra carretera significa un medio para impulsar el desarrollo de la zona o región a la que sirve, ya que fomenta otras inversiones en beneficio de la misma. El mejoramiento de estos enlaces puede decirse que beneficiará a un importante número de Municipios, correspondientes a varios Estados de la República, particularmente en los que se ubican ciudades de tamaño medio.

Y con motivo de la liquidación del INDECO que ha originado la transferencia de los programas públicos de vivienda de la Federación a los Estados, se redefinieron las funciones del Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), convirtiéndose en un fideicomiso que otorga créditos del Fondo para financiar programas de vivienda municipal, lo que resulta una innovación financiera que tiene como propósito la expansión de acciones de vivienda. Que en todo caso deberán tener programas vigentes, proyectos de ingeniería y arquitectónicos.

Las perspectivas del desarrollo urbano y la coyuntura histórica - que abre las posibilidades para un amplio proceso de descentraliza

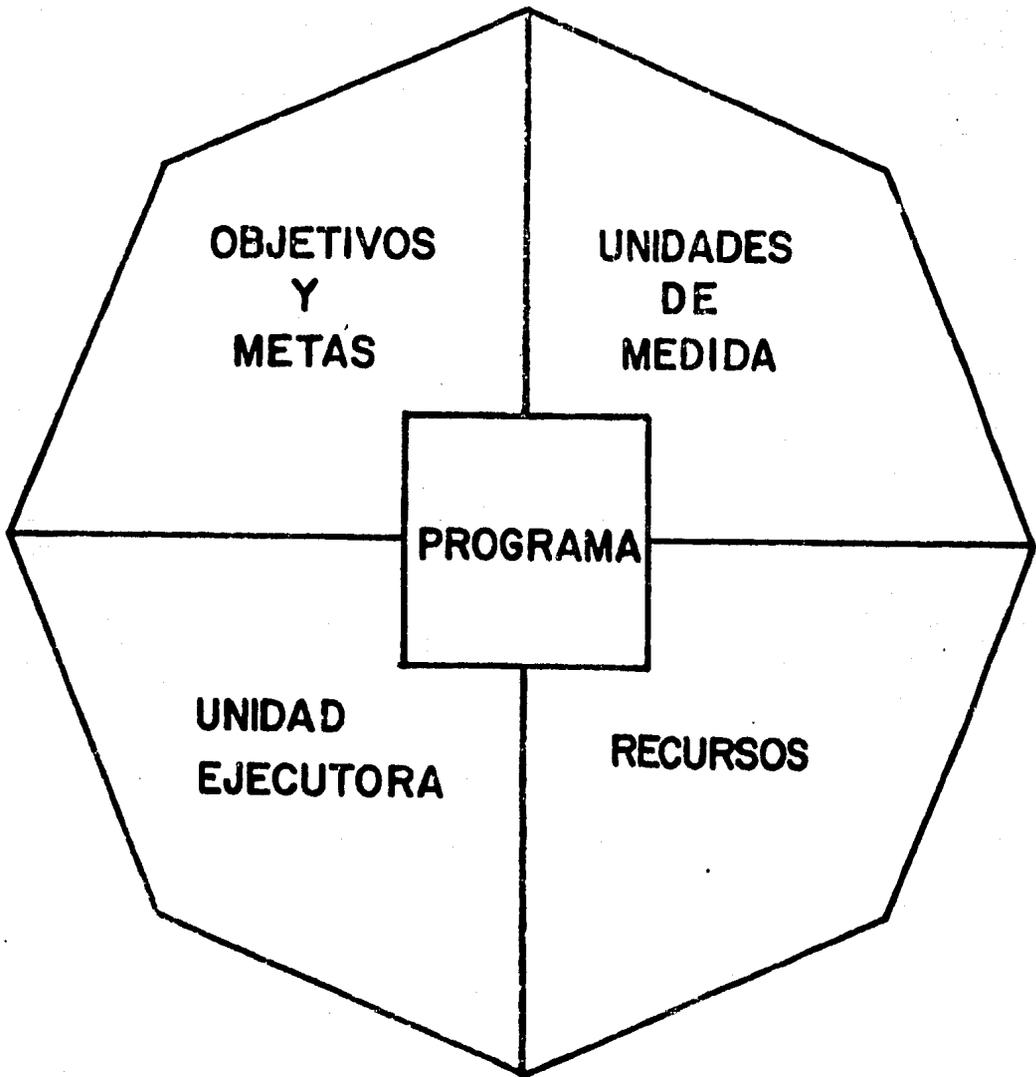
ción de la vida nacional, lo que implica fortalecer los ámbitos de acción de Estados y Municipios, genera la reflexión sobre nuevas opciones de participación municipal. Ante el problema especialmente grave de la disponibilidad de la tierra para el desarrollo urbano y vivienda, necesariamente debemos volver los ojos hacia el Municipio. De la dotación de tierras en favor de éstos, que se conformarían por vía de la expropiación, lo que además de ser una respuesta para el medio urbano, volviéndose el principal agente inmobiliario de su jurisdicción.

Por su impacto de carácter regional, el Municipio deberá tomar mayor participación en la construcción y operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado, y en la construcción y operación de las obras viales. Siendo éste el momento de aprovechar las condiciones de apoyo que les ofrece el Gobierno Federal.

Dentro de los desequilibrios sociales, inducidos por el primero (sectoriales); se manifiestan mayormente en peticiones de salario y empleo. La raíz de estos problemas, reside en la desigual distribución de la riqueza. Es por sí misma, una lucha por la desigual que significa acción dinámica para lograr la equidad en los procesos productivos y de consumo, y ampliar las capacidades y oportunidades de superación.

Se reconoce que la capacidad de generar empleos productivos constituye la base para mejorar los ingresos y los niveles de vida de la población permanentemente. Planteándose, igualmente, como objetivo de la política económica, el empleo dentro de una estrategia de desarrollo.

Los programas regionales de empleo (iniciados en 1983), arrancaron con proyectos de gran impacto comunitario, con la participación directa de los habitantes de las zonas beneficiadas, bajo la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Presentando así, un doble carácter de generar ocupación y bienestar a la



ELEMENTOS BASICOS DE UN PROGRAMA

población (mediante obras pequeñas y poco espectaculares -como pavimentación, tomas de agua, alcantarillado, colecta de basura, drenaje-), fundamentalmente orientados por este sentido de compromisos.

Aquí dentro de este inciso -política económica- se plantea, a nivel Plan Nacional de Desarrollo, la estrategia del cambio estructural en las relaciones entre sectores económicos para alcanzar un mejor equilibrio en favor del campo, una más adecuada y competitiva situación de la industria y modernización de los servicios prestados por la Administración Pública.

Reorientando la inversión pública hacia sectores intensivos en el uso de la mano de obra, reduciendo la prioridad que antaño se otorgaba a los sectores energético e industrial. El sector social por su parte al organizar las actividades de producción y consumo en áreas rezagadas. Siendo de tal manera el esquema compuesto entre producción de básicos y bienes explotables -de donde se dé el uso de mano de obra-, generación de empleo y redistribución del ingreso.

Al generar empleo se incrementa la eficiencia, se modifican ritmos de crecimiento, las relaciones entre sectores, y los niveles de ingreso.

Las condiciones se están creando en la economía, el cambio en los precios relativos, la modernización de los instrumentos de desarrollo y la precisión de las orientaciones de la acción pública llevarán a ajustar las prioridades tecnológicas a las actuales necesidades. Los estímulos para quienes generan ocupación, principalmente el del comportamiento de la economía, se estimula así, la sustitución de importaciones, el desarrollo agropecuario y las posibilidades de exportación.

En los logros de la capacitación y de la calidad de la educación,

reside el aumento de la productividad, el progreso tecnológico e indirectamente el poder adquisitivo del salario.

Viene al caso, que en la medida que se tenga mejores niveles salariales, se tendrá también acceso a mejores condiciones de vida, en lo relativo a la vivienda, educación, medio ambiente, recreación y deporte. La sociedad igualitaria, la igualdad entre campo y ciudad.

Referencias Bibliográficas

1. Castorena, Jesús. "El Problema Municipal Mexicano". BANOBRAS México, 1982. pp. 101 y 102.
2. "Manual de Planeación del Estado de Chiapas 1982-1988". Gobierno del Estado de Chiapas. 1982. p. 96.
3. Ibid. p. 97.
4. Ibid. p. 98.
5. Ibid. p. 98.
6. Ibid. p. 98.
7. Para mayor conocimiento del tema, véase González Santos Reyna "Fortalecimiento Económico del Municipio mediante su Hacienda Pública", tesis. UNAM ENEP ACATLAN. México, 1986.
8. Otro esfuerzo analítico, es de Castellanos Chávez Francisco. "Propuesta de Manual de Servicios Públicos Municipales", tesis. UNAM ENEP ACATLAN. México, 1986.
9. "Semestre Municipal". Primer semestre 1982. BANOBRAS. México, 1982.
10. Un equipo de estudiantes se avocó al estudio del municipio en diferentes temas, ahora toca a, Manjarrez Limón Ernesto "Plan de Desarrollo Urbano Municipal" y González Rolón J. "Sistematización de la Administración Municipal", tesis. UNAM ENEP ACATLAN. México, 1986.

- "Cuando utilizo una palabra -dijo Humpty Dumpty- con tono bastante desdenoso- sólo significa lo que yo he decidido que signifique, ni más ni menos.
- La cuestión es -dijo Alicia- si puedes hacer que las palabras signifiquen tantas cosas.
- La cuestión es -dijo Humpty Dumpty- quién va a ser el amo, eso es todo".

Lewis Carol. A través del Espejo.

C O N C L U S I O N E S

...Las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas, como cuando están equivocadas son más poderosas de lo que comúnmente se cree... tarde o temprano, son las ideas, no los intereses creados, las que presentan peligro, tanto para mal como para bien.

J.M. Keynes. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.

CONCLUSIONES

El estudio de pre-factibilidad del proyecto agroindustrial estará condicionando el éxito o fracaso del mismo. La creación de una Em presa Pública Municipal en Ciudad Serdán que el autor presenta como tesis profesional de grado licenciatura al H. Jurado, obedece a este último razonamiento y debe considerarse como un intento de - abstraer de la realidad el problema agrícola dentro de la formalidad metodológica del proyecto que busca y propone soluciones a pro blemas municipales -dedicados a la actividad primaria- que pudiera crear una agroindustria en la localidad Ciudad Serdán con sus características de Municipio semi-urbano.

De esta manera se está teorizando, al abstraer de la realidad muni cipal y del país aquellos elementos que consideramos claves en el fenómeno que nos ocupa. Estos son: el nivel sectorial que es agri cola, sustento del proyecto; regional por el condicionante geográfico de localización, y nacional dado así el carácter de la planea ción en México.

6.1 SECTORIAL

La agricultura ha estado determinada por el fenómeno político llamado Reforma Agraria, la cual abarca aspectos fundamentales que - son; primero: el de la tenencia, propiedad, acceso y usufructo de la tierra, como medio de producción, como factor del capital; se-- gundo: el de la organización de la producción, que a la vez com--- prende las siguientes modalidades: técnica, crédito, industrializa ción, distribución y comercialización, así como aspectos institu-- cionales de organización social, política y económica.

En lo relativo al primer punto nuestro país ya lo ha cubierto, en su mayor parte. El segundo abarca aspectos tan variados como el -

financiamiento tanto para las cosechas como para las mejoras y pequeñas obras rurales; garantía de compra de la cosecha a un precio fijado de antemano; asistencia científica y tecnológica y adquisición de las semillas mejoradas, y otros insumos para proporcionarlos al agricultor a precios menores a los adquiridos individualmente en el mercado nacional.

La agricultura como actividad primaria y esencial ha carecido de una política coherente con su estructura, ya que los impulsos y facilidades otorgados en sexenios pasados se centraban preferentemente a las áreas de mayor avance o modernización (de riego y tecnificadas, con crédito oportuno) en detrimento de las de temporal por consecuencia de subsistencia, llevando a la baja de productividad agrícola y, además, la existencia de la oferta inelástica de materias primas, ocasionaron parte del ciclo inflacionario.

En efecto, el crecimiento de la agricultura ha sido decreciente, - en virtud, del agotamiento del proceso de ampliación de los productos del campo y la del ritmo sostenido de aumento de la demanda - por la gran ciudad, aunado que la industria da ocupación a la mano de obra rural mejorando su retribución, lo que origina fuerte presión a la baja del ingreso del campesino.

El problema de la agricultura radica en su forma de producción por ende, en mayor medida las zonas de temporal lo que los ocasiona. - Los tenedores de estas tierras van desde minifundistas hasta comuneros pasando por colonos, aparceros, arrendatarios y ejidatarios. Estos últimos son los que conforman la casi totalidad del régimen de tenencia de la tierra en la Región III del Estado de Puebla a la que pertenece nuestro Municipio.

A raíz de que la explotación de la tierra depende de su forma de propiedad, acarrea directa e indirectamente otros problemas, en los cuales se deberá poner el mayor énfasis por resolverlos, en sus aspectos como el técnico, financiamiento, organización social,

político-jurídico, además del correspondiente subempleo, bajo salario, e inmigración como punta de lanza de obstáculo a vencer.

El aspecto político-jurídico enmarca la competencia de la Reforma Agraria, dentro de las normas Constitucionales y los lineamientos de acción del Gobierno, esto es, su tenencia y explotación de la tierra que, como hemos visto, la ambivalencia en el agro mexicano ha acarreado ese atraso en las zonas más deprimidas y asimismo, la falta de políticas eficaces que pongan el dedo en la llaga, abatiendo por ejemplo, el rezago de los precios relativos de los productos del campo, cuestión que lleva a identificar al sector como de alto riesgo social, por lo poco rentable de las inversiones.

En lo relativo a la técnica propia de la agricultura, podemos mencionar que sí existe investigación y tecnología al sector, pero que no está canalizada a todos los niveles del campo, ya que se detectó que es para los productores comerciales donde se concentran los beneficios de su uso, dejando de lado a campesinos, que se dedican a la agricultura de subsistencia. Así, el procurar obtener un máximo de provecho de los medios de producción (instrumento y recursos naturales) y de la fuerza de trabajo, es una quimera que muere en aras de la productividad y de fortalecer base del desarrollo, expresado mínimamente en prioridades alimentarias.

Eliminar intermediarios innecesarios, pertenece al ámbito de organización social, que agrupe al ejidatario como productor del campo, evitando por un lado el arrendamiento de parcelas y por el otro el acaparamiento. Predomina como característica de la desorganización, el sistema individual del trabajo, que ha venido dando origen a que los campesinos abandonen el campo para buscar mejores ingresos y niveles de vida en las ciudades, que no es lo peor, sino que origina el conformismo y la resignación en los casos más graves para la sociedad en su conjunto.

Hasta aquí se han mencionado problemas en la producción y distribu

ción del sector, como variables endógenas al modelo económico primario, el financiamiento que puede ser una clave de solución, acarrea problemas idénticos que le son propios dada su dinámica; sin embargo, el carácter exógeno del proceso lleva a revertir las posibles respuestas que se pudieran esperar hacia el mismo sector financiero, en forma perjudicial para ambos sectores, esa es la idea que se ha querido dar.

Todavía no hay los suficientes incentivos para que la Banca Oficial y Nacionalizada inviertan grandes sumas de dinero en el campo. Lo que sí, es indispensable utilizar con la máxima eficacia, los recursos financieros de que el país dispone, debido a su actual situación inflacionaria-recesiva; para promover su desarrollo.

Por lo que, los contados recursos de que la agricultura dispone se den y clasifiquen en tres grupos: A) Capitales propios; B) Créditos; C) Reinversiones. Concerniente al crédito nacional, el incrementar su canalización a las inversiones agroindustriales y fortalecer los fondos destinados a la agricultura.

Se podría permitir una doble ventaja, las tasas de crédito preferencial al agro y lo alto de las tasas de interés en el ahorro; con lo que se fomentaría y estimularía en el mercado de valores, la colocación de valores agroindustriales y su distribución entre los ahorradores nacionales, de analogía con el procedimiento de indemnización de la Banca Nacionalizada, pero en lo relativo a crear Empresas Municipales Agroindustriales en el país.

De todo lo anteriormente mencionado, se resuelve que la alta productividad agrícola se puede conseguir por medio de dos factores:

1o. La ampliación de la plusvalía a través de la intensa explotación del trabajo con la debida introducción de adelantos técnicos en el sector, esto es, un óptimo de las fuerzas productivas.

2o. El agrupamiento de grandes extensiones de tierras de labor, para la realización de agricultura en gran escala, de obtener productos de alta densidad económica por medio de la organización ejidal en Cooperativas, Empresariales o Estatales.

6.2 REGIONAL

Analizar al Municipio de Ciudad Serdán en el triple temario, lo lleva a disolverse y concretarse en una sola y única problemática que afecta al país, ocasionado por el avance que muestran los sectores entre los sectores, regiones entre las regiones, y de la Federación, Estados y Municipios y sus particulares características que del diagnóstico de cada uno arroje, homogeneizándolos llevarán a elaborar una estrategia con las singularidades que cada ente reclame. Si se menciona Municipio por Cd. Serdán, se debe a la uniformización de características o categorización, elemento para empezar a teorizar.

Respectivo a las conclusiones del ámbito regional, se menciona que el desarrollo económico debe ser resultado del crecimiento armónico de todas las actividades y regiones del país, debiéndose evitar el desequilibrio geográfico y procurarse que el desarrollo sea integral para todas las zonas y regiones de México.

Para llegar al desarrollo geográfico equilibrado se requiere la acción conjunta de Autoridades Federales, Estatales, Municipales y de los empresarios y de los propios habitantes de las poblaciones del país. Ese objetivo se expresa en la firme decisión de descentralizar la vida nacional y lo que esto significa: inversiones, tecnología, industria, etc., a través de la creación y fortalecimiento de zonas productivas en los Municipios.

El procurar industrializar los productos provenientes de la sociedad rural en el campo mismo donde se obtienen, como estrategia que

en el presente sirve de apoyo a los planes y a una política de -- transformación agroindustrial de las economías municipales y como una forma para distribuir mejor el excedente y el ingreso, ligando así, estrechamente el crecimiento agrícola con el desarrollo no só lo económico sino también social, es decir, con la elevación de - los niveles de consumo y vida, y con la transformación de los patrones culturales de la sociedad tradicional que representan la ma yoría de los Municipios.

La descentralización productiva y el desarrollo regional se efec-- túa sólo de acuerdo con los recursos de cada región, se promueve - la especialización regional por lo vasto de recursos naturales, de manera que la localización de agroindustrias resulte la más conve niente y económica para los niveles de Gobierno de acuerdo al ámbi to de pertenencia y competencia de éstas, y de dónde se establez-- can.

Entre los factores determinantes de la localización pública empre-- sarial se encuentran en función de la densidad de la población ru-- ral, que brinda la disponibilidad de mano de obra, de la abundante existencia de materias primas (Productos primarios y recursos natu-- rales), una infraestructura económica adecuada, y tomando en cuen-- ta el grado de durabilidad de los alimentos, los costos de trans-- porte, la oportunidad de los abastecimientos de materias primas y materiales, localización de mercados, el suministro suficiente de agua, así como la facilidad de obtener combustible y energía eléc-- trica suficiente y relativamente barata. Secundariamente, se pue-- den tomar la existencia de tarifas de los servicios públicos y la existencia de un clima de confianza y seguridad política.

Asimismo, deberá preferirse, en igualdad de condiciones, para las plantas agroindustriales, aquellos Municipios o regiones en que el establecimiento ocasione de manera diversa un mejor empleo del ex-- cedente de mano de obra rural, que origine el incremento en las ac tividades de distribución y de servicios aumentando así su poder -

de compra.

Es imperante, a la par, generar programas de capacitación y preparación de la mano de obra rural, y de cursos de actualización para las Autoridades Municipales, para propiciar y fomentar la formación de un desarrollo polarizado en las diversas zonas y regiones del país que, aprovechando las condiciones existentes, pudiera plantearse racional y modernamente, y hacer surgir núcleos de pujanza potencial beneficiarios por la zona de influencia.

De esta manera, no sólo se propiciará desarrollo regional, sino que aliviará los grandes problemas que la concentración y conglomeración excesiva en el Valle de México provoca, ya tanto en el costo de servicios, en aspectos humanos y sociales, así como el deterioro y contaminación del medio ambiente.

6.3 NACIONAL

El Estado ha cristalizado y formalizado la necesidad imperiosa de planear su actividad económica y social en el intento por racionalizar el uso de los recursos con que cuenta la colectividad, sobre todo en países subdesarrollados, viviendo momentos difíciles como los actuales, en el ser de la intervención estatal en la actividad productiva, rector y promotor determinando por el funcionamiento de un sistema capitalista mixto, que hace existir sectores público, privado y social en la economía nacional.

El Sistema de Planeación en México tiene cauces que explotar renovando el pensamiento de nuestra sociedad actual, al ser participativa (democrática) en los tres ámbitos de Gobierno, el regazo de la Constitución Política que nos rige, hizo viable al sistema, por los artículos 25 y 26 principalmente, llevando a elaborar leyes específicas sobre planeación y de crear comités de planeación de desarrollo Nacional, Estatal o Municipal según el caso para formular

sus respectivos planes apegados al sentir de la Nación.

Por otro lado, el contar con un aparato administrativo gubernamental, y de hacer procesos de Reforma Administrativa cuando se requieran, en busca de los procedimientos que se deben emplear para actuar sobre los métodos, sistemas y estructuras administrativas, de ahí que se persiga una simplificación de trámites y trabajo, y -- coordinación de los procedimientos administrativos; alteración de las estructuras existentes, eliminación de duplicidades innecesarias de una función; aproximación de la administración al público; erradicación de actitudes negativas de los funcionarios públicos, grosso modo la modernización, eficiencia y productividad.

La viabilidad administrativa del Sistema de Planeación en el sector agrario de México, es positivo, gracias a la experiencia y ejecución de largo años en el área, y así lo demuestra si se analiza lo anterior en función de producción, distribución y mercadeo de los productos del campo, así se puede hablar de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, junto a Empresas Descentralizadas de Estado como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y Ferrocarriles Nacionales (F.F.C.C.).

Además, de contar ya con un nivel de regulación global de políticas que se traduce en una estructura de control de la Administración Pública, de este modo, así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controla el gasto; la Secretaría de Programación y Presupuesto, la inversión; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la administración en su parte contable.

5.4 En definitiva, se concluye y propone:

1. Entender a la planeación como regulamiento con carácter -

colectivo, las actividades productivas mediante proyectos que expliquen cuantitativa y cualitativamente el proceso de producción, distribución y consumo.

2. Llevar a cabo un análisis económico global exhaustivo en un primer momento, detallado e interfuncional por rama económica - en un segundo momento para conocer el ritmo en que evolucionan los procesos mencionados, encontrando los obstáculos que frenen su desarrollo.

3. Encontrar fórmulas (estrategias) para la gestación de la inversión lo más racional posible, el mínimo de gasto, de aplicación de recursos de manera equilibrada, para alcanzar metas socialmente justificadas, productivamente convenientes o sectorialmente recomendables.

4. Descender del plano general al particular aislando el modelo idóneo, que no ideal, para aplicarse a la realidad económica, social, política y cultural del país o entidad en un momento dado.

5. Llegar a descender aún más en el grado de abstracción para juzgar la conveniencia de aplicar los recursos de manera desequilibrada por lo escaso de los mismos, discriminando entre los sectores productivos, los fines que se persiguen y las regiones.

6. Hacer un pronóstico o prognosis evaluativa de la realidad económica tomando en cuenta lo social y político también, partiendo de los resultados esperados en el modelo o proyecto procesado.

El COPLAM o Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, es el organismo en donde se pretende lograr la incorporación del Municipio en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

El Comité, por tanto -y por herencia, nos atreveríamos a decir- debe elaborar, formular, actualizar e instrumentar el Plan Municipal de Desarrollo buscando compatibilizar a nivel municipal los esfuerzos de los otros dos niveles de Gobierno, para planear, programar, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de desarrollo socioeconómico del Estado y del Municipio del que se trate, encauzando y propiciando la participación de los sectores social y privado del Municipio y enriqueciéndola a través de la Consulta Popular.

Para su establecimiento y operación, se considera conveniente que el COPLAM se cree mediante un Acuerdo del Ayuntamiento para que en ese acuerdo se formalice la obligación del Comité de dotarse de un reglamento interior.

Al constituirse el COPLAM, como Organismo Descentralizado, dotado como tal, de personalidad jurídica y patrimonio propios se le señalarán sus integrantes, que pueden ser los siguientes:

- I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal.
- II. Un Coordinador General, que será nombrado por el Presidente Municipal.
- III. Un Secretario Técnico, que será propuesto por el Coordinador General del COPLADEP, a la Comisión Permanente del COPLAM.
- IV. Los Regidores.
- V. Los Servidores Públicos de mayor jerarquía del Gobierno del Estado que actúen en el Municipio.
- VI. Los Titulares de las Delegaciones Municipales.

- VII. Los titulares de las Dependencias del Gobierno Municipal.
- VIII. Los titulares de los Organismos, Comisiones o Comités -- existentes, o de los que se llegasen a crear en los cuales participen los sectores social, público, privado cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico del Municipio.
- IX. Los Servidores Públicos de mayor jerarquía del Gobierno Federal que tengan competencia dentro del Municipio.
- X. Los representantes de las Cámaras de Comercio e Industria.
- XI. Los representantes en el Municipio de los organismos obreros y campesinos y sociedades cooperativas.
- XII. Los representantes de los Comités de Vecinos y los Presidentes de las Juntas de Colaboración Municipal que estén registrados ante las autoridades correspondientes.
- XIII. Los representantes de los Colegios Profesionales que actúen en el Municipio.
- XIV. Los representantes de los Clubes de servicio y Clubes sociales en el Municipio.
- XV. Los Presidentes de los Comisariados Ejidales y Colonias.
- XVI. Los Senadores, Diputados Federales Y Locales en los términos de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.
- XVII. Los representantes de las Instituciones Educativas de nivel superior y de investigación.
- XVIII. Cualquier otra Institución del Sector Público, Privado y Social que el C. Presidente del COPLAM estime pertinente.

Algunas de las funciones del COPLAM son: el de ser el foro de participación de la comunidad en el cual se definen las prioridades y las estrategias que integren el Plan Municipal de Desarrollo y el diseño de los programas operativos de la Administración Municipal.

También, promueve y mantiene actualizado el Plan de Desarrollo Municipal, buscando la complementariedad con los planes que formulen los otros Municipios de la Entidad y el Gobierno del Estado, buscando en todo momento su coherencia y congruencia con el PND. Levanta y mantiene actualizado el inventario de la obra pública e infraestructura en el Municipio.

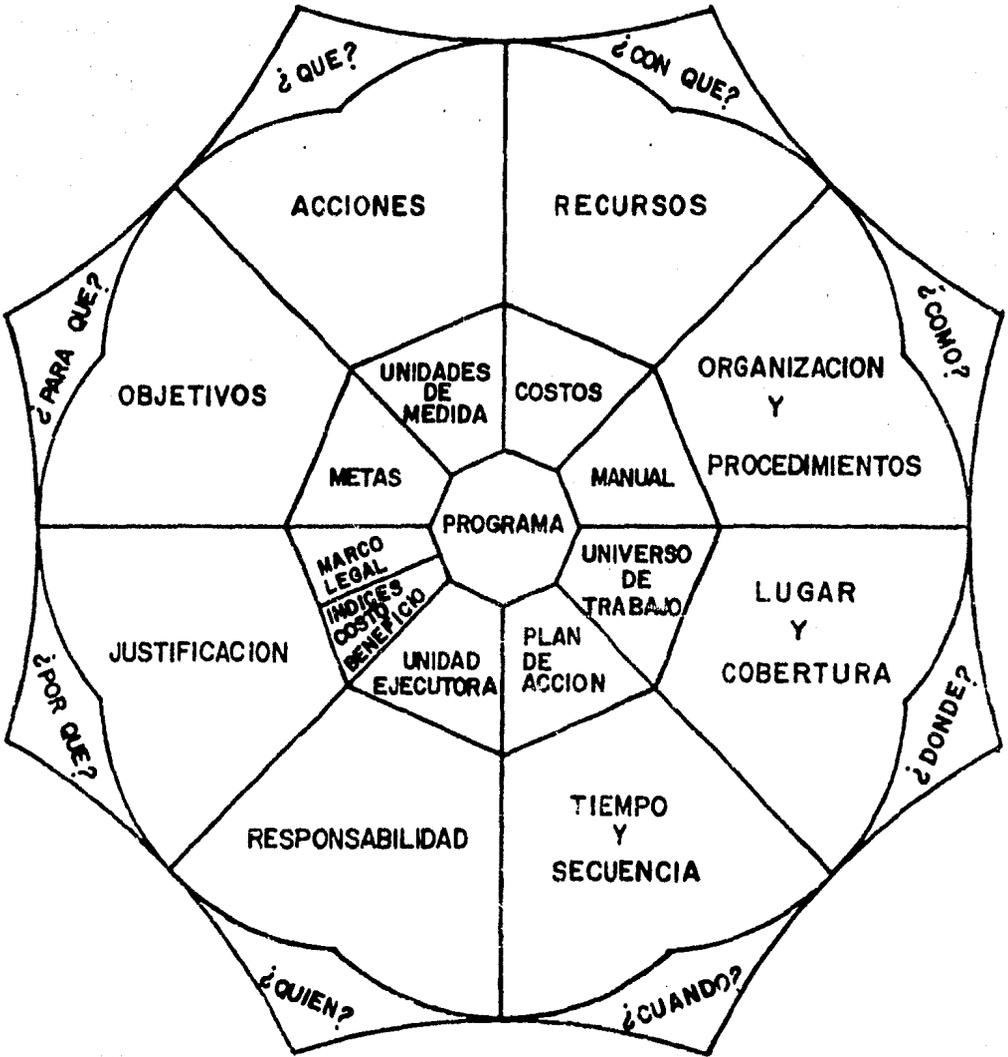
Asimismo, fomenta el aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos, técnicos, tecnológicos y culturales, así como coadyugar en la preservación y protección de los ecosistemas municipales.

Participa en los trabajos que realice el COPLADE, al servir de órgano de consulta de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en materia de desarrollo económico y social del Municipio. Además, -promueve la modernización y descentralización de la Administración Pública.

La vinculación más estrecha del Presidente Municipal con el proceso de planeación, programación-presupuestación, ejecución, evaluación e información de inversión desde el punto de vista operativo, se da en los Subcomités Regionales, ya que en ellos se desarrollarán las actividades de acuerdo a un programa de trabajo pre-establecido.

Es decir, los Ayuntamientos que gobiernen a los Municipios de cualquier estado tienen la posibilidad de participar en la planeación nacional y estatal, planteando propuestas y presentando un esquema de prioridades y problemas de carácter municipal a través de los COPLADES.

Por otra parte, el Municipio requiere de la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo, congruente con el nacional y el estatal, cuyo propósito consiste en sistematizar y racionalizar las actividades municipales.



ELEMENTOS DE UN PROGRAMA

La formulación de un Plan Municipal de Desarrollo, de carácter democrático, necesita que los Ayuntamientos convoquen a foros de Consulta Popular, de tomar en cuenta los resultados de ésta, incorporar sus planteamientos, y presentarlos a través del COPLADE, demandas y prioridades que deban incorporarse al Plan Estatal de Desarrollo.

Los Ayuntamientos al integrar el Plan Municipal y sus programas correlativos, deben incluir asimismo, los planteamientos formulados por la Administración Pública Municipal y la planeación de las actividades y servicios públicos municipales, que realizará cada Administración Municipal con sus recursos propios incluyendo las propuestas concertadas con los grupos sociales interesados.

Con la planeación municipal se busca determinar qué obras o servicios son prioritarios y llevar a cabo una programación que permita optimizar el uso de los recursos.

El nivel municipal de gobierno cuenta con recursos limitados, pero sus acciones repercutan en forma inmediata en la satisfacción de las necesidades de la población. Por ello la planeación, en este nivel de gobierno, cumplirá los siguientes objetivos:

- Incorporar a la población del Municipio en las tareas del desarrollo socioeconómico de la comunidad.
- A través de los foros de Consulta Popular y del mecanismo de planeación denominado Comité de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLAM), integrar las propuestas, demandas y prioridades que intenta resolver el Municipio en bien de la comunidad.
- Integrar las demandas y prioridades municipales que han de plantearse al COPLADE para que sean incorporadas al PLADE o en su caso, a la planeación nacional.
- Formular en forma sistematizada los programas operativos tanto coordinados con los otros niveles de gobierno, como los

que quedan a cargo de la propia Administración Pública Municipal.

En algunos casos, la planeación municipal puede no cubrir íntegramente este esquema, pues sus recursos provienen de Fondos Federales o Estatales, a pesar de lo cual debe asegurar la formulación de programas.

Por otro lado, es responsabilidad municipal canalizar los recursos Federales o Estatales a la solución de las prioridades del Municipio, para lo cual los instrumentos disponibles son el COPLAM y el Convenio de Desarrollo Estado-Municipio.

El Plan Municipal de Desarrollo, como instrumento de la planeación, debe ser el documento que contenga los programas, necesidades y orientaciones y prioridades municipales, por lo que se hace necesario que exista un método para integrarlo.

A continuación, se describe en líneas generales un método para la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo.

El primer paso a realizar, es el de identificar las necesidades básicas municipales. Para poder formular ese catálogo de necesidades, se requiere realizar un diagnóstico de la situación en que se encuentre actualmente el municipio, y conocer sus necesidades no satisfechas.

El diagnóstico podría basarse en la integración básica del municipio que pueda catalogarse como sigue:

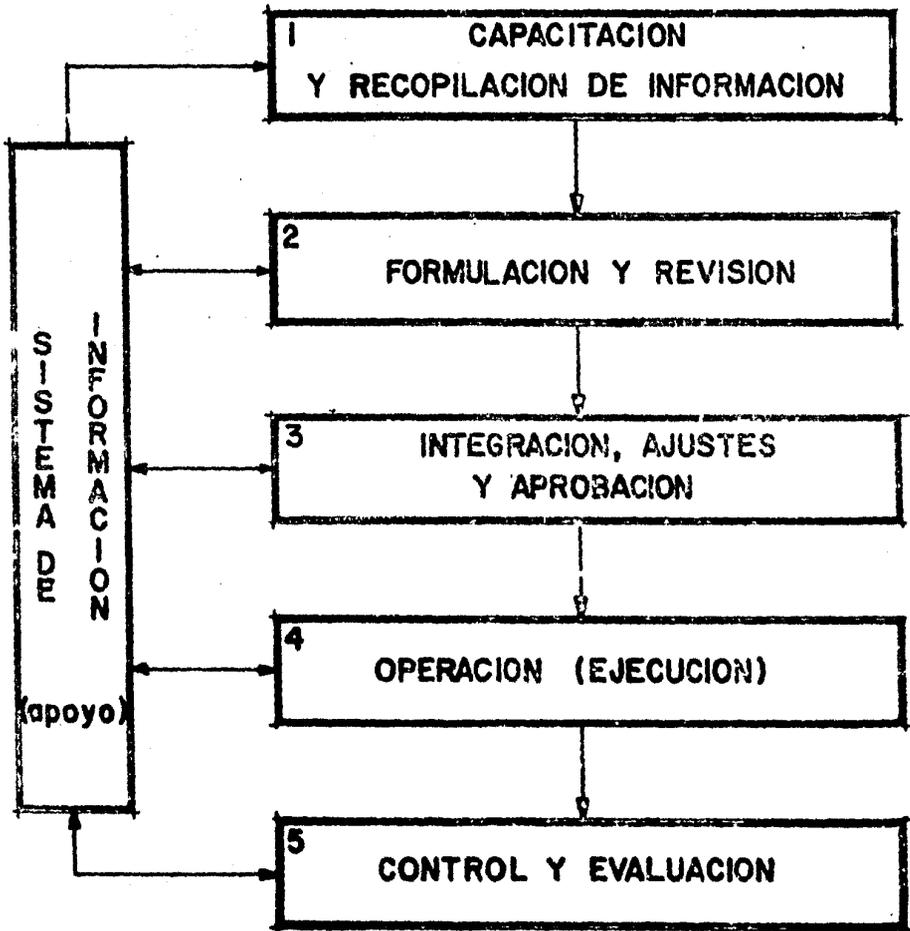
1. Características Generales del Municipio- localidades, localización, extensión territorial, población total.
2. Médico Físico- topografía, clima, agua.
3. Demografía- población total, económicamente activa, por localidad.

4. Equipamiento Urbano- educación, salud, abasto, recreación, condiciones de vivienda, vialidad y transporte.
5. Infraestructura y Servicios- agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, correos, teléfono, telégrafo, radio.
6. Infraestructura Interurbana- carreteras, ferrocarril, - aeropuerto.
7. Tenencia de la Tierra- propiedad ejidal, comunal, privada; propiedad federal, estatal o municipal.
8. Actividades Económicas- primarias (agropecuarias, pesquera), secundarias (extractivas, de transformación, manu-
facturera, de construcción), terciarias (comercios y ser-
vicios).
9. Medio Ambiente- patrimonio cultural, artístico e históri-
co; riquezas naturales (parques nacionales, fauna, bos-
ques, reservas ecológicas).
10. Administración Municipal- características (organización, personal, recursos); coordinación municipal con instituciones y Dependencias Estatales y Federales; presupuesto municipal; prestación de los servicios públicos municipa-
les.
11. Necesidades de la Comunidad- desarrollo urbano y servi-
cios públicos; aspectos hacendarios, financieros, admi-
nistrativos, jurídicos y de fomento económico.

El proceso de planeación municipal, en esta fase de diagnóstico, - es fundamental porque con él se pretende conocer el grado y calidad de la satisfacción de necesidades.

La fase siguiente del proceso de planeación municipal es plantear los objetivos -revisar y concordar qué acciones, obras o servicios se requiere realizar- y su priorización, de qué obras y servicios

FASES DEL PROCESO PRESUPUESTAL



es más importante realizar.

Estas dos actividades son las que pueden realizar en el seno del COPLAM. Es conveniente señalar que son las más importantes y requieren de un mayor grado de "negociación".

Si el Plan Nacional establece las grandes líneas de política y el nivel Estatal las hace más específicas, en el Municipio el mayor esfuerzo se realiza para establecer programas concretos. Además, el período de Gobierno Municipal, de tres años, restringe la posibilidad de fijar metas u objetivos a mediano plazo.

Como etapas subsecuentes de la planeación, entendida como proceso, una vez planteadas y priorizados los objetivos estarían:

- El cálculo aproximado de recursos y tiempo necesario para cada acción, obra o servicio programado.
- El tipo de programa.
- Quién puede financiar las acciones, obras o servicios que el Municipio esté en posibilidad de realizar.
- Los responsables de la realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios.

Los programas municipales que se deriven del Plan Municipal, se referirán al ámbito territorial del Municipio exclusivamente. Serán formulados por las Dependencias de la Administración Pública Municipal a la que corresponda su ejecución y se sujetarán a las previsiones contenidas tanto en el Plan Estatal como en el Municipal. Los programas que involucren acciones en que participe el Estado y el Municipio, serán elaborados coordinadamente por las Dependencias y Órganos de ambas Administraciones Públicas.

El Plan Municipal de Desarrollo, tiene una gran utilidad para la población, porque le permite participar de diversas maneras con

las autoridades:

- Por la vía de la Consulta Popular.
- Por la concertación con el gobierno en la definición o realización de acciones.
- Por el conocimiento de lo que será realizado por las autoridades municipales en materia de desarrollo socio-económico y,
- Por la participación en el seguimiento de esta realización.

Esta participación se da como grupo organizado en el seno del --- COPLAM, o colaborando en Comités de Vecinos y otros mecanismos de participación activa.

B I B L I O G R A F I A .

1. Adler, John. "Recursos Financieros y reales para el Desarrollo" CEMLA México 1975.
2. Aguilar, Alonso. "México: Riqueza y Miseria" Edit. Nuestro Tiempo. 8va. ed. México 1975.
3. Arancibia-Peres. La polémica en torno a la Empresa Pública en América Latina. Revista de "Economía en América Latina". No. 3 CIDE México 1980.
4. Banco de México. "La distribución del Ingreso en México". FCE México 1980.
5. _____ "Crédito Agrícola" México 1980.
6. BANOBRAS. "Cuadernos de Cultura Municipal" No. 1-4 México 1981 y 1982.
7. _____ "Semestre Municipal" Primer y Segundo Semestre. México 1982.
8. Cabrero, Enrique. "La formación profesional de los Administradores Públicos en México" Documento de trabajo No. 5 CIDE México 1982.
9. Cardoso y Moreno. "Eficiencia en las Organizaciones Públicas" Documento de Trabajo No. 3 CIDE México 1979.
10. Carrillo, Castro. "La Reforma Administrativa" INAP México 1973.
11. Castorena, Jesús. "El problema municipal mexicano" BANOBRAS, México 1982.
12. Comisión de Desarrollo Estadístico de Puebla. (CODESEP). "Estadísticas Municipales" Puebla, 1975 - 1980.
13. CONACYT. "Programa de Desarrollo Agropecuario y Forestal" México 1982.
14. Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. "V Reunión Nacional de Solidaridad

Municipal. Reunión de Evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal" Sria. de Gobernación, Puebla, Oct. 1982.

15. _____ "Manual de Administración Municipal" México 1982.
16. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Congreso de la Unión. ed. Trillas. México 1984.
17. Cruz, Castellanos F. "Capitalismo Subdesarrollado en México" Costa - Amic Editor México 1975.
18. Distrito Electoral Federal No. VII "Inversión Pública" SPP -Gobierno del Estado de Puebla. México 1984.
19. Florescano, Enrique. com. "Ensayo sobre el Desarrollo Económico de México y América Latina" FCE México 1979.
20. Flores de la Peña, Horacio, et. al. "Bases para la planeación económica y social" edit. Siglo XXI 11a. ed. México 1981.
21. _____ "Teoría y Práctica del Desarrollo" FCE México 1976.
22. Fonseca, B.J.M. "Gerencia de Producción" Ediciones Economía y Empresa/Prolam. Buenos Aires, Argentina. 1978.
23. Gobierno del Estado de Chiapas. "Manual de Planeación del Estado de Chiapas 1982 - 1988" México 1982.
24. Gobierno del Estado de Puebla. "Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 1983 - 1988" México 1983.
25. Green, Rosario. "El Desafío Mexicano" CIDE México 1982.
26. Hansen, D. Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano" Edi. Siglo XXI México 1975.
27. Hemitt, Alcantara. "La Modernización de la Agricultura Mexicana 1940 - 1970" Edit. Siglo XXI 2da. ed. México 1980
28. Herschel, Federico. "Política Económica" Edit. Siglo XXI 3a. ed. México 1981.
29. IEPES - CEPES PRI. "Bases para un Estudio Socio - económico

- de desarrollo" Puebla, 1980.
30. ILPES "Discusiones sobre planificación" Edit. Siglo XXI 13va. ed. México 1982.
 31. ILPES "Guía para la Presentación de Proyectos" Edit. Siglo XXI 11a. ed México 1983.
 32. Instituto de Geografía. "Memoria del Coloquio sobre Planificación Regional" UNAM México 1972.
 33. Jiménez, Castro Wilbur. "Administración Pública para el Desarrollo Integral" 3ra. ed. FCE México 1980.
 34. SPP "Manual de Estadística Básicas del Estado de Puebla" México 1982.
 35. Kuklinski, Antoni. comp. "Aspectos Sociales de la política y de la Planeación Regional" FCE México 1977.
 36. Lujan, José Manuel. "Apuntes sobre Crédito Agrícola" FIRA Banco de México. México 1983.
 37. Madrid, Miguel de la. "Pensamiento Político II" PRI. México marzo 1982.
 38. Martner, Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programa" Edit. Siglo XXI México 1980.
 39. Mears, Leon. et. al. "Desenvolvimiento Económico" Ed. Trillas. México 1973.
 40. Morris, Asimov. "Introducción al Proyecto" Herrero Hnos. Sucs. México 1976.
 41. Organización de las Naciones Unidas. "Sistema de Cuentas Nacionales" ONU México 1978.
 42. Pichardo Pagassa, I. "Introducción al Estudio de la Administración Pública en México". INAP México 1984.
 43. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988" SPP. México, 1983.
 44. Poder Legislativo Estatal. "Publicación Trimestral de Leyes y

- Decretos" Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Puebla, México 1981 y 1982.
45. Partido Revolucionario Institucional. "Reunión Popular para la Planeación del Fortalecimiento Municipal" PRI. México. 1982.
 46. Saldaña, Alberto. "Teoría y Práctica del Presupuesto en México" INAP. México 1976.
 47. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. "Agenda del Presidente Municipal" años 1981, 1982. SAHOP, México, 1981, 1982.
 48. Secretaría de Gobernación. "Ponencias del Foro de Consulta Popular de Reforma Municipal" México 1983.
 49. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Marco de Referencia del Proceso de Programación - Presupuestación del Sector Hacienda y Crédito Público" SH y CP. Doc. No. 7. México. Julio 1983.
 50. Secretaría de Programación y Presupuesto. "Fortalecimiento Municipal" Num. 1-10. SPP México. 1983 - 1984.
 51. _____ "Hacia un Sistema de Coordinación de Desarrollo Estatal" SPP. México 1982.
 52. _____ "Memoria Institucional 1983" SPP. México Octubre 1984.
 53. _____ "Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización" SPP. México 1982.
 54. _____ "Revista de Planeación Democrática" SPP. México 1983, 1984.
 55. Sharkansky, Ira. "Administración Pública" Ed. Asociados. México 1979.
 56. Solís, Leopoldo. "La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas" Edit. Siglo XI México 1980.
 57. "Trimestre Económico" Vol. L (1 - 4) FCE México 1983.

58. Vázquez Arroyo. Fco. "Presupuesto por Programa para el sector público en México" UNAM México 1974.
59. Vernon, Raymond. "El Dilema del Desarrollo en México" edit. Diana. México 1976.
60. Walinsky, S. et. al. "Planeación del Desarrollo Económico" Edit. Siglo XXI México 1976.
61. Webston, M. "Interpretación de Estados Financieros" Ed. Mc. Graw Hill. México 1980.
62. Young R. Orang. "Sistemas de Ciencia Política" FCE México 1982.