



2 g.  
114

# Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

## LOS COMITES ESTATALES DE PLANEACION (COPLADES) NUEVOS ORGANISMOS PARA IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

**T E S I S**

Que para obtener el título de  
Licenciado en Economía  
P R E S E N T A

**Miguel Benigno Antonio Morales Garcia**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# CONTENIDO

## INTRODUCCION

Pág.

### CAPITULO PRIMERO

#### ASPECTOS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANEACION

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1.1   | Definiciones y Conceptos.....                         | 2  |
| 1.2   | Planificación y Desarrollo.....                       | 10 |
| 1.3   | Antecedentes de Planeación en México.....             | 14 |
| 1.3.1 | Primeros Intentos 1928 - 1940.....                    | 14 |
| 1.3.2 | La Planeación Durante el Período -<br>1941-1958.....  | 18 |
| 1.3.3 | La Planeación Durante los Años de<br>1959 a 1970..... | 24 |

### CAPITULO SEGUNDO

#### EXPERIENCIAS EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO

##### REGIONAL

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 2.1 | Los Consejos Mixtos de Economía Regional. | 36 |
| 2.2 | Las Comisiones por Cuencas Hidrológicas.. | 41 |
| 2.3 | Los Planes Interestatales o Regionales... | 47 |

### CAPITULO TERCERO

#### LOS COMITES PROMOTORES DELDESARROLLO SOCIO-ECO

##### NOMICO DE LOS ESTADOS (COPRODES)

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 3.1 | Creación de los Comités.....   | 52 |
| 3.2 | Los COPRODES, Como Mecanismos Para la Pro<br>gramación del Gasto Público Federal en --<br>los Estados..... | 62 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 3.3 | La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano..... | 66 |
|-----|---|----|

CAPITULO CUARTO

LA PLANEACION Y PROMOCION DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL PERIODO 1977 - 1980

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.1   | Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.....                          | 73 |
| 4.2   | Marco Jurídico del Desarrollo Regional....  | 84 |
| 4.3   | Acciones Para Fortalecer a los COPRODES...  | 91 |
| 4.3.1 | Los COPRODES y el Organismo Central de Planeación.....                                | 93 |
| 4.3.2 | Esfuerzos Intergubernamentales Para Apoyar la Planeación del Desarrollo Regional..... | 95 |

CAPITULO QUINTO

LA CREACION DE LOS COPLADES COMO ORGANISMOS DE PLANEACION PARA IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 5.1   | Creación de los COPLADES.....   | 104 |
| 5.2   | Marco Jurídico de los Nuevos Comités.....   | 113 |
| 5.3   | El Funcionamiento de los COPLADES Como Mecanismos de Planeación a Nivel Regional... | 115 |
| 5.3.1 | Planes de Desarrollo Estatal.....   | 118 |
| 5.3.2 | Programas y Estrategias de Alcance Nacional y de Interés Estatal.....               | 120 |
| 5.3.3 | Proceso de Programación-Presupuestación a Nivel Regional.....                       | 126 |

|   | <u>Pág.</u> |
|---|-------------|
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....     | 144         |
| BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CONSULTADAS..... | 153         |

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

El presente trabajo tiene como objetivo primordial, examinar en sus líneas más importantes algunas de las principales políticas y medidas gubernamentales que han sido instrumentadas durante las últimas cuatro décadas, con la finalidad de apresurar el desarrollo regional en México. Este propósito nos conduce directamente a señalar la creación de los Comités de Planeación de los Estados (COPLADES), como organismos actualmente establecidos en todas y cada una de las entidades federativas bajo la responsabilidad de los gobiernos locales, a efecto de promover e impulsar el desarrollo socioeconómico de sus respectivos estados.

Puede decirse que en México no se ha realizado una adecuada planeación económica del desarrollo; sólo se ha avanzado en la programación del gasto público, sin utilizar todas las posibilidades que ofrecen el modelo de economía mixta y la importancia y dimensiones del sector público; aunque debe reconocerse que en la actualidad se están realizando significativos esfuerzos para introducir de manera más amplia la planeación como instrumento para alcanzar los grandes objetivos nacionales.

Por otro lado, el diseño y la instrumentación de una política regional constituyen un fenómeno -- muy reciente en el desenvolvimiento de la Administración Pública en México; ya que aún cuando se pueden encontrar antecedentes más remotos, la utilización del término desarrollo regional con fines más allá del análisis, solo obtuvo reconocimiento oficial mediante la instauración de un área destinada principalmente a estudiar las necesidades de inversión por regiones que se ubicó en la extinta Secretaría de la Presidencia. Actualmente, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, está en funcionamiento la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Asimismo, la cuestión de la desigualdad entre las distintas regiones del país ha venido tomando cada vez mayor importancia para la definición y ejecución de los programas de desarrollo socioeconómico a nivel nacional; los avances en la configuración de un Sistema Nacional de Planeación ya en marcha, con base en el sustento legal y administrativo que le confieren la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, han reiterado que es urgente adoptar las medidas de descentralización política y administrativa, que fortalezcan el desarrollo de las entidades federativas y que propicien una mejor integración y distribución espacial de las actividades productivas y de los asentamientos humanos.

Así pues, cabe esperar que se emprendan acciones para seguir avanzando en cuanto a asegurar la -

racionalidad y eficacia de las inversiones p**u**bli-  
cas en el nivel regional a través de la programa-  
ción; para optimizar la compatibilidad y congruen-  
cia de estas acciones con las que realizan la Fede-  
ración y los sectores social y privado; para robus-  
tecer las haciendas locales y revitalizar las uni-  
dades políticas; así como para profundizar en el -  
esfuerzo de la desconcentración de los recursos y  
de las esferas de decisión.

Es en torno a estas consideraciones, que se -  
estimó de interés intentar el examen de algunas ex-  
periencias que se han producido en el pasado re- -  
ciente en materia de desarrollo regional; especial-  
mente de aquellas que se han llevado a cabo en co-  
laboración o en forma coordinada entre los gobier-  
nos estatales y el Poder Ejecutivo Federal. Ya --  
que la finalidad última de este trabajo, es demos-  
trar que los COPLADES constituyen en la hora ac- -  
tual, verdaderas alternativas para una planeación-  
rigurosa y participativa del desarrollo socioeconó-  
mico de los estados y que deben aprovecharse y en-  
riquecerse, si se desea realmente apresurar el cam-  
bio en las pautas de un desarrollo con problemas, -  
que es desafortunadamente el que aún tenemos.

A fin de presentar adecuadamente estas ideas,  
se dividió el contenido del trabajo en cinco capi-  
tulos, a través de los cuales se exponen, en orden  
cronológico a partir de los antecedentes de planea-  
ción en el país, las diferentes medidas instrumen-  
tadas por el sector público para coadyuvar en la -

resolución de algunos de los más graves problemas regionales, y adicionalmente se apuntan algunas conclusiones y recomendaciones generales. Cabe añadir que se optó por no presentar ningún cuadro o gráfica, en virtud de no encontrarse disponibles a la fecha de presentación de este trabajo, las publicaciones con los datos requeridos.

Los aspectos principales que se tratan en cada uno de los capítulos, son como sigue:

En el primer capítulo, se exponen brevemente algunos aspectos teóricos y conceptuales de la planeación y su utilidad como instrumento para apresurar el desarrollo socioeconómico de los países, para continuar con el estudio de los antecedentes de planeación en México; el cual, fue abordado en un amplio período, con el fin de examinar en mayor perspectiva los avances en la administración pública que hicieron posible una mejor coordinación de las actividades gubernamentales y un manejo más eficiente del gasto público. A través del análisis de diversas disposiciones jurídicas de gran importancia para el funcionamiento del sector gobierno, se deducen algunas consideraciones de carácter económico sobre la utilidad y eficacia de los diferentes organismos y mecanismos creados, así como de los resultados obtenidos con sus operaciones; se intenta relacionar una sucesión de hechos históricos, conectados con el desarrollo económico del país y con la modernización del aparato gubernamental-administrativo, de manera que sirvan como marco para-

las múltiples referencias que sobre estos aspectos se hacen a lo largo de todo el trabajo.

En el capítulo segundo, que está dedicado a -- examinar algunas experiencias obtenidas en materia de desarrollo regional anteriores a la creación de los COPRODES, se exponen los resultados de la investigación que se realizó en tres casos; cabe destacar de éstos, el que se refiere a la creación de comisiones para administrar cuencas hidrológicas que se produjo al final de los años cuarentas y principios de los cincuentas. Se consideró conveniente -- incorporar estos antecedentes sobre esfuerzos de -- planeación regional al estudio, para contar con mayores elementos de juicio que permitan apreciar mejor la diversidad de enfoques con que se ha intervenido en este campo.

El capítulo tercero se refiere a los Comités -- Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES); para su elaboración y parte del -- capítulo cuarto, se revisaron los 24 decretos presidenciales a través de los cuales, se fueron creando y evolucionaron dichos organismos, así como diversas disposiciones jurídicas que presentaban puntos de relación con éstos; se examinan en este apartado los más importantes, a fin de ir destacando las modificaciones en su estructura, funcionamiento y -- atribuciones para fortalecerlos y adecuarlos a los -- cambios exigidos por la reforma administrativa y -- por la construcción del Sistema Nacional de Planeación. Un aspecto muy importante de estos comités, -- lo constituye el hecho de que son los antecedentes--

inmediatos de los actuales COPLADES; en realidad, - los COPRODES se transformaron en COPLADES y en consecuencia forman la etapa de maduración de estos últimos; por lo cual, su estudio se consideró de gran importancia para la realización de este trabajo.

La planeación y promoción del desarrollo regional durante el período 1977 - 1980, es el tema que compone el cuarto capítulo de esta tesis; como lo sugiere su denominación, el apartado pretende examinar el conjunto de medidas y disposiciones que se instrumentaron durante dicho período para atender el desarrollo de los estados; se parte de una síntesis sobre la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, presentando su estructura y funciones, y se desprenden del marco jurídico de la institución sus atribuciones, enfatizando en aquellas - que guardan estrecha conexión con los aspectos regionales, tales como el Convenio Unico de Coordinación y otros programas de interés para los estados; asimismo, se continúa el análisis de los COPRODES, - para esta su última etapa, durante la cual los estudios para fortalecerlos y adecuarlos al Sistema Nacional de Planeación, concluyen en la necesidad de transferir la responsabilidad de su manejo y coordinación, a los gobiernos de las entidades federativas.

El último capítulo encierra la parte medular - del trabajo; en éste, se expone la creación de los COPLADES; se revisa la base jurídica de los nuevos comités; se presentan su estructura, características y funciones, y se analizan los aspectos más im-

portantes de su funcionamiento; la elaboración y actualización de los planes estatales de desarrollo; la coordinación y evaluación de programas especiales para los estados, y la programación-presupuestación del gasto público federal y estatal que se requiere para impulsar el desarrollo socioeconómico a nivel regional, la cual se presenta anualmente en forma de propuestas concretas y desglosadas a nivel de obra o servicio a la consideración del Ejecutivo Federal; constituyen respectivamente, los diversos apartados que forman el contenido del objetivo-final de este trabajo.

Quisiera finalmente, dejar constancia de que mi interés por la elaboración del presente estudio que se sustentará como tesis profesional, se encuentra en mi labor durante más de dos años dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto; en donde tuve la oportunidad de conocer con mayor profundidad, los problemas y perspectivas que afronta el desarrollo económico de nuestro país, especialmente en sus aspectos regionales; va con ello mi reconocimiento y agradecimiento sincero, a los amigos y compañeros que me apoyaron y me brindaron esta afortunada ocasión.

Una aclaración final. Se trató dentro de lo posible, para facilitar el seguimiento de este trabajo, utilizar sólo fuentes publicadas y accesibles a cualquier investigador. Ojalá este sencillo estudio sobre problemas económicos de México, lograra -

despertar más de alguna inquietud para contribuir al esclarecimiento y atención de los grandes problemas de nuestro desarrollo regional, que es esencialmente nacional.

## CAPITULO PRIMERO

### ASPECTOS TEORICOS Y PRACTICOS DE LA PLANEACION

En México, los esfuerzos por establecer las bases institucionales que permitieron conformar el actual Sistema Nacional de Planeación se iniciaron hace muchos años y fueron llevados a cabo por la mayoría de los gobiernos que surgieron del movimiento revolucionario de 1910. Estos intentos que en un principio se realizaron bajo condiciones precarias y de inestabilidad política y económica, paulatinamente comenzaron a registrar notables progresos, debido principalmente a la constante preocupación que mostraron estos regímenes revolucionarios por conducir ordenadamente las acciones gubernamentales; propiciando para ello, un mejor funcionamiento del estado en su papel de encauzador y promotor del desarrollo socioeconómico del país y extendiendo la atención y la seguridad sociales, al construir un marco más adecuado de instituciones y organismos públicos para resolver las crecientes necesidades y demandas de la población.

En este capítulo se intentará exponer en primer término, un marco teórico de grandes rasgos que sirva de referencia y facilite la comprensión de las diversas medidas de planificación que se han producido desde 1928 en nuestro país; lo cual constituye la parte más amplia y final del apartado.

## I.1 Definiciones y Conceptos.

En el sentido más amplio del término, planear es una actitud natural de la conducta humana; consiste en establecer objetivos y metas seleccionando los medios para alcanzarlos, determinando la forma y el tiempo de llevar a cabo las acciones y revisando sistemáticamente su cumplimiento.

En tanto que la planificación, como disciplina encaminada a influir y transformar el conjunto de los procesos y relaciones que definen a las estructuras económica, política y administrativa de una sociedad determinada, significa la aplicación de un conjunto de principios básicos y orientaciones metodológicas fundamentales, que buscan impulsar el curso del desarrollo socioeconómico, señalando rumbos al sector público, especialmente en el diseño y la instrumentación de la política económica.

Con base en estas ideas generales, a continuación se citan algunas definiciones y consideraciones sobre planificación, así como, acerca de sus implicaciones más relevantes; esto con el afán de configurar a través de este procedimiento, un marco de referencia básico, que facilite la comprensión de los problemas y aspectos más frecuentes que acompañan a la planeación y programación del desarrollo económico y social; puesto que ésta constituye la materia primordial de este estudio.

Sin entrar en la discusión sobre el "verdadero" contenido de los términos de planeación y planificación, puede aceptarse la validez de las afirmaciones que pos

tulan que la planificación en forma integral y plena, sólo es posible en las economías donde los medios de producción sean de propiedad social, es decir, en los sistemas de producción socialistas; ya que los planes de estos países, son documentos a través de los cuales se autorizan los distintos rubros de producción, inversión y consumo. Como señala un célebre economista polaco: "El plan económico nacional (socialista), establece las metas físicas de producción para todas las industrias del país y para la agricultura, las metas físicas en servicios para los transportes, las metas físicas en servicios culturales y sociales, los objetivos físicos de ocupación y los objetivos físicos de consumo nacional. Tales objetivos se establecen de tal modo que se utilicen todos los recursos a disposición de la nación." 1/

Por otra parte y en un sentido bastante general, el proceso de planeación ha sido definido como: "... un conjunto de decisiones en torno a fines y medios que, con el auxilio de un conjunto de instrumentos y técnicas de planificación, determina una secuencia de acciones coherentes que se definen y ejecutan en un cierto horizonte temporal para lograr algunos objetivos pre-establecidos." 2/

---

1/ Oskar Lange.- Tres Ensayos Sobre Planeación Económica. El Trimestre Económico, Núm. 104, México, Oct.-Dic. de 1959. Pág. 592.

2/ Carlos A. de Mattós.- Planes Versus Planificación. Revista de la CEPAL. Agosto de 1979. Pág. 91.

Desde otro punto de vista, "La idea central de la --- planificación es la de racionalidad. Este principio --- supone que, dada la multitud de posibilidades de ac- --- ción de los hombres, del gobierno, de las empresas y --- de las familias, es necesario elegir "racionalmente" --- que alternativas son mejores para la realización de --- los valores finales que sustenten dichos hombres, fami- --- lias, gobiernos o empresas. Planificar implica, enton- --- ces, reducir el número de alternativas que se presen- --- tan a la acción a unas pocas, compatibles con los me- --- dios disponibles. La planificación cierra el paso al --- ensayo de cualquier conducta futura; elige una determi- --- nada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que --- debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse".3/

Finalmente, para concluir con la presentación de estas definiciones, se expondrán las dos siguientes, con --- las cuales nos aproximaremos al contexto latinoamerica- --- no y a la experiencia mexicana, respectivamente:

"Como en otras áreas en desarrollo, en el caso latino- americano la planificación ha venido a ser considera- da como el instrumento fundamental para superar la con- dición de subdesarrollo, transición que supone cambios institucionales y de estructura económica muy profun- dos" 4/

"La planeación es una técnica que se orienta a trans- formar la realidad social y, por ello, es un proceso -

3/ Gonzalo Martner.- Planificación y Presupuesto por Pro- gramas. S. XXI.- Méx. 1967. Pág. 45

4/ Discusiones Sobre Planificación. S. XXI. Méx. 1983. - Pág. 13

fundamentalmente político ... (también)..., es un vehículo para el avance democrático del país, en la medida en que ofrece una definición explícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de los programas y las acciones". 5/

De lo hasta aquí expuesto, es posible deducir que existen varios conceptos y nociones que integran la idea de planeación o que la acompañan para reforzarla, ampliando su significado y sus aplicaciones teóricas y prácticas; veremos brevemente algunos de los más importantes de entre ellos.

- En primer término, sobresale el concepto de racionalidad, el cual está fundado en la invariable posibilidad de elegir entre las alternativas más favorables; la selección debe considerar todas las ventajas e inconvenientes, para lo que se puede aplicar el razonamiento sistemático y el conocimiento científico, a fin de aprovechar optimamente los recursos disponibles. En este sentido, la racionalidad se convierte en la aplicación del principio económico, que consiste en la asignación de recursos escasos entre fines opcionales.
  
- La planificación es asimismo, previsión; esto es, conocimiento anticipado del futuro. Los planes y también los programas tienen por objeto servir de guía a la acción. Con base en este enunciado la planeación adquiere temporalidad, o sea, fija plazos; pero el hecho de que un plan tenga que contener objetivos-

---

5/ Plan Global de Desarrollo, S.P.P. Mex., abril de 1980. Pág. 3.

de largo plazo, así como, series de proyecciones, -- no le confiere el carácter de un pronóstico; ya que de lo que se trata no es de adivinar o predecir lo que pueda ocurrir, sino de señalar precisamente lo que tiene que hacerse para alcanzar determinados objetivos y metas.

- En el mismo sentido de los dos anteriores conceptos y reforzándolos, la planeación también significa, -- asignar prioridades y establecer prelaciones o preferencias entre fines deseables.
- Desde luego, es posible señalar que la planificación debe ser integral. Esto es, que no sólo comprenda -- la formulación del "plan-libro", o sea del documento que enuncia los propósitos y cifras. Debe abarcar -- las diferentes fases o etapas del proceso; desde la formulación, pasando por la aprobación, ejecución, -- coordinación, control y evaluación. Asimismo, den--tro de este principio se puede ubicar el de globalidad o agregación, que se refiere a un correcto ensamblamiento y a una adecuada correspondencia entre los planes subregionales con el regional y de éste con -- el nacional, los planes industriales y especiales -- con los sectoriales, etc.
- La siguiente noción que se relaciona directamente -- con la planificación es la de compatibilidad. Los -- planes son instrumentos eficaces para diseñar y ejecutar las medidas de política económica; todas estas medidas persiguen varios fines simultáneamente, o -- bien, al ponerse en práctica suelen producir además -- del efecto deseado, otros efectos en distintos campos de la actividad económica y social; para evitar-

de largo plazo, así como, series de proyecciones, -- no le confiere el carácter de un pronóstico; ya que de lo que se trata no es de adivinar o predecir lo que pueda ocurrir, sino de señalar precisamente lo que tiene que hacerse para alcanzar determinados objetivos y metas.

- En el mismo sentido de los dos anteriores conceptos y reforzándolos, la planeación también significa, -- asignar prioridades y establecer prelaciones o preferencias entre fines deseables.
  
- Desde luego, es posible señalar que la planificación debe ser integral. Esto es, que no sólo comprenda -- la formulación del "plan-libro", o sea del documento que enuncia los propósitos y cifras. Debe abarcar -- las diferentes fases o etapas del proceso; desde la formulación, pasando por la aprobación, ejecución, -- coordinación, control y evaluación. Asimismo, den--tro de este principio se puede ubicar el de globalidad o agregación, que se refiere a un correcto ensamblamiento y a una adecuada correspondencia entre los planes subregionales con el regional y de éste con -- el nacional, los planes industriales y especiales -- con los sectoriales, etc.
  
- La siguiente noción que se relaciona directamente -- con la planificación es la de compatibilidad. Los -- planes son instrumentos eficaces para diseñar y ejecutar las medidas de política económica; todas estas medidas persiguen varios fines simultáneamente, o -- bien, al ponerse en práctica suelen producir además -- del efecto deseado, otros efectos en distintos cam--pos de la actividad económica y social; para evitar-

que sucedan hechos indeseables, los planes deben - - buscar que sean compatibles tanto las acciones a realizarse, como los efectos que éstas produzcan y que exista congruencia y armonía en todo momento.

- La continuidad es un elemento muy importante cuando se habla de planificación. Los planes no deberían - de ser abandonados nunca; en todo caso, deben estar actualizándose siempre, adecuando sus objetivos, revisando su cumplimiento y estableciendo nuevas prioridades en función de otras estrategias más ambiciosas. La falta de continuidad en los programas y proyectos niega la eficacia de la planeación misma; -- abandonar las obras iniciadas o los proyectos elaborados, implica haber desperdiciado los recursos empleados en ellos.
  
- No debe olvidarse el principio de la universalidad - en la planificación. Lo cual significa, que ésta es aplicable en cualquier organización humana; es necesaria en la administración, la política, la empresa, etc.; cualquier actividad del hombre es susceptible de planificarse, de racionalizarse para aumentar su eficacia y optimizar sus resultados.
  
- Finalmente, cabe señalar que la planificación debe - ser flexible, a fin de irse adaptando a las cambiantes circunstancias y a la aparición de fenómenos coyunturales e imprevistos.

Por otra parte, en lo que se refiere al proceso de - planificación y a sus diferentes "pasos" o etapas, - se conocen diversas interpretaciones que consideran-

distintas denominaciones para cada una de las actividades en que han dividido el procedimiento. A continuación se anuncian brevemente algunas de las más importantes:

De acuerdo con lo anterior, el proceso de planificación debe considerarse como de planeación-programación-presupuestación, y comprende las siguientes etapas principales:

- 1) **Formulación.**- Esta se inicia con el diagnóstico de la realidad sobre la que se intenta actuar. Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas; la prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro de no alterarse las tendencias. Con estos elementos, se formulan las metas que facilitarán el cumplimiento de los objetivos definidos políticamente. Por último se calcula mediante la aplicación de un coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que se estiman necesarios. Este último paso implica la presupuestación.
  
- 2) **Discusión y Aprobación.**- Este paso sólo significa que se autorice el nivel de recursos previsto y se comiencen a suministrar físicamente. Para el caso de México, la autorización la realiza la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, y se aprueba en forma de Decreto, el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, la ministración de recursos, el control y la evaluación de dicho presupuesto, la lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal; la que por otro lado, es la

encargada de proyectar y coordinar la planeación - a nivel global, sectorial y regional.

- 3) Ejecución.- Aprobados los presupuestos y ministrados los recursos, son los organismos y las entidades ejecutivas, los encargados de llevarlos a cabo; cuidando en todo momento que exista una adecuada coordinación del elemento humano, la organización y los recursos materiales y equipos, a fin de obtener el mayor rendimiento y alcanzar el máximo cumplimiento de las metas previstas.
  
- 4) Control y Evaluación.- A medida que se van ejecutando las acciones programadas deben controlarse y valorarse sus resultados, de acuerdo con las propsiciones normativas que se han establecido. En -- forma periódica deben obtenerse informes sobre los avances y desde luego, las desviaciones o incumplimientos -cabe hacer notar aquí, que la información es un insumo especialmente importante durante to--das las etapas del proceso-, ya que el oportuno conocimiento de lo que ocurre, permite rectificar a tiempo evitando que se desperdicien o subutilicen los recursos.

## 1.2 Planificación y Desarrollo.

En años recientes, los gobiernos de los países de menor desarrollo relativo y especialmente de Latinoamérica, han venido reconociendo la importancia y utilidad de la formulación de planes para el desarrollo, así como la eficacia de los presupuestos en la instrumentación de medidas que permiten apresurar el progreso nacional y hacen factible una más amplia difusión de sus beneficios.

De esta manera, la planificación se ha convertido en una herramienta ágil que propicia una mejor organización y administración de la actividad gubernamental, introduciendo el uso de técnicas modernas que elevan considerablemente la eficiencia del gasto público y lo convierten en un factor decisivo para impulsar el desarrollo socioeconómico.

Sin embargo, puede señalarse siguiendo a un famoso especialista en cuestiones de desarrollo, que, "Para que pueda tener lugar un desarrollo continuado, una economía debe poseer ciertas características básicas." <sup>6/</sup> Estas características son: La existencia de un mínimo de "instrumentos de política económica", utilizados adecuadamente por el gobierno, tales como la política monetaria y financiera; ciertas condiciones mínimas de estabilidad económica y de seguridad social; mecanismos básicos para corregir las desigualdades más extremas en el ingreso, y una estructura educativa capaz de proporcionar enseñanza y educación a todos los niveles.

6/ J. Tinbergen.- La Planeación del Desarrollo.- FCE. - Sexta reimpresión, México 1974. Pág. 8 y ss.

Ya que lo que se conoce usualmente como "política de desarrollo", en general tendría cuatro objetivos primordiales:

- "a) Crear condiciones generales favorables al desarrollo;
- "b) Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad económica y al público en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo;
- "c) Hacer una serie de inversiones, del "tipo básico",  
y
- "d) Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas". 7/

En particular para América Latina, pueden mencionarse entre algunas de las razones más importantes que han persuadido a la mayoría de los gobiernos del área a adoptar, en diferentes medidas, sistemas de planificación para el desarrollo, las que siguen:

- Una cada vez mayor conciencia entre importantes grupos de dirigentes políticos, intelectuales, técnicos, funcionarios públicos y otros sectores de opinión, de que el ritmo de expansión económica de la mayor parte de los países latinoamericanos, es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado y en consecuencia, completamente insatisfactoria para colmar las aspiraciones de esa población.

---

7/ Op. Cit. Pág. 7

- El convencimiento cada día más firme, de que pese a los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo, que han permitido en períodos cortos incrementos en las tasas de crecimiento y del ingreso nacional; éstas en general, no han logrado remediar ni siquiera atenuar las deplorables condiciones en que siguen viviendo los grupos mayoritarios de la población latino americana.
- El reconocimiento de que es un imperativo ineludible e inaplazable, alcanzar un desarrollo acelerado que se traduzca en beneficios significativos para el grueso de la población del área.
- La magnitud y complejidad crecientes de las tareas y responsabilidades que cumple el sector público, así como la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus difíciles funciones; han sido fuentes importantes para impulsar la idea y la acción planificadoras, tanto como las acciones y programas ejecutados por organismos estatales, los que con frecuencia han sido los inspiradores y generadores de experiencias de planeación.
- El convencimiento de que para cumplir con el doble propósito de acelerar el desarrollo y distribuir más justamente sus frutos, es necesario que se lleven a cabo cambios profundos en la estructura socioeconómica de las naciones del área, así como en sus relaciones entre sí y con otras zonas del mundo.
- La aceptación general de que la planificación puede ser el instrumento más eficaz en la orientación de un

proceso de reformas estructurales e institucionales, -  
que hagan posible un modelo de desarrollo capaz de --  
cumplir los objetivos económicos, políticos y socia--  
les enunciados anteriormente.

### 1.3 Antecedentes de Planeación en México.

#### 1.3.1 Primeros Intentos 1928 - 1940.

En primer término, deben considerarse los esfuerzos realizados durante el período presidencial del General Plutarco Elías Calles, entre los que sobresale como una de las primeras medidas post-revolucionarias para introducir mecanismos de apoyo en la toma de decisiones de política económica, la promulgación de la "Ley del Consejo Nacional Económico".\* Esta Ley tenía como uno de sus principales objetivos, la creación de "un cuerpo autónomo de consulta-necesaria y de iniciativa libre ... (con) ... facultades de investigación en todos los asuntos de carácter económico social", que actuaría como consultor de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, a fin de presentar ante el Ejecutivo, "... las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país".

La administración del General Calles llevó a cabo - también importantes tareas de reconstrucción económica, que repararon los graves daños materiales causados por las devastadoras acciones bélicas del conflicto revolucionario; emprendiendo asimismo, importantes obras que contribuyeron al establecimiento de las instituciones fundamentales que sostienen al México de nuestros días.

Entre las principales aportaciones de su régimen, - podemos destacar: la fundación del Banco de México-

---

\* D. O. del 15 de julio de 1928.

y del Banco Nacional de Crédito Agrícola; la creación de la Comisión Nacional Bancaria; la introducción al esquema fiscal mexicano del impuesto sobre la renta; la formación de la Comisión Nacional de Caminos y de Irrigación. Igualmente, restauró el crédito exterior y realizó un gran número de reformas jurídicas y fiscales, que resultaron, "Muy importantes para la modernización del marco jurídico en general, y administrativo en particular (...) - Además del crecimiento del derecho administrativo llama la atención su penetración en campos del derecho privado (mercantil y civil) como en los demás países modernos."8/

Un poco más tarde, en enero de 1930, siendo Presidente de la República el Ingeniero y General Pascual Ortiz Rubio, se realizó en la ciudad de México el Primer Congreso Nacional de Planeación, que tuvo como uno de sus principales resultados, el que en julio de ese mismo año, se emitiera la primera "Ley Sobre Planeación General de la República". \*

El propósito primordial de esta Ley se expresa en su artículo primero, en el cual se señala que, "La planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y

---

8/ Enrique Krauze y otros autores.- Historia de la Revolución Mexicana (1924-1928). Tomo 10. El Colegio de México, Méx. 1981. Pág. 230.

\* D. O. del 12 de julio de 1930.

armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, - su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, - la salubridad pública y las necesidades presentes - y futuras". Asimismo, indicaba la necesidad de -- elaborar el Plano Nacional de México; el cual contendría, "una serie de documentos gráficos (...) - para formar un plano de conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del -- país". De la misma forma, proponía la creación de la Comisión de Programa y de la Comisión Nacional de Planeación, las cuales se encargarían de llevar a cabo los planos, estudios y programas que contenía la Ley.

Sin embargo, la Ley no llegó a concretarse en las acciones que había previsto, ni se tradujo en medidas políticas específicas; aunque debe aceptarse - que representa el primer ordenamiento legal que se propuso reglamentar la planeación como actividad - importante del sector público. Habiendo logrado - mantener una larga vigencia en este campo, ya que -- sólo fue abrogada hasta el 5 de enero de 1983, - - cuando se expidió la actual "Ley Nacional de Planeación".

Durante el año de 1933, siendo Presidente sustituto de la República el General Abelardo L. Rodríguez, se integró una Comisión de programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR), con el objeto de elaborar el primer Plan Sexenal de Gobierno, -- que serviría como plataforma política y programa - gubernamental para el período presidencial del General Lázaro Cardenas (1934-1940). Aún cuando el

Plan no proponía objetivos ni metas de orden cuantitativo, ni precisaba la utilización de mecanismos o instrumentos para su realización, y tampoco consideraba previsiones para el financiamiento de las inversiones públicas; puede, no obstante, ser considerado "... un primer intento de entender la política económica del gobierno como una totalidad". 9/

De acuerdo con los postulados del Plan y aún sobre pasándolos, el Presidente Cárdenas, concedió la mayor prioridad a la política agraria y puso en marcha un vigoroso programa de gobierno, cuyas acciones realizadas con un profundo nacionalismo, consolidaron la independencia económica nacional. A su gran patriotismo, se debe el cumplimiento largamente postergado de las más elevadas aspiraciones y demandas sociales que había consagrado la Constitución Política de 1917. Dentro de los principales logros que se alcanzaron durante su gestión, destacan: el mayor reparto agrario efectuado por los gobiernos post-revolucionarios; la expropiación petrolera; la creación de los Bancos de Crédito Ejidal y de Comercio Exterior; la fundación de la Comisión Federal de Electricidad, y el gran impulso a la educación, que entre otras realizaciones crea al Instituto Politécnico Nacional.

Cabe destacar, que los notables resultados de los gobiernos que se han examinado brevemente, deben -

---

9/ Ignacio Pichardo Pagass.- Diez Años de Planificación y Administración Pública en México.- INAP. No. 2, México 1974. Pág. 16.

ser considerados aún más meritorios, si se toman en cuenta las dificultades provenientes del escaso a poyo técnico existente en ese entonces; de la falta de información estadística confiable, y de la inestabilidad económica y financiera que aún prevalecía; entre otros graves problemas de la época. Por esta razón principalmente, deben ser justamente valorados sus esfuerzos ya que constituyeron elementos fundamentales para explicar el progreso que sobrevino en el país durante los siguientes años.

### 1.3.2 La Planeación Durante el Período 1941-1958.

Al gobierno del General Manuel Avila Camacho le correspondió ejecutar el segundo plan sexenal para el período de 1941-1946. Aunque por diversas razones, entre las que sobresale la secuela de impor-tantes acontecimientos internacionales producidos por la segunda guerra mundial, esta administra-ción no tomó muy en cuenta los lineamientos del plan, para la instrumentación de su política.

Durante su gestión, Avila Camacho creó la Comisión Federal de Planeación Económica;\* la cual fue un organismo que no trabajó en relación a la planificación, ya que sólo fue creada para reunir información sobre la producción y así mejorar el material estadístico como instrumento de planeación. No tenía facultades ejecutivas. Sólo era órgano

\* D.O. del 9 de julio de 1942.- En el mismo decreto de creación de la Comisión se hace referencia a sus relaciones con los Consejos Mixtos de Economía Regional, que se dieron a conocer en el D.O. del 23 de julio de 1942.

de consulta". 10/

Por otra parte, "Al margen del Plan, la administración de Avila Camacho hizo esfuerzos tendientes a introducir cierto orden en el acelerado proceso de industrialización que estaba experimentando el país". 11/ Con este motivo, en 1944 se creó la Comisión Federal de Fomento Industrial, que tenía facultades de promoción y debía cumplir funciones tendientes a realizar la planeación del desarrollo industrial en todo el país.

Como señala el Lic. Pichardo Pagaza en relación con la actuación de este organismo: "La tarea de promoción, de industrias nuevas comprendería no sólo la organización y el financiamiento de las empresas, sino su operación misma (...). La Comisión debería colmar las lagunas de la estructura de la economía, en aquellos sectores en los que la iniciativa privada no había actuado, bien por falta de interés o por carecer de recursos... (No obstante)... El establecimiento de la Comisión originó grave inquietud entre los círculos empresariales nacionales y extranjeros, donde se temía que las operaciones de la Comisión habrían de significar serias limitaciones a las oportunidades de inversión del sector privado ... (Aunque)... No había por qué temer; el acelerado ritmo de creci-

10/ Ricardo Carrillo Arronte.- Las Experiencias en la Planificación Económica de México.- Rev. de Economía Política, IPN, No. 42-43, Méx. 1975.

11/ I. Pichardo Pagaza, Op. Cit. P. 16.

miento industrial, propiciado por las oportunidades que brindaba la guerra, sobrepasó con mucho la acostumbrada lentitud burocrática". 12/

El Presidente Miguel Alemán, estableció en 1948 la Comisión Nacional de Inversiones bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, y presentó una iniciativa de ley que se publicó en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947; ésta fue la "Ley Para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", que facultaba a la Secretaría de Hacienda para "contolar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema permanente de auditoría e inspecciones técnicas".\* Sin embargo, ninguna de estas disposiciones funcionó en la práctica, ni fueron acatadas sus normas.

También durante el gobierno de Alemán, se inició un programa de creación de Comisiones para Operar Sobre Cuencas Hidrológicas, que tomó como modelo la experiencia realizada en el Valle de Tennessee de los Estados Unidos de Norteamérica; en base al cual, se ejecutaron proyectos de irrigación y generación de energía eléctrica, entre otras importan-

12/ Pichardo Pagaza Op. Cit. P. 17.

\* Decreto emitido por la Secretaría de Hacienda, publicado en el D. O. del 31 de enero de 1948.

tes acciones. Estas actividades se expondrán más -  
ampliamente en el segundo capítulo de este trabajo.

Por otra parte, en junio de 1948 el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A., presentaron un informe intitulado, "Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas para el Pe -  
riodo 1947-1952". En 1951, una Comisión Mixta inte -  
grada por técnicos mexicanos y del Banco Internacio -  
nal de Reconstrucción y Fomento (BIRF), formularon -  
el documento: "El Desarrollo Económico de México y -  
su Capacidad para Absorber Capital del Exterior", -  
que buscaba promover la inversión extranjera, y en -  
1952, Nacional Financiera formuló un documento que -  
contenía el Programa Nacional de Inversiones para -  
Todo el Período de 1953 a 1960.

Con base en estos estudios y hacia los últimos años del gobierno de Alemán, "... los economistas mexica -  
nos más destacados y algunos políticos se dieron --  
cuenta de que el venturoso desarrollo económico de -  
la década anterior se había debido a una combina -  
ción muy afortunada de circunstancias que difícil -  
mente podrían persistir. El auge para las mercan -  
cias mexicanas de exportación (que recibió un efíme -  
ro aliento durante la guerra de Corea) iba desapa -  
reciendo lentamente". 13/

---

13/ Miguel S. Wionczek.- Antecedentes e Instrumentos de la -  
Planeación de México, en Bases para la Planeación Econó -  
mica y Social de México, S. XXI, octava edición, Méxi -  
co 1976, Pág. 32.

De esta manera, al iniciarse el período de gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, éste ordenó que las Secretarías de Hacienda y Economía prepararan un plan de inversiones del sector público para todo el período de su administración (1953-1958). Con este motivo, las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, presentaron sus respectivos informes sobre la inversión programada y prevista para cada una de ellas; estos informes deberían rendirse a un nuevo organismo: el Comité de Inversiones, integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y de Economía, del Banco de México y de Nacional Financiera, que debía funcionar bajo la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, debido a varias razones, pero principalmente por cuestiones de autoridad para ejercer la coordinación de las actividades encomendadas a este Comité, se decidió a fines de 1954, que pasara a depender directamente de la Presidencia de la República. Así surgió la Comisión de Inversiones, que sería manejada directamente por el Presidente y se integraría con el personal que éste eligiera; teniendo como funciones primordiales la formulación de estudios económicos para establecer la prioridad, el volumen y la ubicación de las inversiones, de acuerdo con los objetivos de la política nacional de desarrollo.

Con base en estas atribuciones asignadas a la Comisión, todos los organismos y entidades de la

administración pública federal, tenían estrictamente prohibido realizar cualquier inversión que no -- se hubiere sometido previamente a su consideración y hubiera sido aprobado por el Presidente de la República. En consecuencia, todas las dependencias, entidades y organismos estaban bajo su control y vigilancia, debiendo mejorar sus prácticas administrativas, como condición para recibir mayores fondos.

La Comisión ha sido considerada como un avance importante en la programación de las inversiones públicas de México, y se le ha conceptuado como: "El organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México - la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público. (Ya que), En el curso del desempeño de sus funciones, ... fue ampliando su radio de acción hasta convertirse en uno de los centros decisorios de más importancia dentro del aparato de la administración pública".

Aunque también se ha señalado que, "La Comisión, -- (de inversiones) al no proponer cambios (ni siquiera tenues), al no elaborar planes ni programas de inversión a largo plazo, al ser solamente intermediaria - entre el ministerio (sic) de Hacienda y los receptores de los recursos, pudo subsistir adaptada a la -- política mexicana, anodinamente". 14/

---

14/ José Luis Cacaña Cervantes.- La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista (El caso de México), Ed. UNAM, México 1982, - -- Pág. 109.

### 1.3.3 La Planeación Durante los Años de 1959 a 1970.

De particular importancia para el gobierno del Lic. Adolfo López Mateos, constituyó la reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, realizada al principio de su gestión; cuya innovación más destacada resultó, la creación de la Secretaría de la Presidencia.

Con esta medida, se pretendía lograr la coordinación de todos los programas y acciones de política económica al más alto nivel gubernamental. Por lo cual, las atribuciones de esta Secretaría la facultaban para recabar los datos necesarios, a fin de elaborar el plan general de gasto e inversión del gobierno federal; programar las obras públicas y fomentar y proyectar el desarrollo de las regiones y localidades que señale el Presidente de la República; planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, así como estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.

La extinta Comisión de Inversiones se incorporó a la Secretaría de la Presidencia como dirección de inversiones públicas, y junto con las de planeación, vigilancia de inversiones y subsidios, legislación y asuntos administrativos, formaron las áreas sustantivas de operación de la entonces nueva Secretaría.

---

\* D.O. del 24 de diciembre de 1958.

En el transcurso del primer año de creada dicha --  
Secretaría, se expidieron dos acuerdos para apoyar  
su funcionamiento: el "Acuerdo Sobre Elaboración--  
de los Programas de Inversiones Públicas para --  
1960-1964", emitido el 29 de junio de 1959; y el --  
"Acuerdo que Establece la Forma en que las Depen--  
dencias del Ejecutivo, los Organismos Descentrali--  
zados y las Empresas de Participación Estatal, Ac--  
tuarán en Relación con los Programas de Obras de --  
Inversión", del 26 de octubre de 1959.

A este respecto, cabe mencionar también los dos --  
acuerdos posteriores que vinieron a complementar --  
el esquema de planeación que operaba entonces: --  
1) El "Acuerdo Sobre la Planeación del Desarrollo--  
Económico y Social del País"\* que establecía la --  
exigencia de mayores esfuerzos públicos y privados  
para acelerar el progreso nacional, así como inten--  
sificar los esfuerzos para fomentar la coordina--  
ción de las actividades de las entidades del sec--  
tor público federal entre sí, y con los gobiernos--  
estatales y municipales, como con la iniciativa --  
privada ; 2) El "Acuerdo que Crea la Comisión Inter--  
secretarial, Encargada de Formular Planes Naciona--  
les para el Desarrollo Económico y Social",\*\* por--  
medio del cual se formó dicha Comisión, en cumpli--  
miento del compromiso adquirido por el país duran--  
te la Reunión de Punta del Este, 15/ que culminaba  
los Acuerdos de la Alianza para el Progreso.

---

\* D.O. del 2 de agosto de 1961.

\*\* D.O. del 3 de marzo de 1962.

15/ Leopoldo Solís.- Planes de Desarrollo Económico y Social  
en México. Ed. Sepsetentas. México 1975. Pág. 142.

Esta Comisión elaboró el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964", concebido como un programa de corto -- plazo con proyecciones de mediano y largo plazos, -- y fue el primer marco de planeación que estableció indicaciones o guías a la acción del sector -- privado, a fin de que éste incrementase sus inversiones y se lograra con ello elevar sustancialmente el ritmo de crecimiento económico.

En el sexenio del Lic.G. Díaz Ordaz (64-70), continuó en operación la Comisión Intersecretarial, la cual formuló el "Plan de Desarrollo Económico y Social-1966-1970. Este plan se inició de un documento de trabajo titulado "Programa Preliminar del Sector - Público a 1970", que fue formulado por la Comisión de Programación del Sector Público, área de la Secretaría de la Presidencia.

También durante este período de gobierno, se expidieron varios decretos para precisar las tareas de planeación que se venían ejecutando; entre tales - medidas cabe destacar: El "Acuerdo por el cual la - Secretaría de la Presidencia solicitaba información de todas las entidades públicas, a fin de conformar el programa de inversiones para el quinquenio 1966-1970\*\*"; el Acuerdo Presidencial del 23 de julio de 1965, que obligaba a las Secretarías, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, a enviar a la Secretaría de la Presidencia antes del 31 de agosto de cada año, sus programas de inversiones del siguiente año fiscal.

---

\* D.O. del 3 de marzo de 1965.

A este respecto, se ha señalado que en esa época,--  
"Dos elementos caracterizan al sistema de planifica  
ción en México: por una parte, un conjunto de dispo  
siciones jurídicas que otorgan al Poder Ejecutivo -  
facultades para intervenir en la regulación de los-  
procesos económicos; por otra parte, varios organis  
mos gubernamentales especializados, algunos con fun  
ciones exclusivas en materia de planificación y --  
otros que, además de actividades propias, llevan a  
cabo tareas de planificación o de programación". 16/

Dentro de este esquema jurídico, la planeación glo  
bal de las actividades del sector público en México,  
se encontraba dispersa en tres Secretarías que rea  
lizaban fragmentariamente aspectos de planificación  
conforme a sus correspondientes atribuciones; en --  
la Secretaría de la Presidencia, la coordinación, -  
autorización y manejo del programa de inversiones;-  
en la Secretaría de Hacienda, la ejecución de la po  
lítica fiscal y el diseño y operación de los presu  
puestos de ingresos, gasto corriente, subsidios e -  
inversiones financieras, además del crédito y la po  
lítica monetaria, y en la Secretaría del Patrimonio  
Nacional, el control y vigilancia del sector descen  
tralizado y los bienes patrimoniales del Estado.

Por su parte, el Plan Nacional (1964-70), propuso -  
directrices concretas a la acción del sector públi  
co y de estímulo a la iniciativa privada, a través  
de marcos indicativos; orientando sus esfuerzos a la  
obtención de los siguientes objetivos: a) lograr un

---

16/ I. Pichardo Pagaza, Op. Cit. Pág. 49.

crecimiento del PIB, del 6% anual; b) atender prioritariamente las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, a fin de fortalecer el mercado interno, mejorar las condiciones de vida de la población rural, asegurar el abastecimiento de alimentos y de materias primas para la industria e incrementar la producción de bienes para la exportación; c) impulsar la industrialización y aumentar su productividad, buscando que la expansión del sector industrial absorbiera los excedentes de población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana, y mejorar su competitividad para aumentar las exportaciones; d) atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo, tanto entre regiones como entre las distintas ramas de actividad; e) distribuir más equitativamente el crecimiento del ingreso; f) fomentar el ahorro interno, a fin de que el desarrollo estuviera apoyado en mayor medida en los recursos internos; g) mejorar la educación, las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social en el país para mejorar el nivel de vida de la población, y h) mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

En cuanto a las metas cuantitativas que fijaba el plan en todos los campos de actividad que proponían los objetivos, cabe señalar que éstas habían sido determinadas con base en la elaboración de un diagnóstico que tomaba en cuenta la evolución histórica de la economía mexicana, durante los veinte años anteriores y que establecía las tendencias más evidentes del desarrollo mexicano.

Esto es que, "Al fijar las metas globales de desarrollo, el Plan partió del supuesto de que la estructura productiva de la economía mexicana tiende a mantener, en promedio, un crecimiento del producto real del 6% al año, y que mayores tasas de crecimiento observadas en el pasado, como en 1964, se deben fundamentalmente a condiciones excepcionales". 17/

Al respecto, cabe destacar la función desempeñada por la Subcomisión de Inversión-Financiamiento dependiente de la Comisión de Programación, y que estaba integrada por funcionarios de las Secretarías de Hacienda y la Presidencia; la cual consistía en elaborar el programa de inversiones del sector público federal y asegurar su financiamiento. De la misma forma, esta Subcomisión "Para desarrollar mejor su función organizó mecanismos de participación en los sectores de energéticos, comunicaciones y transportes y agropecuario, entre otros ... (igualmente) ... pugnó por analizar el ejercicio de las inversiones públicas, ya que las autorizaciones no tenían caducidad en el ejercicio de las inversiones. Asimismo, estableció el examen simultáneo de proyectos y programas con su respectivo financiamiento, a fin de asegurar que cada inversión aprobada estuviera debidamente respaldada con los recursos necesarios y más convenientes para su ejecución, dentro del manejo de la política financiera del país. De igual manera, pugnó por facilitar la coordinación entre las distintas tareas, por

---

17/ Leopoldo Solís.- Planes de Desarrollo. Op. Cit. Págs.- 165 y 166.

establecer coherencia entre los programas de cada sector, por lograr la secuencia más adecuada en la realización de los programas para multiplicar los beneficios del gasto y por evitar la falta de coordinación entre la inversión y el gasto corriente que provocaba que muchas obras realizadas no contaran con recursos para su operación.<sup>18/</sup>

Por último, debe aclararse que durante todo el período que cubre el presente capítulo, la atención que recibieron los Estados y Municipios del país en la programación y manejo de las inversiones federales, fue prácticamente inexistente.

La canalización de recursos federales hacia una región determinada ha sido consecuencia de la aplicación de medidas de alcance nacional, en lugar de políticas preconcebidas de desarrollo regional. Este proceso de desarrollo ha producido un impacto y un resultado profundamente desigual en la localización de las actividades productivas; que han generado la existencia de algunos polos de desarrollo, frente a una gran cantidad de regiones económicamente atrasadas y socialmente marginadas.

En cuanto a la división geoeconómica del país en zonas o regiones, se ha elegido para este trabajo la que a continuación se presenta:

---

<sup>18/</sup> Javier Moreno Valle, cita a Fernando Hiriart en: Apuntes para una Historia de la Planeación en México. Revista INAP, No. 39. México 1979.

REGIONESESTADOS

|                   |   |
|-------------------|---|
| I. PACIFICO NORTE | Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora |
| II. NORTE-CENTRO  | Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas               |
| III. NOROESTE     | Nuevo León, Tamaulipas.                               |
| IV. CENTRAL       | Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí.      |
| V. OCCIDENTE      | Aguascalientes, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit.  |
| VI. METROPOLITANA | Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos           |
| VII. GOLFO CENTRO | Puebla, Tlaxcala, Veracruz                            |
| VIII. SURESTE     | Chiapas, Oaxaca                                       |
| IX. PENINSULAR    | Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Yucatán. <u>19/</u>  |

Finalmente, cabe decir que si bien, los Estados no han recibido atención del centro, del gobierno federal, como más adelante se expondrá, éstos a su vez han desatendido gravemente a los municipios; elementos fundamentales de nuestro sistema federal, que forman la ancha base sobre la que se asienta el país.

En este sentido, se ha apuntado que, "El agobio económico en que los gobiernos estatales mantienen a los municipios se manifiesta en estas cifras, que in

---

19/ FUENTE: Regionalización adoptada por la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (citada por Arturo Cárdenas y Eulalio Hernández en Problemas del Desarrollo Regional en México. Rev. de Investigación Económica, V. 32, No. 127. UNAM. Jul./Sep. de 1973.

dican además el agravamiento del problema: "Con ---- Plutarco Elías Calles, los municipios recibieron el- ocho por ciento, con Lázaro Cárdenas el seis por --- ciento, con Manuel Avila Camacho el cuatro por cien- to, en los periodos de Miguel Alemán, Ruiz Cortines- y López Mateos, el tres por ciento; y con Días Ordaz y Echeverría, el uno punto seis por ciento". El da- to aparece en un estudio publicado por el Instituto- Nacional de Desarrollo Municipal y aunque no se re-- fiere expresamente al porcentaje de participación en el gasto federal que corresponde a los municipios en la administración de López Portillo, lo presumible - es que la tendencia a la baja no se haya corregido,- sino al contrario". 20/

---

20/ Citado por: Miguel Angel Granados Chapa.- Rebelión en -- la Aldea. Colección de Ensayos Editados con el título:- El Desafío Mexicano. Edit. Océano, México 1982.

## CAPITULO SEGUNDO

### EXPERIENCIAS EN LA PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL

En el capítulo anterior se intentó mostrar a través del examen de algunas de las más importantes disposiciones gubernamentales, emitidas en relación con la planeación del desarrollo económico nacional y la modernización de los sistemas empleados en la administración pública, la evolución que había alcanzado el sector público en su estructura y funcionamiento y que le había permitido atender las crecientes necesidades y exigencias que le planteaba una sociedad en constante expansión y movimiento.

Debe advertirse sin embargo, que la continuidad institucional mantenida y el crecimiento de las actividades públicas referidas, fueron logradas en base a políticas de crecimiento económico que favorecieron el desarrollo acelerado de determinadas regiones, en detrimento de un menor desarrollo o en ocasiones el estancamiento de una gran parte de las regiones del país.

Este fenómeno de un crecimiento desequilibrado por regiones, que en México ha venido agudizándose, ha sido un problema que hemos padecido durante prácticamente toda la historia de la nación, sin que se hayan logrado revertir sus efectos; ya que los esfuerzos realizados con este fin, han sido realmente pequeños en comparación con los factores que han propiciado el centralismo político y la concentración de la riqueza, y que van desde cuestiones de tipo natural (orografía, clima, dotación de recursos, etc.), hasta convertirse en un fenómeno de causación circular que se ha calificado como el "círculo vicioso de la pobreza", en el cual, "... las áreas prósperas-

atraen cada vez mayores recursos de capital y a los hombres - de mayor iniciativa; esto tiende a modificar el carácter de - los gobiernos locales respectivos que, por tener bases graba- bles más ricas, pueden proporcionar más y mejores servicios - colectivos. En tanto las áreas deprimidas, estancadas o de - lento crecimiento, despojadas de sus hombres más dinámicos y aún de sus escasos capitales, carecen de los más elementales - servicios colectivos, con lo que se ensancha la brecha que - las separa de las regiones avanzadas". 21/

En el presente capítulo se examinarán algunas de las más im- portantes experiencias que para combatir el desequilibrio re- gional llevó a la práctica el gobierno federal. Al respecto, debe destacarse que una de las primeras medidas instrumenta- das para fomentar el desarrollo regional, se realizó buscando la colaboración de los gobiernos de las entidades federativas, para lo cual se ensayaron esquemas de coordinación de accio- nes intergubernamentales, a través de la creación de organis- mos de estudio y asesoría como fueron los "Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario" y los "Consejos Mixtos de Economía Re- gional"; por medio de los cuales se trataba de coadyuvar en - la elaboración y ejecución de programas y proyectos de inte- rés local.

Es interesante señalar, que esta fórmula de coordinación de - acciones intergubernamentales, con diferentes matices, se vol- verá a emplear más adelante, en virtud de que a pesar de cier- tas inconveniencias de carácter político y de los desniveles - técnicos y administrativos que existen a menudo entre ambos - órdenes de gobierno, el esquema se ajusta adecuadamente al --

---

21/ Ifigenia M. de Navarrete, La Distribución del Ingreso - en México, Tendencias y Perspectivas en el Perfil de Mé- xico en 1980, T.I. Ed. S. XXI Mex. 1971 p. 33.

esquema político y social existente y al modelo federalista del país que con pleno respeto a la autonomía de los estados, determina los cauces de orientación buscando avanzar en armonía hacia nuevos niveles de desarrollo más justo y equilibrado.

Asimismo, dentro del capítulo, se exponen las experiencias - que se obtuvieron con la planeación y ejecución de los proyectos para desarrollar algunas regiones económicas, que se establecieron en base a la amplitud de determinadas cuencas hidrológicas y cuyos resultados aún no han sido justamente valorados, ya que aún subsisten en alguna medida estas Comisiones Ejecutivas.

Por último, dentro del mismo capítulo se comentan brevemente, los malogrados planes que en la década de los años sesenta - se elaboraron para programar el desarrollo interestatal por regiones económicas de México.

## 2.1 Los Consejos Mixtos de Economía Regional.

Por decreto del ejecutivo federal expedido el 24 de septiembre de 1941, se autorizó la creación de Consejos - - Mixtos de Fomento Agropecuario como "organismos de interés público", para funcionar en cada una de las entidades de la república; teniendo por principal objeto llevar a cabo un examen de la situación agropecuaria que -- existía en cada una de éstas, a fin de elaborar los programas y coordinar las actividades que debían realizarse para mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural y para incrementar la producción agropecuaria a nivel local.

El propósito fundamental que animó la formación de estos consejos, fue como parece desprenderse de los considerandos y de los artículos que componen el citado decreto, - el reunir, y "congregar todas las energías dispersas: -- autoridades estatales o municipales, empleados técnicos... (y) ... particulares; que hasta la fecha han venido trabajando en forma aislada ... Para que este esfuerzo sea fecundo, el gobierno federal, considera indispensable que se reúnan, que cambien impresiones que se conocen al menos, los distintos elementos llamados a intervenir en este gran esfuerzo de interés patriótico". En -- consecuencia, se dejaba en libertad de acción a los - - gobiernos locales y a las dependencias y organismos que debían intervenir en su conformación, para señalar de común acuerdo la fecha en que debían constituirse formalmente en Consejo Mixto de Fomento Agropecuario de alguna entidad.

Los consejos serían presididos por el Gobernador de cada

estado, y en ausencia de éste, por el Agente General --- de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Asimismo, es-  
tarían integrados por una parte, con las representacio-  
nes del gobierno federal por medio de la Secretaría de -  
Agricultura y Fomento y del Departamento Agrario; por -  
las agencias del Banco Nacional de Crédito Ejidal, y por  
las agencias del Banco Nacional de Crédito Agrícola; y  
por otra con las representaciones del gobierno estatal,-  
por conducto de sus Departamentos de Fomento, Agricultu-  
ra, Estadística, etc.; así como por los representantes-  
de las ligas de comunidades agrarias; de las asociacio-  
nes agrícolas, y de las asociaciones ganaderas.

Además de las finalidades ya mencionadas, los consejos -  
tenían como una de sus funciones más importantes, la de -  
estudiar las medidas tendientes a promover el adelanto -  
de la agricultura y la ganadería a nivel regional, duran-  
te todo el proceso que comprendería, desde los trabajos-  
iniciales de siembra o de cría, hasta la venta de prime-  
ra mano de dicha producción rural.

Para apoyar las operaciones de los consejos, el gobierno  
federal tenía previsto cooperar financieramente a tra-  
vés de porcentajes que en cada caso se irían determinan-  
do, y que se aportarían a través de las distintas depen-  
dencias involucradas. También se contemplaban en el ci-  
tado decreto, las aportaciones de los gobiernos estata-  
les y de los particulares que voluntariamente quisieran  
colaborar.

Sin embargo, estos consejos no llegaron a entrar en acti-  
vidad, ya que con fecha 16 de junio de 1942, el ejecuti-  
vo expidió otro decreto, a través del cual se instituan

los Consejos Mixtos de Economía Regional que venían a sustituir a los de Fomento Agropecuario.

En efecto, con motivo del establecimiento de la Comisión Federal de Planificación Económica, que se había decidido unos días antes, se consideró conveniente extender el ámbito de acción de los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario, así como cambiar su denominación. De esta forma en el cuerpo del decreto que creó la comisión, ya se mencionan los Consejos Mixtos de Economía Regional, en su relación con ésta y se apuntaba que habría de tomar en cuenta las proposiciones que dichos consejos le formularan.

De hecho, la resolución para transformar a los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario en Consejos Mixtos de Economía Regional, fue tomada con base en las conclusiones a las que se llegó a través de las reuniones que celebró la Comisión Mixta de Secretarios de Estado y Gobernadores.

Como resultado de tales reuniones, dicha comisión propuso al Jefe del Ejecutivo Federal la reestructuración de los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario, a fin de que se constituyesen en Consejos Mixtos de Economía Regional y funcionasen como organismos de coordinación, que trabajarían "para alcanzar las actividades agrícolas con las industrias de transformación y tratar los problemas típicos de la producción industrial de las regiones en que funcionen así como los que afecten a los transportes y comercio regionales". Asimismo, los consejos tendrían autorización además, para estudiar la situación de la pequeña propiedad agrícola inafectable y para expedir constancias a efecto de que se pudieran extender los

certificados correspondientes, permitiendo de esta manera al agricultor obtener créditos con lo cual, se fomentaría la producción.

En suma, dentro de los más importantes cambios que introdujeron las reformas efectuadas por el nuevo decreto a los consejos, podemos destacar las siguientes:

- El ya mencionado cambio de denominación.
- A la representación del gobierno federal, se añadió la de la Secretaría de la Economía Nacional, por conducto de sus Delegados Regionales, y se incluyó al sector privado, a través de los representantes de las Cámaras de Comercio o de la Industria.
- Para suplir en la presidencia de los consejos al C. - Gobernador en su ausencia, además del Agente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, se estipuló que podía quedar indistintamente el Delegado de la Secretaría de Economía Nacional en el Estado.
- Por primera vez se precisó el carácter de los consejos y se les declaró "consultivos", por lo cual, los gobiernos federal y estatal no quedaban obligados a seguir sus opiniones, dictámenes o resultados de trabajo.

Aunque se contaba con la buena disposición de casi todos los gobiernos estatales, que se había demostrado en las reuniones de la Comisión Mixta, porque confiaban en que estos organismos podían servir para coadyuvar en el diagnóstico y resolución de los problemas locales, o porque suponían que a través de éstos - -

podrían obtener mayores cantidades de recursos financieros del gobierno federal; la verdad es que nunca - llegaron a operar realmente, quedando en una más de - las buenas acciones programadas por el gobierno nacional.

## 2.2 Las Comisiones por Cuencas Hidrológicas.

Por otra parte, la creación de comisiones ejecutivas para operar sobre cuencas hidrológicas, se remonta al año de 1947, en el que se constituyeron estas modalidades para programar y ejecutar el gasto público federal en los estados.

Dichas comisiones tenían como objetivo, además de planificar el uso de los recursos hidráulicos, el procurar el desarrollo integral (creación de nuevos centros de población, construcción de vías de comunicación, actividades de conservación del suelo, obras de electrificación, -- construcción de escuelas, campañas sanitarias, experimentación de semillas para nuevos cultivos, etc.), de las zonas comprendidas en dichas cuencas.

El primer proyecto de cuencas hidrológicas surge como ya se dijo antes en el año de 1947, durante la administración del Presidente Miguel Alemán Valdéz, con la integración de la Comisión del Papaloapan (enero de 1947) y la Comisión del Tepalcatepec (mayo de 1947); posteriormente se crea la Comisión del Sistema Lerma - Chapala - Santiago (noviembre de 1950); la Comisión del Río Fuerte (junio de 1951), y la Comisión del Grijalva (junio de 1951). La Comisión del Río Balsas se crea en 1960 y se fusiona con la Comisión del Tepalcatepec.

A cada comisión se le asignó un monto del gasto público que variaba año con año, y que se otorgaba de acuerdo a la extensión territorial de la cuenca. Para el año de 1964, el gasto total de las diferentes comisiones, a pre

cios de 1960, fue como sigue: 22/

|  |                           |   |   |                    |
|--|---------------------------|---|---|--------------------|
| La Comisión del Papaloapán:            | 1,360.4 millones de pesos |   |   |                    |
| La Comisión del Grijalva:              | 1,030.6                   | " | " | "                  |
| La Comisión Balsas - Tepalcatepec:     | 579.9                     | " | " | "                  |
| La Comisión del Fuerte:                | 838.8                     | " | " | "                  |
| La Comisión del Lerma-Chapala Santiago |                           |   |   | N.D. (Muy pequeño) |

A continuación veremos muy brevemente cada una de estas comisiones, destacando algunos de los puntos más importantes de sus operaciones.

#### La Comisión del Papaloapán.

La cuenca incluye además del Papaloapan, una serie de ríos tributarios del mismo, abarcando una superficie de unos 46,500 Km<sup>2</sup>. dentro de los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca.

Periódicamente la zona se ve afectada por huracanes del Caribe, sobre todo durante los meses de septiembre y octubre, que acarrearán fuertes lluvias provocando grandes inundaciones de la región plana de la cuenca, que es la más cultivable. El principal cultivo comercial de la cuenca es la caña de azúcar y la cosecha de subsistencia es en primer lugar el maíz que representa la mitad de la zona cultivada de la cuenca.

Los primeros trabajos de la comisión estuvieron encaminados

---

2/ Barkin David y King Timothy. Desarrollo Económico Regional. (enfoque por cuencas hidrológicas de México). Ed. - S. XXI.- Mex. 1970 - p. 97.

dos al control de inundaciones y a la construcción de -- un sistema de comunicaciones, sin embargo se cometieron errores sobre todo de planeación y por ello le fue reducido el presupuesto.

Uno de los objetivos de la comisión consistía en revitalizar la zona creando nuevos centros de población mediante la atracción de la industria; objetivo que no se logró ya que las industrias que se instalaron aprovechando la energía eléctrica generada por la presa de Temascal, fueron mínimas.

#### La Comisión del Grijalva

Esta comisión abarca las cuencas de los ríos Grijalva y Usumacinta con aproximadamente 120,000 Km<sup>2</sup>., quedando la mayor parte en los estados de Tabasco y Chiapas. Al -- igual que en la región del Papaloapán, uno de los principales problemas es el de las inundaciones. Para solucionarlo, la comisión construyó la presa de Malpaso (Metzahualcōyotl), en la cual se instaló una planta generadora de energía eléctrica de 760,000 Kw. 23/

Este proyecto atrajo a una buena cantidad de personas de la zona sobrepoblada del centro del país, al ritmo en que se fueron ampliando las industrias petroquímicas, siendo muy notable este avance en los últimos años de la década de los sesentas.

#### La Comisión del Tepalcatepec y del Balsas.

La cuenca del Tepalcatepec abarca 17,000 Km<sup>2</sup>., y se lo--

---

23/ Barkin David y King Timothy, op. cit. p. 105 y s. s.

caliza en su mayor parte en el estado de Michoacán. En 1960 se unió a la Comisión del Balsas, siendo Director Ejecutivo de ambas comisiones, por muchos años, el ex-presidente General Lázaro Cárdenas.

En la confluencia de ambos ríos se construyó la presa del Infiernillo que genera energía a una gran parte del país y a la planta de acero de Las Truchas, que se construyera posteriormente.

### La Comisión del Fuerte.

El Fuerte, es el río más grande de la región noroeste de México en términos de caudal. Abarca unos 29,000 Km<sup>2</sup>, en los estados de Sinaloa, Sonora, Durango y Chihuahua.

La principal función de la Comisión fue la mejora, conservación y expansión del distrito de riego del Fuerte. Su acción se concentró en el riego y en la prevención de inundaciones.

Uno de los pasos más importantes fue la construcción de la presa Miguel Hidalgo entre 1953 y 1956; la Comisión Federal de Electricidad estableció en ella una planta con una capacidad de 60,000 Kw.

La comisión aparte de esta inversión en recursos hidráulicos, realizó algunos otros trabajos: construyó algunas carreteras locales; ayudó en la planeación urbana de Los Mochis, hizo instalaciones de agua potable y de aguas negras en esa misma ciudad, y proporcionó servicios médicos a sus empleados.

## La Comisión del Lerma - Chapala - Santiago.

Esta comisión se creó en noviembre de 1950, dedicándose en buena parte a trabajos de investigación, no obstante de haber operado con un presupuesto muy reducido. Estuvo constituida por un representante de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, otro de la Comisión Federal de Electricidad y por uno de cada gobierno de los cinco estados principales por los que atraviesa el río Lerma: México, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Nayarit. También formó parte de la comisión, un representante del Distrito Federal, beneficiario del acueducto del Lerma.

Con relación a la importancia que para el desarrollo regional tuvieron los resultados obtenidos por estos proyectos, cabe señalar al respecto dos opiniones, mismas que a continuación se presentan:

"En resumen, los proyectos de las cuencas hidrológicas han sido los únicos intentos importantes sistematizados para desarrollar regiones alejadas de la Mesa Central. Por supuesto, no son los únicos lugares alejados de la zona central en que está ocurriendo el desarrollo o haciéndose inversión pública, pero el programa de las cuencas hidrológicas es el único programa que tiene entre sus objetivos explícitos el desarrollo regional y la descentralización de la industria". 24/

Desde el otro punto de vista, se señala que "... (en los proyectos de las cuencas hidrológicas), pensamos que el

---

24/ Barkin David y King Timothy.- op. cit.

cauce administrativo que ha sido utilizado, no es el - -  
Óptimo. Quizá parecería un tanto inconsistente buscar -  
la descentralización económica, utilizando un cauce cen-  
tralizador como lo es la administración pública federal.  
Resulta obvio que dentro del marco de políticas de des-  
centralización deba contemplarse el instrumento de la ad-  
ministración pública estatal. Tomar un mecanismo distin-  
to, sin seguir las fronteras estatales, es exponerse a  
que la realidad política muestre su rechazo (...). Las-  
administraciones públicas estatales como mecanismos de -  
desarrollo regional, tienen ventajas muy importantes. --  
Pueden lograr una mayor participación de los habitantes-  
de la localidad, a través de los municipios, de los dipu-  
tados locales, de las organizaciones de agricultores y -  
otras semejantes. La comunicación social que así puede  
lograrse es muy positiva para provocar el interés perso-  
nal, el conocimiento necesario y un sentido de pertenen-  
cia de los habitantes respecto de los proyectos que se -  
realicen". 25/

---

25/ Pichardo Pagaza I.- La Reforma Administrativa en los Es-  
tados.- Revista Comercio Exterior, Volumen XXV.- Diciem-  
bre de 1971, p. 1088 y ss.

### 3 Los Planos Interestatales o Regionales.

Mediante la última de las experiencias que se examinan en este capítulo, se exponen los planes interestatales que fueron otro de los instrumentos creados por el gobierno federal para utilizarlos con el fin de impulsar el desarrollo económico regional.

Estos planes tuvieron su origen en la extinta Dirección de Planeación de la desaparecida Secretaría de la Presidencia. Dentro de los principales, cabe destacar el Plan Peninsular de Yucatán, elaborado en 1960, y que comprendía a los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, y el Plan del Sureste de 1962, que abarcaba a las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca y Tabasco.

El Lic. I. Pichardo Pagaza, sobre el particular opina: -- "A través de estos planes se buscan agregar a los criterios tradicionales de jerarquización de inversiones, el concepto de prioridades regionales, y se consideró conveniente efectuar la planeación regional por grupos de estados. Se requería que la Secretaría de la Presidencia coordinara las acciones de los gobiernos estatales con la federación, y todas las acciones de las diversas Secretarías en cada estado. Se esperaba que la coordinación de políticas de las Secretarías de Estado a nivel regional, sería el primer paso para la coordinación a nivel nacional". 26/

Sin embargo, estos planes interestatales que desde el punto de vista técnico habían sido elaborados con gran cuidado, no fueron aprobados y se convirtieron en uno de los -

26/ I. Pichardo Pagaza. Diez Años de Planificación..., Op. -- Cit. Pág.

más ilustres ejemplos de "los planes que se entregan a -  
la roedora crítica de los ratones", que abunda en todas-  
las Secretarías de Estado de nuestro país.

### CAPITULO TERCERO

#### LOS COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE LOS ESTADOS (COPRODES).

Las medidas anteriormente expuestas, fueron llevadas a cabo por el gobierno federal, con la intención expresa de corregir o reducir por lo menos, las graves desigualdades que existían en el país y que a la vez que manifestaban enormes diferencias entre sectores, regiones y niveles de vida y bienestar, se habían convertido en factores que entorpecían un desarrollo más equilibrado y progresivo. Desigualdades que al comenzar la década de los años 70, se hicieron más evidentes, por el aumento de la población y la miseria; así como por la agudización de la crisis económica internacional, de cuyos efectos no podía desligarse la economía mexicana.

Entre las acciones que se emprendieron durante el sexenio 1971 - 1976, específicamente para promover y fomentar el desarrollo regional, se destaca la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados; comités que se establecieron primero en algunos estados de la república, que se caracterizaban por sus graves problemas de atraso y marginación y que más tarde se difundieron a todas las entidades federativas, excepto el Distrito Federal.

El diseño del primer Comité Promotor, se introdujo con la finalidad limitada de promover la instrumentación de medidas encaminadas a la resolución de urgentes problemas por los que atravesaba el estado de Yucatán. Al respecto, se ha señalado que, "La poca eficacia de las Direcciones o Comisiones Locales de Planeación Estatal, sobre todo su carencia de medios, apoyo político y falta de personal técnico, motivó la necesi-

dad de encontrar otras fórmulas para lograr un mayor dinamismo en el desarrollo de los estados; es así como surgió el Comité Promotor del Desarrollo Económico de Yucatán, el primero en su género, que fue ideado para resolver una crisis económica particular y no para repetirlo en las demás entidades fedrativas.

"Su estructura, sus funciones y objetivos estaban encaminados a levantar una economía estancada desde hacía muchos años y resolver problemas muy especiales, originados por la lejanía y la falta de atención de aquella región del país. Su principal motivación fue la de promover y en alguna forma fomentar la participación de todos los componentes de la población.

"... La solución del Comité Promotor era precisamente la de un mecanismo sencillo y ágil, apto para preparar proyectos -- factibles de acuerdo con las condiciones locales de la demanda, tanto interna como externa. Cada dependencia federal tenía su respectivo programa, el papel del comité consistió en coordinar las acciones y ver que éstas se cumplieran.

"Nunca se presentó problema alguno de carácter jurídico o de rivalidad de competencias, el estado se encontraba ávido de acción inmediata, práctica y positiva." 27/

Fue así, como ante las consideraciones de que para impulsar el desarrollo socioeconómico en los distintos estados de la república, se requería de una activa promoción en la que deberían participar, de acuerdo con sus atribuciones y posibilidades, respectivamente, las entidades gubernamentales y el pueblo; así como de que para avanzar en dicho propósito era --

---

27/ Lic. Gustavo Martínez Cabañas. Naturaleza Jurídica de los Planes Estatales y Municipales. En Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Edición S.P.P. y Ed. Porrúa, Méx., 1981.

preciso crear las medidas e instrumentos que pudieran canalizar la iniciativa de los gobernantes y las actividades de los ciudadanos hacia el desarrollo socioeconómico de sus regiones, el gobierno federal hacia junio de 1971, dispuso la creación del Primer Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico, el cual se fundó en Yucatán (COPRODEY).

En este capítulo se buscará exponer a través de un somero análisis de las disposiciones jurídicas que dieron origen a los COPRODES, sus principales propósitos y acciones, así como las finalidades que a través de su instrumentación, buscaba el gobierno federal, y que alentaron en las entidades federativas, la búsqueda de soluciones a sus diferentes problemas socioeconómicos. Cabe hacer mención de que estos comités al extenderse en sus operaciones hasta el período 1977 - 82, constituyen los antecedentes inmediatos de los actuales COPLADES.

### 3.1 Creación de los Comités

Como ya se apuntó, el Comité Promotor del Desarrollo Económico del Estado de Yucatán (COPRODEY), es el primero en ser creado a través del decreto presidencial que se expidió el 22 de junio de 1971. Este Comité se integró inmediatamente para abocarse a coordinar las actividades de las dependencias y entidades federales que actuaban a nivel local, y que se eligieron para formar el pleno del organismo con sus representaciones: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de la Presidencia (con carácter de coordinador del Comité) y Nacional Financiera, S.A.; así como, para coadyuvar en la solución de los problemas económicos más apremiantes de la entidad, que para ese entonces se habían vuelto graves, a consecuencia del estancamiento en la producción del henequén (principal producto agrícola del estado), causado por repetidas sequías y el abatimiento en los precios de exportación del producto. 28/

En tales circunstancias, la función primordial que asumió el COPRODEY, estaba dirigida a lograr el encauzamiento de la iniciativa de los diferentes sectores sociales hacia la promoción del desarrollo económico estatal; para lo cual, se deberían atender prioritariamente las áreas de capacitación y creación de empleos, y la identificación de posibilidades para el establecimiento de empresas que lograran aprovechar los recursos naturales de la entidad. Estas acciones marcharían paralelamente

---

28/ La economía del estado de Yucatán. Colección de Estudios Económicos Regionales. Investigaciones del Sistema Bancos de Comercio. México 1976, p. 17 y s.s.

con la promoción de medidas en materias de planeación y fomento económico.

En el mismo decreto de creación, se consideró que podrían participar también, previa invitación especial que se les formulase, sendos representantes del gobierno estatal y de los sectores campesino, obrero, profesional, industrial, bancario y comercial de la propia entidad.

En marzo de 1972, se crea el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Oaxaca, con una integración y objetivos similares a los de su antecesor; pero se aumenta el número de las dependencias federales (ocho en este caso) y se convierten en miembros propietarios los representantes del gobierno del estado, y de los sectores campesino, pecuario, obrero, industrial, comercial y profesional que actuaban en la entidad. Este comité no tendría presidente sino coordinador y a sus funciones vino a sumar la de asesorar a las autoridades gubernamentales y a los sectores sociales, en la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo socioeconómico para el estado.

El Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Chiapas, es el tercero en fundarse, según el decreto publicado en el diario oficial de la federación el 15 de octubre de 1973. Para este nuevo comité se aumenta el número de las dependencias federales que lo integrarían a once; se conserva la membresía del Gobierno del Estado y se incrementan también los sectores sociales miembros que lo integrarían, éstos fueron: agrícola, ganadero, silvícola, pesquero, obrero, industrial, comercial, profesional y estudiantil.

En el texto del propio decreto se manifiesta que, "podrá invitarse a formar parte del Comité permanente o transitorianamente, a representantes de las dependencias federales que puedan coadyuvar a los logros del Comité, así como de los municipios del estado de Chiapas que tengan interés en los trabajos que se desarrollen".

Esta última determinación constituye, dentro de la perspectiva de este trabajo, uno de los más importantes avances hacia la configuración intergubernamental y participativa que deben tener los Comités en su carácter de organismos deliberantes e impulsores de la planeación para el desarrollo regional.

Otros Comités se organizaron después, de acuerdo con los diarios oficiales del 16 y 20 de noviembre de 1973; éstos fueron los de los estados de Durango y Sonora en los que se realizaron algunas adecuaciones en la integración y funcionamiento de los organismos, las que por su importancia fueron incorporadas a los posteriores comités a medida que se fueron creando.

La primera de estas reordenaciones es puesta en práctica en el estado de Durango, y se refiere a la disposición de que el comité contaría con un patrimonio propio; el cual se integraría con las asignaciones que le fijara el gobierno federal, con las aportaciones que desearan hacer el gobierno local y los sectores y agrupaciones representadas, así como por los ingresos que por otros conceptos le pudieran corresponder.

Con respecto al comité creado en el estado de Sonora, se dispuso que su integración comprendería de ma-

nera permanente, a los Subsecretarios del Ramo indicados, de las Secretarías incluidas dentro del comité; así como a los titulares de las empresas descentralizadas y demás entidades de la administración pública federal que formaran parte del COPRODE, entre otros importantes funcionarios, que estarían presididos en estas funciones por el Secretario de la Presidencia. Cabe hacer mención de que éstos, serían los representantes propietarios del comité, y que en el caso de las dependencias federales citadas, fungirían como suplentes los funcionarios de mayor jerarquía que actuasen en las representaciones locales. Asimismo, se determinó en este comité que se invitaría a tomar parte del mismo como miembro permanente, al Gobernador y a los representantes de los sectores privado y social que este eligiera. Esta estructura con ligeras variantes, se mantendrá hasta el año de 1975, en el que se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y se generalizan los comités a todos los estados de la república.

Posteriormente, ante la consideración de que los problemas de la marginación no sólo se presentaban en algunos estados, sino que en mayor o menor medida estaban presentes en todos, y de que los Comités Promotores podían servir para coadyuvar en la superación de estas dificultades, y a efecto de lograr una eficaz y eficiente coordinación de las diversas actividades del sector público, así como de institucionalizar las tareas de programación del gasto público a nivel regional con la participación de los diferentes sectores de la sociedad, se inició la creación generalizada de los COPRODES en todos los estados de la república.

De esta manera, durante 1974 y principios de 1975, se crearon 16 comités en sendas entidades federativas; en todos los cuales, se destaca el propósito de obtener una

adecuada promoción y coordinación de las actividades llevadas a cabo por las dependencias y entidades federales en el interior del país, así como de propiciar en estas acciones, la colaboración de los sectores privado y social.

En enero de 1975 se dió un paso de gran importancia en el proceso de la programación del desarrollo regional; al establecerse, mediante decreto presidencial\*, los COPRODES en los estados en que aún no existían, y modificando a los ya creados para homogeneizar sus estructuras y atribuciones con el fin de manejar criterios y conceptos similares que hicieran más eficientes las acciones coordinadas. Al efecto, se definió a los comités como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio. Entre los puntos relevantes en cuanto a la nueva estructura de los comités, destaca la atribución de los Gobernadores que les permitía seleccionar a las dependencias federales cuyos representantes formarían parte del comité, excluyendo a la Secretaría de la Presidencia, que siempre actuaría, mediante el personal de su Dirección de Desarrollo Regional y de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, como Secretario Técnico en todos y cada uno de los COPRODES. Asimismo, cabe señalar que se continuaba propiciando la participación voluntaria de los ayuntamientos.

A mediados de 1976, y ante la necesidad de reorganizar el proceso de desarrollo, considerando que éste a nivel regional exige en su enfoque y en sus proyecciones las acciones que contemplan las cuestiones urbanas y rurales

---

\* D. O. 28 de enero de 1975.

desde una perspectiva global e integradora a la luz de - las necesidades e intereses prioritarios para la nación, se decreta la Ley General de Asentamientos Humanos\*; en la cual, se encuentran importantes disposiciones de orde namiento territorial e interés social.

Con la omisión de esta ley se modificó la Comisión Nacio nal de Desarrollo Regional, dándosele un carácter de par ticipación más amplio, incrementando sus funciones para coordinar la elaboración y evaluación de planes y progra mas de desarrollo, tanto rural como urbano; así como para coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las locales. Se convierte así, - en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.\*\*

Al mismo tiempo, el ejecutivo federal expidió un nuevo - decreto por el cual se ampliaron las funciones de los -- COPRODES\*\*\*, incorporándoseles todas aquellas atribucio nes vinculadas a la coordinación de acciones en materia de desarrollo urbano y a la promoción de la participa - ción de los distintos grupos sociales que conforman la - comunidad en la elaboración de los planes cuyo objetivo fuese la ordenación de los asentamientos humanos.

Con base en este ordenamiento, los COPRODES tuvieron co mo una de sus funciones primordiales, la de promover y - coordinar la ejecución de las obras de las diferentes de pendencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad para im pulsar el desarrollo socioeconómico de la misma. Aunque

---

\* D. O. 26 de mayo de 1976.

\*\* D. O. 28 de junio de 1976.

\*\*\* IBIDEM.

se conservó la disposición incluida desde el decreto - - del 28 de enero de 1975; según la cual, las proposicio-- nes de programas de inversión que se hicieran al Presi-- dente de la República deberían ser conducidas a través - de la Secretaría de la Presidencia, y a más tardar el 15 de agosto de cada año; la proposición debería estar des-- glosada a nivel de obra o servicio y claramente jerarqu-- zada, a efecto de que las variaciones en la asignación - de recursos por parte de las dependencias federales pu-- dieran ser oportunamente previstas.

Asimismo, se conservó la misma integración contenida en-- dicho decreto para los miembros del comité, y se mantuvo la conformación de su patrimonio.

Las funciones asignadas hasta ese momento a los COPRODES eran las siguientes:

- Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las di-- versas actividades de los integrantes de la pobla-- ción de la Entidad para impulsar el desarrollo socio-- económico de la misma. Las proposiciones de Progra-- mas de Inversión que se hagan al C. Presidente de la-- República, deberán ser por conducto de la Secretaría-- de la Presidencia y a más tardar el día 15 de agosto-- de cada año. Esta proposición deberá presentarse des-- glosada a nivel de obra o servicio y claramente jerar-- quizada, a efecto de que las variaciones en la asigna-- ción de recursos por parte de las dependencias federa-- les sean oportunamente previstas.

Estas proposiciones también deberán ser presentadas a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano;

- Coadyuvar en la elaboración de los planes nacional, de zona conurbada, estatales y municipales de desarrollo urbano;
- Coordinar las acciones que en materia de desarrollo urbano canalice el Gobierno Federal a los Estados y Municipios por conducto de las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos;
- Proponer a los Gobiernos Federal y Locales los convenios que considere necesarios para la consecución del Desarrollo Socioeconómico;
- Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera.

Dicho acuerdo deberá seguir los lineamientos generales del presente decreto y señalará las zonas o municipios de los Estados que comprendan, en su caso, el área territorial de los subcomités.

Los subcomités tendrán la calidad de dependencias auxiliares del Comité y el ejercicio de sus funciones será coordinado por un delegado designado por el propio Comité;

- Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la Entidad;
- Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el Desarrollo Social y Económico de la Entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos na-

turales y al adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos;

- Recabar la información que en materia de desarrollo urbano realicen los organismos y dependencias del sector público federal, así como la derivada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con objeto de poderla proporcionar al Gobierno y a los Ayuntamientos para la elaboración del plan estatal y municipal de desarrollo urbano;
- Elaborar proyectos concretos de inversión con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas;
- Fomentar el aprovechamiento racional entre otros, de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos, turísticos, así como impulsar el desarrollo industrial de las regiones y la comercialización de sus productos;
- Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la Entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los Estados;
- Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos;
- Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Presidencia, las medidas administrati-

vas y financieras necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los comités;

- Promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a efecto de la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos; y
- Las demás que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su objeto.

Puede señalarse que hasta esta etapa, el gobierno federal con la instrumentación de los COPRODES buscaba lograr principalmente que en los planes y programas de desarrollo económico que a nivel nacional formulaban y ejecutaban las dependencias y entidades de la administración pública federal, se fijaran metas de desarrollo regional considerando las prioridades definidas por los gobiernos estatales.

En otras palabras, se trataba de propiciar que en las decisiones sobre el gasto público federal, se tomaran en cuenta cada vez en mayor medida, los esfuerzos de programación que se llevaban a cabo en los estados; se considerasen las opiniones de los gobiernos locales, y repercutiesen los planteamientos hechos por las Delegaciones y Representaciones a nivel local de las diversas dependencias y entidades federales.

Asimismo, se pretendía lograr a través de la participación de representantes de los diversos grupos sociales, enriquecer y apoyar los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federal que fueran de interés local.

### 3.2 Los COPRODES, Como Mecanismos Para la Programación del Gasto Público Federal en los Estados.

En 1974, se inicia el proceso de formulación de las propuestas estatales de inversión pública federal, al ser publicado el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa.\* Entre sus objetivos principales se establecía el acelerar el desarrollo integral de la nación, mediante una mejor información y mejores criterios en la elaboración del gasto público; así como contribuir a que se tuviera una visión cada vez más clara del país en su conjunto. En dicho acuerdo, se establecía que las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados, Empresas y Fideicomisos del Sector Público Federal, colaborarían con los COPRODES de los estados, para que cada uno de ellos remitiera al C. Presidente de la República, a través de la Secretaría de la Presidencia a más tardar el 15 de agosto de cada año, una propuesta de programa de inversiones federales, con el fin de que el Jefe del Ejecutivo contase con mayores elementos de juicio para la asignación de recursos federales en cada una de las entidades federativas.

Asimismo, la propuesta debería presentarse desglosada a nivel de obra o servicio y claramente jerarquizada, a fin de prever cualquier variación en la asignación de los recursos.

Por considerarse de suma importancia, a continuación se comentan los artículos fundamentales del Acuerdo de Programación de Inversiones por Entidad Federativa:

---

\* D. O. del 29 de mayo de 1974.

Las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos -- Descentralizados, Empresas y Fideicomisos del sector público federal, deberían colaborar con los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de las Entidades Federativas, a fin de que cada uno de ellos remitiera anualmente al C. Presidente de la República una proposición de programa de inversiones federales para la entidad correspondiente. Esto con el propósito de que el Titular del Ejecutivo Federal contase con mayores elementos de juicio para la asignación de recursos.

Los Comités deberían hacer llegar esta proposición al C. Presidente de la República por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

Esta proposición debería presentarse desglosada a nivel de obra o servicio y claramente jerarquizada, a efecto de que las variaciones en la asignación de recursos fuesen oportunamente previstas.

En el seno de cada comité, los representantes de las diferentes dependencias discutirían sus respectivos planes de inversión, a efecto de que el intercambio de información permitiese a cada una mejorar sus criterios y sentar las bases de una proposición conjunta de inversiones para la Entidad Federativa correspondiente. En esta tarea, se invitaría a las autoridades locales y a representantes de los sectores social y privado de la entidad.

La importancia fundamental de este acuerdo estriba, en que a partir de su expedición el año de 1974, los COPRODES primero y los COPLADES actualmente, han venido elaborando anualmente sus propuestas de inversión, gasto -

y financiamiento federales para realizarse en sus respectivas entidades federativas.

Este esfuerzo de programación del gasto público a nivel regional, ha hecho posible, la modernización de casi todas las administraciones estatales; la adopción de nomenclaturas y unidades de medida uniformes y adecuadas al presupuesto por programas establecido por el gobierno federal, y ha elevado la capacidad del personal en los estados de la república, para llevar a cabo estas tareas.

Es conveniente subrayar que los Gobernadores de las entidades federativas, así como los representantes de los diferentes sectores de la población, serían invitados a participar en esta tarea de llevar a cabo la programación de las inversiones públicas.

Una vez obtenida la información, los representantes del sector público federal entregarían al Coordinador del Comité su proposición de inversión, después de consultar, por los canales correspondientes, con sus respectivos titulares. Este documento debería contener en todos los casos, un programa general de inversión para un año más.

Además de las proposiciones de inversión, los comités elaboraron recomendaciones de programación a largo plazo necesarias para dar continuidad a los programas de desarrollo.

Por su parte, la Secretaría de la Presidencia pondría a disposición de los comités series históricas de la inversión de todas las dependencias en cada entidad fede-

rativa, así como los criterios metodológicos generales para la presentación de las proposiciones de inversión.

De esta forma, los catorce COPRODES existentes hasta entonces, (1974) elaboraron y presentaron por primera vez al ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de la Presidencia, las propuestas de inversiones federales para sus respectivos estados; con lo que se perseguía el desarrollo de un mecanismo de concentración intra e intersectorial, al procurar la conciliación de los niveles programático-espacial o regional con el central, ya que las instituciones del sector público federal deberían considerar los planes de inversión de los comités como elementos importantes en la elaboración de sus propios programas de inversión.

Desafortunadamente, no ha sido posible evaluar los resultados de este primer esfuerzo sistematizado de programación regional; ya que se desconoce en que medida se tomaron en cuenta las propuestas presentadas, por la elaboración de los presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública federal que actuaban a nivel estatal.

### 3.3 La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano

A fin de complementar la integración del Sistema Nacional de Desarrollo Regional, en enero de 1975 se realiza la consolidación orgánica de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, al crearse los de las entidades federativas faltantes y reformarse los ya establecidos; para el efecto, se definió a los COPRODES como organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Al mismo tiempo, es creada la Comisión Nacional de Desarrollo Regional como un organismo cúpula para los comités, encargado de armonizar y dar congruencia a las actividades que realizaban las diversas dependencias federales, tanto entre estas mismas como con las actividades de los COPRODES, a fin de dar cuerpo a una política de impulso al desarrollo regional.

Entre las funciones asignadas a esta comisión, podemos destacar la que consistía en sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal; también la que se refería a emitir opinión respecto de las proposiciones de programa de inversiones federales que debían presentar anualmente los comités, y la relativa a elaborar y proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo, para dos o más entidades federativas, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y materiales; entre las más importantes para llevar a cabo las tareas de planeación y fomento económico de los estados.

En junio de 1976, se modificó la base legal de la comisión

sión para ampliar sus atribuciones al ámbito de los asentamientos humanos, por lo que se le denominó Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, concebida como un mecanismo institucional de coordinación al que concurren diversas dependencias del sector público federal, - cuyas acciones inciden en el desarrollo regional, y en su caso, los Gobernadores de los Estados, así como representantes de las organizaciones vinculadas a las actividades económicas del país.

Dicha comisión, perseguía entre otras finalidades, "las de auspiciar un desarrollo más equilibrado del país y -- una distribución más equitativa del ingreso, mediante la promoción y ejecución en sus respectivas esferas de competencia, de acciones orientadas a la formulación de programas de desarrollo regional a corto, mediano y largo plazo; así como a programar y coordinar la inversión pública federal para compatibilizarla con la de las entidades federativas".\*

Para alcanzar los anteriores propósitos se requería definir con la mayor claridad posible, el orden de prioridades económicas y sociales y tener presente que éste no puede lograrse sino mediante el intercambio sistemático e institucional de criterios entre las diferentes dependencias del sector público que inciden en el desarrollo regional y urbano.

Para tal efecto, se invitaría a los Gobernadores de los Estados, a las sesiones de la comisión en las que se tratasen cuestiones relativas al desarrollo de sus entida--

---

\* D. O. 23 de junio de 1976.

dés. Asimismo, podían concurrir con los miembros que juzgasen convenientes del COPRODE que presidían.

A continuación se transcriben las principales funciones - que se encomendaron a esta comisión:

"Coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las locales, a fin de fortalecer el desarrollo regional en los ámbitos urbano y rural.

"Surgir lineamientos para la programación de la inversión pública federal y criterios que permitan ampliar su rendimiento en la escala regional, en su perspectiva, tanto urbana como rural.

"Emitir opinión respecto a las proposiciones de programas de inversiones federales anuales, presentadas por los -- COPRODES.

"Proponer al ejecutivo federal la celebración de convenios con los estados y los municipios sobre acciones e inversiones en materia de desarrollo regional y urbano.

"Hacer recomendaciones a los COPRODES, a efecto de que -- las acciones de esos organismos sean congruentes con las políticas generales de desarrollo nacional regional y urbano".\* :

Con base en las orientaciones dictadas por esta comisión, los 31 COPRODES, formularon sus propuestas anuales de inversión para el sexenio 1976 - 1982. Se desconoce en que

---

\* D. O. IBIDEM.

medida fueron tomadas en cuenta por las dependencias y entidades de la administración pública federal estos esfuerzos de programación del desarrollo regional.

## CAPITULO CUARTO

### LA PLANEACION Y PROMOCION DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL PERIODO 1977 - 1980.

Paralelamente a la creación de los COPRODES, se continuaron realizando también importantes reformas en la estructura y funcionamiento del sector público, que proseguían los esfuerzos de organización y modernización del gobierno federal, ya reseñados en los capítulos anteriores.

De esta manera, durante el sexenio 1971 - 1976, y atendiendo a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Administración Pública, se crearon nuevos organismos y mecanismos de participación dentro de las dependencias y entidades federales, entre los cuales destacamos: Las Comisiones Internas de Administración, en el seno de las dependencias, los organismos y las empresas públicas; las Unidades de Programación como mecanismos internos auxiliares para asesorar técnicamente a los titulares de todas las entidades gubernamentales en materias de programación y de información económica y social; las Unidades de Organización y Métodos para continuar con los programas de reforma administrativa, y las Comisiones Sectoriales de Programación, como la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión Nacional de Energéticos y la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público. Todas estas últimas, bajo la coordinación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público, con la que se buscaba realizar la necesaria coordinación entre las Secretarías de Hacienda, Patrimonio y Presidencia, desapa

rocio al poco tiempo de su creación en 1971, para ser reemplazada a finales del sexenio por la Comisión de Control del Gasto Público; la cual funcionó como un mecanismo más estricto y permanente en las asignaciones del gasto presupuestal, a fin de conocer su intensidad y evaluar si los propósitos del presupuesto se cumplían.

Otros organismos creados durante este período fueron: El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; la Comisión Nacional - Coordinadora de Puertos; el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional Tripartita, mecanismo creado para colaborar con el gobierno en el análisis, estudio y planteamiento de los problemas que en mayor medida entorpecían el desarrollo del país.

Finalmente, dentro de este cuadro de cambios debemos citar -- los organismos y mecanismos de participación creados para promover e impulsar el desarrollo regional, y que además de los COPRODES, fueron: La Comisión Nacional de Zonas Áridas, que comprendía a los Gobiernos de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango e Hidalgo, y tenía como objetivo principal promover, y coordinar la rehabilitación y el desarrollo de las regiones áridas, a través de estudios, subsidios y participación directa de los habitantes de dichas zonas en los programas de desarrollo; el Fideicomiso Para el Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas; el Plan Huicot, -- constituido en Comité Interestatal con los Gobernadores de los Estados de Durango, Jalisco y Nayarit para promover el desarrollo de los grupos Huicholes, Coras y Tepehuanes que habitaban en la Sierra Occidental, y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

En el presente capítulo, serán examinados algunos de los principales avances logrados en la promoción e impulso del desarrollo regional durante el sexenio de 1977 a 1982, que arrancaron con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto como entidad globalizadora de la administración pública federal, encargada entre otras importantes responsabilidades de promover y coordinar la planeación del desarrollo armónico y equilibrado de los distintos estados de la república.

#### 4.1 Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las reformas introducidas durante la administración del Presidente López Portillo, se realizaron en tres importantes órdenes de la vida nacional: La Reforma Política, la Reforma Administrativa y la malograda Reforma Económica.

La Reforma Administrativa, partió de una readecuación del marco jurídico que normaba a las Secretarías y Departamentos de Estado, y realizó una redistribución de competencias y funciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, para organizar el funcionamiento de los sectores administrativos en un nuevo esquema compuesto por tres niveles: en el primero de éstos, se estableció la base sustantiva de orientación y apoyo global a las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, coordinación, información, evaluación y control que se asignó a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto; en el segundo nivel, se encuentra la figura del coordinador sectorial, en torno al cual se han agrupado todas las empresas y organismos públicos con funciones afines, y finalmente, el nivel de las propias entidades. Todo esto, implicó convertir a cada dependencia y entidad del sector público federal, en un instrumento de responsabilidades claramente definidas, de modo que no hubiese duplicación de funciones.

Además de la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", y la "Ley General de Deuda Pública",-- configuraron un nuevo ordenamiento del marco legal, que permitió por una parte, integrar atribuciones y funcio--

nes que anteriormente atendían diferentes disposiciones y dependencias y regular mediante una sola ley, a las Secretarías y Departamentos de Estado, a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, así como a los fideicomisos públicos, mientras que por la otra, al adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, que garantiza congruencia y unidad entre objetivos, metas y acciones, se hizo posible vincular armónicamente la formulación con el manejo del presupuesto, así como asociar programáticamente, la contratación, asignación y amortización de la deuda pública interna y externa.

Asimismo, a nivel de las dependencias y entidades se afirmaron como mecanismos permanentes de Reforma Administrativa, los siguientes órganos: Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como consejos internos de participación y asesoría para la tarea de decisiones; las Unidades de Organización y Métodos; las Unidades de Programación; las Unidades de Evaluación y las Unidades de Información, Orientación y Quejas. Estas unidades, además de sus propias funciones, trabajan coordinadamente con unidades similares de otras dependencias, a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos. Organismos de naturaleza interinstitucional y de carácter consultivo de alto nivel.

Estas reformas en la organización del sector público, configuraron algunos de los principales elementos de la estructura institucional administrativa y normativa que definió y asignó responsabilidades para toda la administración pública en el proceso de la planeación, y que --

junto con la metodología expuesta en el "Marco Conceptual", y de un "proceso de planeación", basado en los elementos anteriores, representan parte sustancial del actual Sistema Nacional de Planeación, cuyo eje lo forma, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Así tenemos que, la Secretaría de Programación y Presupuesto, es creada durante los primeros actos de gobierno de la administración López-portillista; sobre esta importante decisión cabe hacer notar que, el origen de una dependencia con rango ministerial, conlleva profundos estudios y consideraciones de orden diverso. El caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto exigió un considerable esfuerzo en materia de racionalización organizativa, que a través de la reforma administrativa se consiguió realizar para contribuir así al mejoramiento de la estructura gubernamental.

El hecho de que existiesen tres dependencias del ejecutivo federal encargadas de la planeación de las actividades del sector público, de su control y de su financiamiento respectivamente, impidió durante varios años, que estas funciones se mantuvieran administrativamente unidas, y se pudiesen llevar a cabo de manera sistemática, coherente y oportuna. Así, las labores de planeación del gasto público y de las inversiones quedaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional; requiriéndose además, para operar este complicado sistema, de variados mecanismos intersecretariales de coordinación. Esta situación llevó finalmente, a que se decidiera reunir estas -

atribuciones, bajo la responsabilidad de una sola dependencia.

La Secretaría de Programación y Presupuesto desde el momento de su creación, (29 de diciembre de 1976), quedó facultada para desarrollar las funciones relativas a la elaboración de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento tanto para el gasto de inversión como el corriente, y de evaluar los resultados de su gestión, entre otras tareas sustantivas.

Esta dependencia tiene asimismo, a su cargo, la preparación de la cuenta pública de la hacienda federal; lo que ha provocado que ésta, incorpore una información más integral y oportuna, que permite ejercer más completamente la revisión que por norma constitucional realiza el H. - Congreso de la Unión.

Considerando también que la base objetiva para el eficaz desarrollo de las funciones globales de planeación y programación-presupuestación, está determinada por la información socio-económica (estadística, geográfica, financiera, etc.), ya que sólo a través de ésta, es posible conocer detalladamente el progreso social y económico alcanzado, así como definir las materias y los alcances de las atribuciones que corresponden a la administración publica federal; se encomendó a esta Secretaría establecer y dictar los lineamientos que permitieran fundar el Sistema Nacional de Información.

De acuerdo con estos planteamientos, al expedirse en diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración pu

blica Federal, en su Artículo 32, se determinó que a la Secretaría de Programación y Presupuesto correspondería el despacho de los siguientes asuntos:\*

- I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- III.- Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- IV.- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;
- V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional;

---

\* Vigentes.

- VI.- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- VII.- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados, municipios, instituciones o particulares;
- X.- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;
- XI.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XII.- Regular la planeación, programación, presupuesta-

ción, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XIII.- Permitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el presupuesto de egresos de la federación, así como formular la cuenta anual de la hacienda pública federal;

XIV.- Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia;

XV.- Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior;

XVI.- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XVII.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XVIII.- Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos, y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la administración pública federal, y

XIX.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

La recién creada Secretaría tuvo que abocarse durante la primera etapa de su gestión, a integrar y consolidar en una estructura coherente y eficaz las diversas unidades administrativas que se le incorporaron; así como también a instrumentar los cambios y las adecuaciones, exigidos por el Programa de Reforma Administrativa.

Posteriormente, el 23 de mayo de 1977, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría, asentándose en el punto IV, que la dependencia contaría con las siguientes unidades administrativas -

para el despacho de los asuntos de su competencia:

- Secretario
- Comisión Interna de Administración y Programación
- Unidad de Organización y Métodos
- Unidad de Programación
- Unidad de Evaluación
- Centro de Capacitación Para el Desarrollo
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Documentación y Análisis
- Dirección General de Difusión
- Subsecretaría de Programación
- Dirección General de Política Económica y Social
- Dirección General de Programación
- Dirección General de Promoción y Operación Regional
- Subsecretaría de Presupuesto
- Dirección General de Inversiones Públicas
- Dirección General de Egresos
- Dirección General de Pagos
- Dirección General de Normas Sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas.
- Contaduría de la Federación
- Subsecretaría de Evaluación
- Dirección General de Análisis Para la Evaluación
- Oficialía Mayor
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Personal
- Dirección General de Servicios
- Coordinación General del Sistema Nacional de Información
- Dirección General de Estadística
- Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos

- Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información
- Dirección General de Estudios del Territorio Nacional
- Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

La Subsecretaría de Programación se integró fundamentalmente, a partir de las atribuciones y funciones que anteriormente se desarrollaban en la Secretaría de la Presidencia, y que estaban a cargo de la Dirección General -- Coordinadora de la Programación Económica y Social; y de la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano. 29/

La Subsecretaría de Presupuesto fue formada con las funciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

De la primera, tomó las funciones que estaban antes a cargo de las Direcciones Generales de Egresos y de Pagos y las funciones centralizadas de la Contaduría de la Federación.

De la Secretaría de la Presidencia, recibió las funciones de la Dirección General de Inversiones Públicas, y finalmente, de la Secretaría del Patrimonio Nacional, asumió las de la Dirección General de Control y Vigilancia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de la Dirección General de Promoción del Sector Paraestatal, de la Dirección General de Inspección de Adquisiciones y de la Dirección General de Inspección de Contratos y Obras Públicas.

La Subsecretaría de Evaluación se estructuró a partir de una sola Dirección General, la de Análisis para la Evaluación. Sin embargo, para la integración jurídica de la Subsecretaría, le fue transferido el personal de la Dirección General de Operación y Desarrollo de Organismos y Empresas del Sector Paraestatal, adscrita a la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como el personal que realizaba funciones de evaluación en la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Coordinación General del Sistema Nacional de Información, se creó con las funciones ampliadas y modificadas de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y de la Presidencia. De la primera, se asumieron las funciones de la Dirección General de Estadística; de la Secretaría de Hacienda, las de la Dirección General de Procesos Electrónicos, y de la Secretaría de la Presidencia las de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional. A ellas se añadieron la Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información y la Dirección General de Documentación y Análisis, constituida ésta a partir de las funciones de la Dirección General de Documentación e Informe Presidencial de la Secretaría de la Presidencia.

## 4.2 Marco Jurídico del Desarrollo Regional

El marco jurídico de la Secretaría de Programación y Presupuesto está integrado por una vasta documentación: (leyes, decretos, acuerdos, etc.), que puede dividirse para su análisis por una parte, en aquellos testimonios que -- hacen referencia a la génesis de las funciones que han dado fundamento a las actuales atribuciones, y por otra, en los documentos que tienen vigencia en la vida institucional presente.

En el primer grupo de ordenamientos legales encontramos - los ya considerados en la primera parte de este trabajo y que sirven de referencia para reseñar la evolución y problemas que enfrentó la planeación antes de considerársele como herramienta indiscutible para el desarrollo económico y social; basta decir aquí, que este tipo de disposiciones tienen distintos orígenes tanto en tiempo como en alcance, "ya que en materia de presupuesto e información-- existen antecedentes que datan del siglo pasado; en lo -- que se refiere a planeación provienen de 1930 y en mate--ria de control y evaluación a partir de 1947". 30/

Las disposiciones jurídicas bajo las que la Secretaría de Programación y Presupuesto inscribe y norma su actividad-- actual, forman un amplio universo compuesto aproximadamente por 41 leyes o códigos de tipo general, 12 reglamen--tos, 20 decretos, 37 acuerdos y 31 convenios; 31/ con lo cual, se legaliza toda la acción gubernamental que se eje--cute por la Secretaría.

30/ Manual de Organización General de la S.P.P., 1980.

31/ Jacinto Faya Viesca. Admón Pública Federal. Ed. Porrúa, -Mex., 1979.

Destacan por su importancia de este conjunto de disposiciones, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Convenio Unico de Coordinación, entre otras.

Para los objetivos que persigue este trabajo, importa -- consignar en el presente inciso, las principales normas y características que definen al marco legal del desarrollo regional como el conjunto fundamental de disposiciones para la coordinación intergubernamental de acciones en materia de desarrollo socioeconómico de las entidades federativas,

El amplio conjunto de leyes, decretos, acuerdos, convenios y demás bases para la acción encaminada a impulsar el desenvolvimiento regional, es la resultante de los esfuerzos y experiencias que como vimos arrancan en 1971 con la creación del primer Comité Promotor del Desarrollo (COPRODEY), para el estado de Yucatán; tienen un gran impulso al establecerse estos comités en las 31 entidades federativas y ser declarados organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, se amplían y vigorizan a partir del acuerdo del 6 de diciembre de 1976, por el cual el ejecutivo federal celebró Convenios Unicos de Coordinación (CUC), con los ejecutivos estatales, y se consolidan desde el 5 de febrero de 1981, al decidirse que los COPRODES, serían reemplazados por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES, que los gobiernos de las entidades federativas crearían mediante actos jurídicos propios.

Al respecto, debe señalarse que desde el principio de la-

administración del Presidente López Portillo, éste acordó celebrar convenios Unicos de Coordinación con los Gobernadores de todas las entidades federativas; con lo -- que se buscaba establecer un canal único de concertación para coordinar y armonizar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que les competen de manera concu-- rrente, así como en aquellas de interés común.

El convenio se inició en 1977 con la descentralización a los gobiernos estatales de 14 programas de inversión; de finidos inicialmente como convenios específicos de desarrollo, bajo las normas establecidas por las dependen-- cias y entidades federales originalmente responsables de los mismos. Posteriormente y con base en las experien-- cias que se acumularon a través de su operación, el convenio se amplió con la inclusión de más programas y se le fueron incorporando a su estructura estrategias y po-- líticas de naturaleza intersectorial y de alcance nacional; tales como el SAM, PIDER, COPLAMAR, etc.

La concepción y puesta en marcha del Convenio Unico de Coordinación aún cuando obedeció a una iniciativa del Je-- fe del Ejecutivo Federal, significó jurídicamente "... - un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Eje-- cutivo Estatal), estructurados por dos órdenes normati-- vos de idéntica jerarquía". 32/

Con su creación, se buscó establecer un canal único de - concertación para todas las acciones que llevan a cabo -

---

32/ Ruiz Massieu J. Francisco. Naturaleza Jurídica de los - Convenios Unicos de Coordinación, en Aspectos Jurídicos-- de Planeación en México, S.P.P. Editorial Porrúa, Mex.- 1981. p. 142.

los órdenes de gobierno estatal y federal, así como para disponer de un medio apropiado de articulación de los mecanismos que se requieren tratando de alcanzar la óptima racionalidad y congruencia en las actividades de gobierno. También con su ejecución se propuso elevar la capacidad de gestión y administración de los gobiernos locales en la resolución de problemas específicos para atender a las necesidades de su propio desarrollo.

Por otra parte, y desde 1980, queda responsabilizada la Secretaría de Programación y Presupuesto tanto para la formulación del Plan Global de Desarrollo y de los planes de desarrollo regional, como de la instrumentación de los compromisos del ejecutivo federal con los estados en el marco de los Convenios Unicos de Coordinación, y toca a ésta, establecer las políticas y los lineamientos operativos para el efecto, debiendo cuidar que exista en todo momento y hasta en los mecanismos de menor relevancia, absoluto respeto a la libertad y soberanía de las entidades federativas.

Igualmente, dentro del ámbito regional, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha sido la encargada de elaborar, instrumentar y coordinar los Convenios de Coordinación, así como de preparar los manuales de operación correspondientes, para facilitar la ministración oportuna de fondos que se requieren en la ejecución de los programas y proyectos de inversión, gasto y financiamiento federales en los distintos estados de la república.

Para este efecto, la Secretaría dispuso de la Unidad Administrativa, encargada para atender el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas: La Coordinación-

## General de Delegaciones Regionales.

Dicha Coordinación General se creó mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1978; mismo que derogó el acuerdo por el que se creó la Dirección General de Promoción y Operación Regional, adscrita a la Subsecretaría de Programación, según el Reglamento Interior del 23 de marzo de 1977.

Posteriormente, con fecha 4 de septiembre de 1978, y con base en el acuerdo publicado en esta fecha en el Diario Oficial de la Federación, se delegaron en la Coordinación General de Delegaciones Regionales las facultades para coordinar, supervisar y apoyar las funciones que la propia Secretaría realizaba en las entidades federativas.

Las funciones encomendadas fueron las siguientes:

- I.- Coordinar las relaciones con las entidades federativas en actividades que le competen a la Secretaría.
- II.- Representar al Secretario ante las Delegaciones y coordinar las acciones que los Delegados ejerzan en cumplimiento de las políticas dictadas por el propio Secretario.
- III.- Proponer al Secretario las medidas técnicas y administrativas necesarias para la mejor organización y funcionamiento de las Delegaciones y Subdelegaciones, coordinando la desconcentración de la Secretaría a nivel estatal.

IV.- Apoyar y supervisar la operación de las Delegaciones y Subdelegaciones e informar al Secretario sobre su funcionamiento.

V.- Proponer al Secretario el establecimiento o supresión de Subdelegaciones, coordinando su implantación, y

VI.- Ejecutar las demás que le señalen otras disposiciones legales o que le confiera el Titular de la Secretaría, así como las que se le adscriban.

Por su parte el 26 de diciembre de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se establecieron las normas generales de organización y funcionamiento de las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecidas en las 31 entidades federativas.

Al respecto, cabe señalar de entre ellas las que se refieren a la relación que dichas Delegaciones deben mantener con los Comités Promotores, y que son las siguientes:

IV.- "Prestar apoyo técnico y de organización a las labores a cargo del Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

VII.- "Apoyar al Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico del Estado en la formulación de los programas que deba contener el Convenio Unico de Coordinación".

Es de hacerse notar que las Delegaciones Regionales ejecu

tan, coordinan y supervisan los programas de la Secretaría dentro de cada uno de los estados de la república, y en esa virtud son las entidades legalmente encargadas para instrumentar la coordinación y promoción de la planeación integral del desarrollo regional en México.

Dentro de la operación regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto destacan la instrumentación, articulación y coordinación de los diversos programas, políticas y estrategias de alcance estatal que ha llevado a cabo el gobierno federal; como algunas de las más importantes de estas acciones podemos citar las siguientes:

Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER); Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); Sistema Alimentario Mexicano (SAM); Programa Nacional de Productos Básicos; Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (PRONADEF); Programa de Reforma Administrativa en los Estados; Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los Acuerdos de Coordinación se amplían a todas las acciones de interés común o recurrentes, entre la federación y los estados. Suponen también la preparación e instrumentación de anexos técnicos, acuerdos de coordinación intergubernamentales; lineamientos generales y específicos para operar y ejecutar acciones determinadas, etc..

#### 4.3 Acciones Para Fortalecer a los COPRODES

Poco después de que comenzó a operar la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, el 11 de marzo de 1977, se pu**bl**icó un nuevo decreto presidencial por el que se ajusta**ba** la estructura y funcionamiento de los COPRODES, a fin**de** que sirvieran como órganos de consulta de los gobier**nos** estatales para la formulación de las bases del desa**rr**ollo económico y social de sus respectivas entidades fe**der**ativas, y de los programas de inversión, gasto y finan**ci**amiento federales de interés local; así como para que **co**adyuvasen eficientemente a la planificación y programa**ci**ón del desarrollo estatal y facilitasen la participa**ci**ón de los diversos sectores de la comunidad en estas ta**reas**. En el mismo decreto se definió a los comités como**organismos** públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la co**laboración** de los diversos sectores de la comunidad.

Los comités conservaron bajo esta nueva disposición jurí**dica**, esencialmente las mismas funciones que tenían ante**riormente**; las cuales fueron desde luego, depuradas y só**lo** se les añadieron en consecuencia con la reforma reali**zada**, las atribuciones relativas a servir como órganos de consulta tanto del gobierno estatal como del gobierno fe**deral**, sobre la situación socio-económica de sus respecti**vas** entidades federativas, y la de evaluar e informar tri**mestralmente** a la Secretaría de Programación y Presupues**to**, sobre el desarrollo de los Convenios Unicos de Coordi**nación** celebrados por el ejecutivo federal con los ejecu**tivos** estatales.

Por su parte, la integración recibió un mayor ajuste, des**de**

tacando que la coordinación del comité quedó bajo la persona que designaría el Gobernador, quien por su parte, -- conservó la presidencia aunque se siguió utilizando la -- forma de la invitación.

En consecuencia, la estructura del comité quedó de la manera siguiente:

- Un Presidente que era el Gobernador de la entidad respectiva; a quien se le extendía la invitación correspondiente.
- Un Coordinador, designado por el propio ejecutivo estatal;
- Un Secretariado Técnico; que se constituía por el personal que le asignaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, y estaba encargado de apoyar las actividades de promoción, programación, evaluación y todas las que requiriese el comité para su funcionamiento;
- Los funcionarios de mayor jerarquía del gobierno estatal designados por los Gobernadores;
- Los Ayuntamientos que libremente aceptasen participar;
- Los representantes social y privado de la comunidad, -- que libremente aceptaran participar.

Asimismo, se había previsto que el Presidente del Comité podría invitar a los Senadores y Diputados Locales y Federales, a participar como miembros del COPRODE.

#### 4.3.1 Los COPRODES y el Organismo Central de Planeación.

Con la publicación del Decreto referido, los COPRODES, obtuvieron la sanción oficial para continuar operando durante el sexenio 1977 - 1982 y su instrumentación y fortalecimiento quedó a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, tanto en el ámbito regional, a través de sus delegaciones como en el nivel central; para lo cual, se depositaron -- las funciones correspondientes primero, en la Dirección General de Promoción y Operación Regional adscrita a la Subsecretaría de Programación, y posteriormente, en la Coordinación General de Delegaciones Regionales.

La Dirección General de Promoción y Operación Regional, reunía entre otras las funciones de coordinar a los Secretarios Técnicos de los COPRODES (anteriores representantes, actualmente Delegados Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto); estudiar y resolver sobre la transferencia de apoyos presupuestales a los gobiernos estatales y de coordinar la operación de los COPRODES y fungir como Secretariado Técnico de los mismos. Durante la existencia de esta Dirección General se lograron establecer normas de operación que permitieron una adecuada instrumentación para la elaboración y ejecución de los programas contenidos en el CUC y el PIDER; reforzándose con esto, la utilización de los COPRODES como mecanismos apropiados para realizar la programación del gasto público a nivel local.

Por otra parte, con base en el decreto publicado --

en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1978, se crean nuevas unidades administrativas dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desapareciendo la Dirección General de Promoción y Operación Regional y creándose la Coordinación General de Delegaciones Regionales.

Posteriormente y tras de una reorganización interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se publica en diciembre de ese mismo año, el acuerdo expedido por el que se establecieron las normas generales de organización y funcionamiento de las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En dicho acuerdo se le asignan a las Delegaciones, las siguientes atribuciones en relación con los COPRODES:

- "Prestar apoyo técnico y de organización a las labores a cargo del COPRODE, en los términos de las disposiciones legales aplicables".
- "Apoyar al COPRODE en la formulación de los programas que deba contener el Convenio Unico de Coordinación".

Puede observarse que estas disposiciones guardan congruencia con las funciones que se asignaron a los COPRODES en el decreto del 11 de marzo de 1977, y que igualmente y en concordancia con el mismo, se establece el papel de los Delegados Regionales como Secretarios Técnicos de los Comités.

Por último en el Diario Oficial de la Federación

del 28 de febrero de 1980, se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en el cual se crea dentro de la -- Coordinación General de Delegaciones Regionales, la Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal; en la que se deposita la función de apoyar la operación de los Comités Promotores del Desarrollo Socio económico de los Estados.

#### 4.3.2 Esfuerzos Intergubernamentales para Apoyar la Plancación del Desarrollo Regional.

Para el año de 1980, los estudios y trabajos emprendidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto para apoyar las operaciones de los COPRODES, habían llegado a detectar la problemática que entorpecía la eficacia de estos organismos en sus actividades como asesores y promotores del desarrollo socioeconómico de los estados de la república; así como a formular recomendaciones para fortalecer su integración y funcionamiento.

La ocasión para analizar y discutir estos plantea-- mientos con los propios gobiernos de las entidades federativas, que estaban también interesados en me-- jorar a los comités, se presentó durante la Tercera Reunión de la República; donde el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, expresó la necesidad de buscar soluciones y evaluar procedimientos - y mecanismos con los gobiernos estatales y señaló plazos. En esta forma, se institucionalizaron las consultas generales.

Posteriormente, se celebró una reunión preparatoria el 15 de mayo de dicho año, en la ciudad de México, al término de la cual se establecieron los acuerdos siguientes:

"- Celebrar una reunión nacional en Cocoyoc, Morelos, los últimos dos días de julio y el primero de agosto, del mismo año.

"- Constituir 5 grupos de trabajo con 13 representantes estatales en promedio cada uno, para la elaboración de los trabajos que debían presentarse a discusión, de acuerdo con los temas que se habían acordado y que fueron:

" . Funcionamiento de los COPRODES,

. Convenio Unico de Coordinación Federación-Estados.

. Modalidades del PIDER y su incorporación al Convenio Unico.

. Vinculación de los Planes Estatales de Desarrollo al Plan Global de Desarrollo.

. Finalmente, se acordó integrar una Comisión-Preparatoria de Acuerdos, que se encargaría de la organización del evento, la cual se integró con representantes de 8 estados de la república." 33/

La reunión se celebró puntualmente según lo acordado, y sobre el tema del funcionamiento de los COPRODES, se presentó el trabajo "evolución, problemática y perspectivas de los COPRODES", que

33/ Memoria de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (S.P.P.).

había sido elaborado por el grupo de trabajo respectivo.

De la exposición de la problemática se pueden destacar los siguientes planteamientos:

- La atribución concedida a los Presidentes de los Comités que eran los Gobernadores, de nombrar a los miembros que considerasen convenientes, así como la falta de reglamentación para la integración y funcionamiento de estos organismos, ocasionaron heterogeneidad en dichos aspectos.
- La naturaleza jurídica de los comités de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y presididos por los Gobernadores, impedía su clasificación en el contexto del sector público.
- La participación de las representaciones estatales de las dependencias federales (incluida la Secretaría de Programación y Presupuesto), no estaban claramente definidas, ni consignadas en documento alguno.
- Las propuestas concretas de los comités, para la realización de proyectos, reformas administrativas y recomendaciones para impulsar el desarrollo de alguna región en particular, no habían tenido hasta entonces, respuesta por parte de ninguna de las entidades y dependencias federales. 34/

---

34/ Op. cit. p. 49 y ss.

En cuanto a las perspectivas y recomendaciones, se llegó a la siguiente conclusión básica:

"Se reconoce plenamente que los comités han constituido, desde su fundación, un factor muy importante en el desarrollo económico y social de los estados y que, por tanto, es indispensable fortalecerlos -- como mecanismos y foros de coordinación y concertación de acciones entre los niveles federal, estatal y municipal del Gobierno".

En consecuencia con lo anterior, y buscando lograr la eficiente operación de los comités, así como el pleno cumplimiento de su participación dentro de la estrategia de desarrollo nacional y regional, se formularon las siguientes recomendaciones:

- "- Definir la participación de los COPRODES en la estrategia actual de desarrollo regional y nacional.
- "- Adecuar sus objetivos, integración y funciones, en congruencia con la participación que se les defina.
- "- Actualizar el fundamento jurídico de los COPRODES.
- "- Incluir en el clausulado del CUC-81 los términos de concertación, entre los gobiernos federal y estatales, para la estructuración, operación y canalización de recursos financieros a los COPRODES.
- "- Promover las modificaciones y ajustes pertinen-

tes en los esquemas y procedimientos de las administraciones federal y estatales, para que los comités se integren y operen adecuadamente y sean considerados sus esfuerzos y acciones en la toma de decisiones por parte de ambos órdenes de gobierno."

Con base en estas recomendaciones, se propuso también iniciar las siguientes acciones:

- "I Actualizar el marco jurídico que les daba vigencia, incorporando al decreto presidencial correspondiente, las modificaciones pertinentes en sus objetivos, integración y funcionamiento, para adecuar su participación en la estructura del Sistema Nacional de Planeación. Para ello se recomendó también que los propios ejecutivos estatales deberían decretar y normar la participación de sus dependencias en los comités.
- "II Promover las modificaciones y ajustes que sean necesarios en los esquemas y procedimientos de las administraciones federal y estatal para que los comités se integren y operen adecuadamente. Para ello sería necesario elaborar el manual de operación de los COPRODES.
- "III Impulsar el papel de los COPRODES como mecanismos de planeación y convertirlos en canales únicos para la presentación de las propuestas de inversión.
- "IV Incorporar a los COPRODES, las acciones de - -

COPLAMAR y CODEF y establecer en ellos subcomités financieros y de ciencia y tecnología."

Para llevar adelante estas recomendaciones y proposiciones, se integró un grupo de trabajo específico dentro de la Comisión Permanente de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el cual participaron representantes de los estados de Nayarit, México, Oaxaca, Jalisco y Durango; de las Direcciones Generales de Programación Regional y de Fomento al Desarrollo Estatal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los Delegados Regionales de ésta, correspondientes a los estados citados; así como representantes de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

## CAPITULO QUINTO

### LA CREACION DE LOS COPLADES COMO ORGANISMOS DE PLANEACION PA RA IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, es posible afirmar que aún cuando los antecedentes de planeación en México datan por lo menos de 1930, no es sino hasta el sexenio 1976 - 1982 - - cuando se logró establecer las bases de un Sistema Nacional - de Planeación, el cual se encuentra ya en pleno desarrollo, - apoyado principalmente en una estructuración más racional y - articulada entre las dependencias y entidades de la adminis- tración pública federal, que asigna diferentes tareas a las - entidades totalizadoras, a las coordinadoras sectoriales y a los organismos y empresas paraestatales.

El Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, publicado en abril de 1980\*, constituyó un elemento de particular importancia en la integración del Sistema de Planeación; ya que en él se exponen los componentes que lo caracterizan, (metodología, es- tructura institucional y proceso de planeación), se estable- cen los objetivos nacionales del desarrollo socioeconómico y el marco global de la economía en el que habrá de buscarse su cumplimiento, y se definen asimismo, las estrategias, políti- cas, recursos, acciones y demás medidas, a través de las cua- les será posible lograr los objetivos del plan, en los nive- les nacional, sectorial y regional.

El Plan Global se pudo realizar de manera inicial, a través - de cuatro vertientes que en el mismo plan se propusieron:

---

\* D. O. del 17 de abril de 1980.

La primera es la de obligación: a través de la cual se desarrollan las acciones, políticas y estrategias definidas, y cuyo cumplimiento es exigible para todo el sector público; la segunda es la de coordinación: que incluye las materias y acciones convenidas con los gobiernos estatales para extender el campo de la planeación al ámbito regional; la tercera es la de inducción: que considera la utilización de los instrumentos en poder del estado y la orientación de sus políticas, para inducir las acciones del sector privado hacia los objetivos predeterminados, y la última es la de concertación: que contiene los compromisos pactados entre el sector público y los sectores social y privado.

Sin embargo, es necesario advertir que los avances aquí someramente expuestos, deben ser apreciados en un contexto más amplio, que considere las limitaciones provenientes de: una programación aún deficiente en sus procesos, e insuficientemente extendida, tanto a nivel de la administración pública federal, como, y sobre todo, entre las administraciones estatales y municipales, cuyos presupuestos se elaboran en número considerable, sobre esquemas que resultan en el mejor de los casos obsoletos. De una coordinación que no ha podido articularse entre las dependencias y organismos del nivel central, y de éste con el regional. De una ejecución de las obras y servicios públicos, que adolece de muchos vicios e imperfecciones; y de sistemas incipientes de registro, información, control y evaluación.

Se espera no obstante, que las experiencias adquiridas durante varios años rindan frutos que puedan impulsar la consolidación de un Sistema Nacional de Planeación dinámico y flexible; que subsane las deficiencias en los niveles de ca

pacidad y desarrollo económico y administrativo, para lograr avanzar con rapidez y firmeza en la construcción de un México más preparado independiente y justo.

En el presente capítulo, se intentará poner de manifiesto la contribución que pueden aportar los Comités Estatales de Planeación Para el Desarrollo, como organismos apropiados para llevar a cabo la planeación del gasto público en las entidades federativas; compatibilizando las acciones que realizan las diferentes dependencias federales y estatales, y coordinando las acciones entre los gobiernos federal, estatal y municipales, con el fin de impulsar el desarrollo socioeconómico a nivel regional.

A lo largo de los distintos apartados que lo forman, se busca presentar a los COPLADES como organismos cuyas características de integración y funcionamiento los acreditan para intervenir en la consulta, diagnóstico y determinación de prioridades, objetivos y metas para el desarrollo económico regional; así como en la elaboración de planes estatales de desarrollo; en la instrumentación y coordinación de programas, estrategias y políticas de alcance nacional e interés local; en la operación de las tareas de programación - presupuestación del gasto público federal y estatal, y en la formulación y presentación de propuestas concretas de inversión, --gasto y financiamiento federal, para realizarse en los distintos estados de la república.

## 5.1 Creación de los COPLADES

En concordancia con las resoluciones acordadas en la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se tomó la decisión de establecer en el texto del Convenio Unico de Coordinación Federación - Estados, correspondiente al año de 1981, el procedimiento para sustituir a los Comités Promotores (COPRODES) establecidos por decretos presidenciales, en Comités Estatales de Planeación Para el Desarrollo (COPLADES), que los gobiernos estatales crearían mediante actos jurídicos propios.

De esta manera, el 5 de febrero de dicho año, durante la IV Reunión de la República, en la ciudad de Hermosillo, Son., al firmar los ejecutivos federal y estatales dicho convenio, se comprometieron de manera expresa, según lo estipulado en el capítulo segundo del documento, a coadyuvar en la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, y asimismo, coordinar sus acciones para el establecimiento y operación de los COPLADES. Durante el mismo acto, el Jefe del Ejecutivo Federal, después de rubricar el Convenio Unico, expidió el decreto por el cual se abrogaron los decretos que habían creado y modificado a los COPRODES. Esta disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de febrero del mismo año, y en ella se dispuso también, que las dependencias federales que actuaran en los estados, participarían en los COPLADES; y que para tal efecto, los titulares de dichas dependencias debían instrumentar las políticas que permitieran a sus órganos regionales, actuar como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

Adicionalmente, el ejecutivo federal representado por el Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto y los ejecutivos estatales, celebraron en el marco del propio Convenio Unico, acuerdos de coordinación para el establecimiento y operación de los COPLADES. En estos acuerdos se determinaron las bases generales para la integración y funcionamiento de los comités, posibilitando de esta manera que dispusieran de bases homogéneas de integración y funcionamiento a nivel nacional.

A fin de no entorpecer la continuidad en la operación de los organismos promotores del desarrollo socioeconómico de los estados, se propuso en el mismo decreto de abrogación, que en cada estado, el COPRODE continuaría en operación hasta formalizarse la creación del respectivo COPLADE.

Por su parte, los gobiernos de los estados emitieron disposiciones jurídicas (leyes, decretos o acuerdos) para la creación de sus respectivos COPLADES, adecuándolos a las características y especificidades de cada una de las entidades federativas. 35/

Con relación a estas disposiciones del gobierno federal que trasladaron la base legal de los comités, a las entidades federativas para convertirlos en organismos estatales de planeación, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, durante su intervención en esa misma IV Reunión de la República, declaró:

"Fortalecer la vertiente regional y coordinada del Sistema Nacional de Planeación es una de las preocupaciones -

---

35 Los Comités Estatales de Planeación Para el Desarrollo - (COPLADES) S.P.P. México, 1981. - ISBN 968809 530-3 pág. 12. En este documento se contienen como anexos, los textos íntegros de las disposiciones jurídicas que se citan en este apartado.

fundamentales del ejecutivo de la nación. Para ello, y también atendiendo a opiniones manifestadas en la reunión de funcionarios de los gobiernos de los estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ha convenido en transformar los mecanismos regionales de coordinación, de tal manera que se consolide la responsabilidad y la participación plena de los gobiernos de los estados en la planeación del desarrollo de sus entidades.

"Con este fin, el gobierno federal en la nueva etapa del Sistema Nacional de Planeación se compromete en el convenio a organizar la desaparición de los Comités Promotores del Desarrollo (COPRODES), regulados por decreto presidencial. Por su parte los gobiernos de los estados se comprometen a establecer, en lugar de esos anteriores organismos federales, Comités Estatales de Planeación Para el Desarrollo, que al ser creados por actos propios de las autoridades estatales, funcionarán bajo la responsabilidad política de sus gobernadores."

"Estos nuevos organismos estatales tendrán como función básica la elaboración y permanente actualización de los Planes Estatales de Desarrollo, coordinar todas las acciones derivadas del mismo y vigilar su congruencia con las que a nivel sectorial, global y regional formule el gobierno federal. Para la armonización del Sistema Nacional de Planeación. La federación y los estados se comprometen a diseñar bases mínimas de organización y funcionamiento para los nuevos organismos, a través de un acuerdo en el marco del Convenio Unico."

"Al transmitir esta función coordinadora a las entidades federativas, se busca no sólo una mayor congruencia formal en la estructura federal de nuestro Sistema Nacional

de Planeación, sino, además, el fortalecimiento de la -- capacidad programática y ejecutiva de las entidades, por lo que la federación se compromete, no sólo a mantener -- sino a redoblar su apoyo técnico y financiero a la Coordinación, ahora a cargo de los estados. Al efecto, el -- Presidente de la República ha instruido a las dependencias federales para que a través de sus órganos regionales, participen entusiasta, informada y eficazmente en -- los organismos de planeación que establezcan los estados." 36/

En cumplimiento de lo acordado, los ejecutivos estatales expidieron durante el primer semestre de 1981, las disposiciones jurídicas procedentes, para establecer en sus respectivas entidades federativas los Comités de Planeación Para el Desarrollo; los que por su parte han venido elaborando y promulgando sus propios reglamentos interiores, y constituyendo los Subcomités Regionales y Especiales, así como los grupos de trabajo, con base en -- los cuales se acometen las tareas básicas de los organismos, y se realizan las acciones de promoción y contacto entre los diferentes sectores sociales.

Con base en este conjunto de ordenamientos jurídicos, -- los COPLADES, en términos generales adoptaron la siguiente integración:

- I.- Un Presidente, que será en todos los casos el Gobernador de la entidad federativa correspondiente.

---

36/ Discurso del Lic. Miguel de la Madrid H., Secretario de Programación y Presupuesto. Memoria de la Cuarta Reunión de la República. Coordinación General de Comunicación -- Social de la Presidencia de la República - México - febrero de 1981.

- II.- Un Coordinador General, que designará el propio Gobernador.
- III.- Los titulares de las dependencias del ejecutivo estatal que señale el Gobernador.
- IV.- Los titulares de los órganos que actúen en el estado de las dependencias federales, que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del comité.
- V.- Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones incidan en el desarrollo socioeconómico del estado.
- VI.- El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal, será el Secretario Técnico del comité, en todos los casos.
- También, a invitación expresa del Gobernador podrán participar:
- VII.- Los Presidentes Municipales, de la entidad respectiva.
- VIII.- Los representantes de trabajadores, campesinos y cooperativistas, con sede estatal y debidamente registrados ante las autoridades correspondientes.
- IX.- Los representantes del sector empresarial, que reúnan las características exigidas en la fracción anterior.

X.- Los representantes de instituciones de educación superior y centros de investigación, ubicados en el estado.

XI.- Los Senadores y Diputados Federales por el Estado, así como los Diputados Locales.

Se ha previsto la designación de un miembro suplente por cada propietario de los señalados en las fracciones III a la X, con excepción de la VI.

Las funciones que se asignaron a los comités fueron las siguientes:

- Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal.
- 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 Global, Sectoriales, Estatal y Municipales.
- 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.
- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento pa

ra la entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.

Las propuestas que se hagan al ejecutivo federal, deberán presentarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a las normas que ésta establezca para ello, desglosadas a nivel de obras y servicios y claramente jerarquizadas. El ejecutivo federal, por conducto de las dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, de las entidades no coordinadas sectorialmente, comunicará oportunamente al comité la respuesta a sus planteamientos.

- Sugerir a los ejecutivos federal y estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del estado.
- Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio Unico de Coordinación, entre la federación y el estado, e informar periódicamente al respecto al ejecutivo estatal y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al ejecutivo federal.
- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, tendientes a orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de la entidad.
- Promover la coordinación con otros comités para coadyu

var en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales - solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la federación para tales efectos.

- Fungir como Órgano de consulta tanto del gobierno estatal como de los gobiernos federal y municipales, sobre la situación socioeconómica de la entidad.
- Proponer a los gobiernos federal, estatal y municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio comité. Las propuestas que se formulen al gobierno federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine.

Por su parte los COPLADES, al constituirse, adoptaron también, en términos generales, los siguientes órganos internos:

- La Asamblea Plenaria, presidida por el Gobernador del estado respectivo. En ésta participan todos los integrantes, sin excepción, del comité.
- La Comisión Permanente, presidida también por el Gobernador, o en su ausencia por el Coordinador. En la cual, participan los representantes de las dependencias federales y estatales.

- Los subcomités (sectoriales, microregionales y especiales), que están encabezados por funcionarios designados por el Presidente del Comité, y se integran con los representantes federales, estatales, privados y sociales, que tengan relación con el propósito del subcomité.
- Los Grupos de Trabajo, que pueden ser creados por la Asamblea Plenaria, o la Comisión Permanente, para avocarse al cumplimiento de una tarea específica, lo que determina también su integración y duración.

Por otra parte, en el acuerdo de coordinación los ejecutivos federal y estatales se comprometieron a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del COPLADE, en los términos y conforme al calendario que se acuerde anualmente.

También se estipuló que, las remuneraciones de los integrantes del comité estarían a cargo de las dependencias y organismos que los hubiesen designado, y se acordó que el comité se coordinaría con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus acciones resulten coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, sectorial y regional.

## 5.2 Marco Jurídico de los Nuevos Comités,

Como se apuntó anteriormente, el fundamento jurídico de los COPLADES se encuentra tanto en el procedimiento seguido por los ejecutivos federal y estatales descrito en el Convenio Unico de Coordinación para 1981, como en el decreto de abrogación de los que crearon y modificaron a los COPRODES, y desde luego, en el acuerdo de coordinación suscrito por el Secretario de Programación y Presupuesto, con los Gobernadores de los estados en el contexto del mismo CUC.

Cabe destacar asimismo, los decretos, leyes o acuerdos expedidos por los congresos y gobiernos estatales, para establecer sus respectivos comités, así como los reglamentos interiores emitidos por los propios organismos para normar su integración, atribuciones y funcionamiento interno.

Sin embargo, es preciso conceptualizar la naturaleza y adscripción de los comités en el contexto de la administración pública; al respecto, se cita lo siguiente:

"En cuanto a la naturaleza jurídica de los COPLADES, consideramos que son organismos descentralizados de la administración pública local, en los que la participación de funcionarios federales y municipales, y de representantes de los sectores social y privado, está determinada por el objeto de los comités, no por su naturaleza.

(Asimismo), "... consideramos que la descentralización es una forma de organización administrativa que puede ser utilizada, tanto por la federación como por los estados y municipios, para realizar las actividades que les competen, mediante (la creación de) organismos con perso

nalidad, patrimonio y régimen jurídico propios. Para -- mayor abundamiento consignemos que los Comités de Pla-- neación del Desarrollo Económico y Social reúnen todas-- las características que la doctrina señala a los orga-- nismos descentralizados, ya que han sido creados por ac-- tos materialmente legislativos --por decretos de los -- congresos locales o de los ejecutivos estatales, de a-- cuerdo con lo previsto en la Constitución Política de -- cada entidad federativa--; se les ha dotado de personali-- dad, patrimonio y régimen jurídico propios, con el fin-- de desarrollar las funciones relativas a la planeación-- y a la compatibilización a nivel local, de los esfuer-- zos que en esta materia realizan la Administración Pú-- blica Federal, el gobierno del estado y los ayuntamien-- tos de la entidad; lo que constituye su objeto. De -- igual manera, cuentan con una denominación que les dis-- tingue de otros organismos, y tienen una sede oficial -- las capitales de los estados-- y órganos propios de di-- rección, administración y representación." 37/

Dentro de dicho marco jurídico, los COPLADES constitu-- yen instancias adecuadas para recibir apoyos de los -- tres órdenes de gobierno y de los sectores social y pri-- vado, así como para llevar a cabo las acciones que los-- caracterizan como organismos impulsores del desarrollo-- regional.

---

37/ Fesqueira O, Eduardo, Lic. El Sistema Nacional de Pla-- niación en el Ambito del Desarrollo Regional. En Aspec-- tos Jurídicos de la Planeación en México. op. cit. p. -- 160.

### 5.3 El Funcionamiento de los COPLADES Como Mecanismos de -- Planeación a Nivel Regional.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, puede -  
apreciarse que si bien, las funciones que correspondie-  
ron a los COPRODES y las que actualmente están a cargo  
de los COPLADES han venido ajustándose convenientemente  
a fin de quedar ahora bajo la responsabilidad política-  
y jurídica de los gobiernos estatales, los que pueden -  
adecuar estos organismos a las necesidades y caracterís-  
ticas específicas de sus entidades; puede no obstante, -  
señalarse que, dichos comités para llevar adelante sus  
objetivos necesitan ser fortalecidos y deben ser respal-  
dados y atendidas sus proposiciones y recomendaciones, -  
así como adecuadas de común acuerdo las respectivas a--  
tribuciones de las dependencias federales que actúan en  
sus estructuras. Resulta igualmente indispensable para  
el buen funcionamiento de los comités, esclarecer la --  
capacidad de respuesta que pueden tener sus propuestas-  
sobre el destino y uso del gasto público; tanto por lo  
que se refiere a los programas nacionales de alcance es-  
tatal, como en lo que toca al programa normal de las --  
dependencias y organismos federales.

Cabe añadir, que es menester también reglamentar la - -  
obligatoriedad de todas las entidades y representacio--  
nes que concurren en los COPLADES, de informar en deta-  
lle al inicio de cada ejercicio, sobre las actividades-  
que han programado y las que se desarrollan en la enti-  
dad federativa y los planes que han elaborado por perio-  
dos de seis o más años.

De esta manera, podría contarse con un conjunto articu-  
lado de organismos plenamente integrados al Sistema Na-

cional de Planeación, para buscar la compatibilización de los criterios sectoriales con los regionales, y coadyuvar a mejorar la congruencia y eficacia en las diferentes etapas de planeación, asignación, ejecución, coordinación y evaluación de las inversiones que a nivel regional realiza el gobierno federal.

Asimismo, fortalecidos los foros de comunicación y negociación que son los COPLADES, a través de sus diversos órganos de trabajo y decisión (Subcomités Regionales, Sectoriales y Especiales, Grupos de Trabajo, Comisión Permanente, Asamblea Plenaria, etc.), estarían en capacidad de llevar a cabo activamente, aunque no sin dificultades que no deben ser menospreciadas, importantes esfuerzos para coordinar las acciones de los gobiernos federal y estatales; apoyados técnicamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal y coordinados por funcionarios estatales designados exprofeso, y reguladas sus actividades por su propio reglamento interior.

En estas acciones destacan, la elaboración y publicación de planes y programas de desarrollo estatal; la formulación y presentación de proyectos específicos para la realización de obras y la prestación de servicios de interés local; la coordinación de acuerdos y estrategias de carácter nacional y alcance estatal, y la instrumentación de mecanismos y medidas para la autorización, ejecución, coordinación y evaluación de todas las acciones tendientes a impulsar el desarrollo de sus respectivas entidades federativas.

El propósito principal de los siguientes apartados, será mostrar sintéticamente pero de manera cabal, los avan-

ces logrados con el funcionamiento de los comités e intentar destacar asimismo, las amplias posibilidades que ofrecen estos organismos para la realización de tareas fundamentales en el conocimiento y difusión de los problemas y perspectivas de las distintas regiones del país; con lo cual, será posible tomar las medidas que subsanen en lo posible, las deficiencias y dificultades que actualmente sufren los estados de la república, y poner en marcha nuevos esquemas de desarrollo regional, que impulsen definitivamente el progreso equilibrado y armónico del país.

Los COPLADES, han llevado a cabo importantes trabajos que están dirigidos a propiciar el encuentro de soluciones prácticas e inmediatas a la problemática regional; sin embargo, su funcionamiento aún incipiente ofrece múltiples posibilidades de aprovechamiento positivo para crear e impulsar las bases de un desarrollo más acelerado y sostenido de los estados. Los comités están en posición de aprovechar las administraciones federal, estatales y municipales, para edificar y mejorar un sistema de información económica y social que retroalimente al nacional y se fortalezca técnica y metodológicamente de éste. Debe sistematizarse y depurarse periódicamente la información a nivel de comunidades, municipios y estados. Proseguir los diagnósticos y estudios para conocer a fondo y solucionar las desigualdades y atrasos regionales. Elaborar proyectos de interés prioritario y de carácter social, que eleven la ocupación permanente y expandan el mercado interno, y entre otras trascendentales actividades, señalar fórmulas para lograr la participación e incidencia de las acciones que desarrollan los sectores social y privado hacia tales objetivos. En suma, los COPLADES como organismos auspiciados por el gobierno federal y decididamente utiliza

dos por los gobiernos estatales, pueden convertirse en organismos idóneos para conocer profundamente la realidad socioeconómica del país e instrumentar las medidas que la transformen en mayor riqueza y bienestar para todos los mexicanos.

### 5.3.1 Planes de Desarrollo Estatal.

Con algunos elementos metodológicos, que puso a disposición de los gobiernos estatales la Secretaría de Programación y Presupuesto federal, su apoyo técnico y asesoría; los COPRODES elaboraron en 1979, en los 31 estados de la república, los Planes Estatales de Desarrollo, que cubrieron diferentes periodos, alcances y objetivos. No obstante, en casi todos se formularon diagnósticos, se propusieron metas o se establecieron tendencias en el comportamiento de las principales variables económicas, y se precisaron algunos objetivos y las políticas que se atenderían para alcanzarlos.

Se buscaba principalmente, a nivel nacional, contar con documentos uniformes generados por las administraciones locales, bajo la supervisión o simple asesoría de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que apoyaran la conformación de políticas para el desarrollo regional, propuestas más tarde en el Plan Global de Desarrollo 1980-82. La integración de estos planes se realizó en el seno de los COPRODES y significó un considerable esfuerzo en materia de planeación; lográndose con ello, configurar un marco de orientación para aplicar la inversión pública federal en los esta-

dos, así como indicar líneas para inducir la acción de los sectores social y privado.

Sin embargo, y debido a que su elaboración se efectuó antes de la aparición del Plan Global del Desarrollo, se presentaron problemas, como los siguientes:

- Falta o deficiencias en la participación de los representantes de las dependencias federales, en cuanto a la aportación de información y planteamientos, así como de apoyo técnico y asesoría.
- Insuficiencias y retrasos en la capacidad administrativa y técnica de algún gobierno estatal, lo que disminuye la disponibilidad y confiabilidad de la información sobre la problemática de la realidad estatal.
- Los cambios en las administraciones estatales, dificultan la continuidad de las políticas y prioridades locales, a la vez que retrasan los trabajos de elaboración y actualización de los COPLADES.
- Falta de congruencia entre las estrategias y programas desarrollados por los gobiernos locales, y los objetivos establecidos en los planes estatales; lo que no siempre se debe a la aparición de circunstancias coyunturales, sino al cambio de políticas a nivel estatal.

Por tal motivo, se hizo necesario actualizarlos a la luz de los objetivos definidos en el Plan Global, lo cual se realizó parcialmente. Al respec-

to, debe señalarse que los COPLADES tienen asignada como una de sus funciones, la de "promover y coadyuvar la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su -- congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el gobierno federal."

En este sentido, debe considerarse que la nueva Ley de Planeación, establecida recientemente por el ejecutivo federal,\* contiene disposiciones que hacen necesario reformar las funciones de los COPLADES, a fin de adecuar su funcionamiento dentro del nuevo marco establecido por los avances registrados en la construcción del Sistema Nacional de Planeación. -- Asimismo, los gobiernos estatales, deben hacer reformas a sus constituciones, para que y a través de acuerdos de coordinación que celebren con el gobierno federal, puedan ajustar y modernizar su participación en el proceso de planeación nacional. En estas tareas los COPLADES pueden representar un instrumento de señalada relevancia.

### 5.3.2 Programas y Estrategias de Alcance Nacional y de Interés Estatal.

Los Comités Promotores anteriores y los COPLADES actuales han coadyuvado en la instrumentación de -- los diversos programas y estrategias que durante el sexenio 1976-1982, puso en marcha el gobierno fede-

---

\* D. O. del 5 de enero de 1983.

ral, con la finalidad de destinar recursos financieros a las áreas y sectores más necesitados de la economía, así como de allegar servicios y participar en la realización de las obras más urgentes para las comunidades.

Como ya se señaló, dentro de los programas realizados en dicho sexenio, podemos destacar los siguientes:

Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral Para el Desarrollo Rural (PIDER); Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Los programas estatales de inversión, como se ha dicho, fueron aquellos con los que se inició el Convenio Unico de Coordinación Federación - Estados "... para la realización de programas de desarrollo socioeconómico que contienen asignación de recursos presupuestales, ejecución de obras, prestación de servicios públicos y, en general, las acciones a realizar en cumplimiento de las responsabilidades que les competen al ejecutivo federal y al ejecutivo estatal de manera concurrente, conforme a su respectiva competencia constitucional".\*

Las acciones que se emprendieron se ubicaron exclu-

---

\* Convenio Unico de Coordinación ... Para el Ejercicio-Fiscal correspondiente al año de 1978, Cláusula Primera.

sivamente en los siguientes sectores:

- Agropecuario y Forestal.
- Pesca.
- Asentamientos Humanos.
- Comercio.
- Turismo.
- Salud y Seguridad Social.
- Industrial.
- Comunicaciones y Transportes.
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- Laboral.
- Administración y Defensa.

Aún cuando los programas a realizar implicaron transferencias de recursos financieros a los gobiernos estatales, se llevaron a cabo bajo la normatividad y capacidad técnica de las dependencias originariamente responsables de los mismos; comprendiendo acciones en materias de: agua potable y alcantarillado rurales; obras en cabeceras municipales; mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; construcción y rehabilitación de la vivienda popular; casas de cultura; instalaciones deportivas; caminos rurales; caminos vecinales y acropistas; carreteras estatales; carreteras urbanas; construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales, y cárceles y penitenciarías.

Asimismo, debe advertirse que la transferencia de recursos a las entidades federativas para los Programas Estatales de Inversión, estuvo referida únicamente

te a la responsabilidad en la ejecución, control y evaluación de las obras a realizar, quedando excluidos los gobiernos estatales de intervenir en el proceso de asignación y distribución sectorial y territorial del gasto público. Las determinaciones para establecer los techos financieros de los programas estatales de inversión del PIDER, COPLAMAR, SAM, etc., son tomados a nivel central en las reuniones intersectoriales de programación - presupuestación; a través de los mecanismos de definición para los rangos y rubros del gasto, que son los "grupos interinstitucionales de Programación - Presupuestación Sectorial (GIPPS)". Por medio de los cuales se realizó la fijación de los presupuestos definitivos para los proyectos regionales, así como su distribución sectorial y espacial.

De esta manera, es posible apreciar la reducida participación que siguen teniendo los gobiernos locales, tanto en relación con los montos de recursos transferidos, como en la posibilidad de decidir sobre el destino y uso de los mismos. Sobre el particular se ha observado que las inversiones son mínimas con relación a los programas de las dependencias federales, al grado de que se ha hecho notar que: "La participación de los programas estatales de inversión, respecto a la totalidad de programas en 1980, a nivel nacional fue de 3.2% y referido al Estado de Veracruz fue del 1.7%" 38/

En cuanto a los recursos destinados a la atención del Programa Integral Para el Desarrollo Rural (PIDER), éstos

---

38/ Memoria de la Primera Reunión Nacional de Coordinadores Generales de COPLADES. Realizada en la ciudad de Villahermosa, Tabasco, el 15 de junio de 1982.

fueron del orden de los 55 mil millones de pesos, aproximadamente, para el periodo 1977 - 1982, (a precios corrientes); al año de 1982 le correspondió un presupuesto de 17 000 millones. Este programa se inició en 1973, para corregir las graves desigualdades que se habían producido en el sector agropecuario, destinando partidas presupuestales anualmente, a la atención de microregiones formadas por comunidades rurales dispersas que cuentan con escasos recursos para su desarrollo. En 1980 se decidió inscribir este programa dentro de las funciones que desarrollaba la Secretaría de Programación y Presupuesto, para lo cual se formó la Dirección General correspondiente, adscrita a la Coordinación General de Delegaciones. Para 1983, desaparece como programa, y sus funciones primordiales se plasmaron como parte de las atribuciones que le competen a la Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Rural Integral, Órgano de la Secretaría de Programación y Presupuesto, enclavado en la Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural.

En 1977, se creó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), como un programa de atención y apoyo a los grupos y comunidades más necesitados del país, a fin de que contarán con los mínimos de bienestar en materias de alimentación, salud, educación y vivienda. Al efecto, COPLAMAR estableció acuerdos con varias dependencias y organismos del sector público federal, para llevar a cabo sus acciones; así se efectuaron los convenios IMSS-COPLAMAR; CONASUPO-COPLAMAR; SARH-COPLAMAR, etc. Hasta el año de 1979, el programa sólo había ejercido un presupuesto de poco más de mil millones de pesos, pero para el periodo-

79 - 82, se le asignaron recursos por más de 80 mil - -- millones. En 1982, se le programaron 36 mil millones de pesos.

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que tenía entre -- sus principales objetivos el quimérico propósito de lo -- grar la autosuficiencia alimentaria, surgió en 1980, y se definió como una estrategia multisectorial de enfoque glo -- bal. En 1981, se incluyó en el CUC y por este motivo se firmaron acuerdos con los 31 gobiernos estatales, y se -- constituyeron los Subcomités de Apoyo al SAM, los cuales -- deberían auxiliar las acciones a nivel estatal que se de -- sarrollaron en torno al SAM. El Gobierno Federal autori -- zó recursos a través de los subcomités, para coadyuvar a -- este fin, por un monto de más de 450 millones de pesos -- para los años de 1981 y 1982.

Cabe añadir, que los COPRODES en principio, y los COPLA -- DES, recientemente, colaboraron en la instrumentación de las acciones que se desarrollaron para cumplir con dichos programas. En este sentido, debe destacarse el considera -- ble esfuerzo que realizaron los comités en la programación de las obras a realizarse. Sin que por otra parte, ha -- yan sido debidamente tomados en cuenta sus planteamien -- tos.

### 5.3.3 Proceso de Programación - Presupuestación a Nivel - -- Regional.

Con base en las disposiciones contenidas en el "Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa", expedido en mayo de 1974, como se apuntó anteriormente, los 14 COPRODES existentes en ese entonces formularon y presentaron su propuesta para la realización de programas federales en sus respectivos estados. A partir de ese año, en forma interrumpida estos organismos y los actuales COPLADES que los reemplazaron, han venido presentando propuestas concretas de inversión, gasto y financiamiento federales para los 31 estados de la república.

A continuación, se presenta un resumen de los principales avances logrados con la operación de los comités en su carácter de mecanismos de programación del gasto público a nivel regional, así como de los problemas que enfrentan y sus posibles perspectivas; considerando fundamental esta actividad de los organismos, ya que a través de ella se coadyuva directa y responsablemente a la solución de los problemas más apremiantes en los estados primero identificando las prioridades; y finalmente, orientando los recursos y las acciones buscando alcanzar la mayor eficacia, a fin de optimizar el uso de estos recursos escasos en relación con las necesidades.

Desde el capítulo tercero de este trabajo, se han expuesto brevemente algunas acciones que desarrollaron los COPRODES, para satisfacer los ordenamientos del --

Acuerdo de Programación antedicho. Cabe añadir al -- respecto, el papel de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, que entre otras atribuciones contenía las que a continuación se mencionan: Sugerir lineamientos para la programación de inversión pública federal y criterios que permitan ampliar su rendimiento en la escala regional, en su perspectiva, tanto urbana como rural; así como emitir opinión respecto a las proposiciones de programas de inversiones federales anuales, presentadas por los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, y la relativa a coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las locales, a fin de fortalecer el desarrollo regional en los ámbitos urbano y rural.

Estas funciones que tenía asignadas la Comisión Nacional y sus complementarias, la habían convertido en un singular instrumento para realizar la coordinación a nivel nacional de las acciones que venían realizando los COPRODES. Puede decirse que entonces, durante un breve período, se contó con un esquema de planeación del desarrollo regional más evolucionado en su estructura que el correspondiente a nivel sectorial y global, ya que la integración de la comisión por funcionarios de alto nivel y sus facultades para intervenir en el proceso de coordinación de las inversiones públicas, dando lineamientos a las dependencias federales, y haciendo recomendaciones a los comités para armonizar y compatibilizar sus acciones entre sí, y con las que realizaba la federación; resultaban en teoría en un eficaz mecanismo integral de planeación, programación, ejecución, control y evaluación, del gasto público federal a nivel es total.

Sin embargo, este nuevo esquema no había creado los -- procesos para llevar a cabo una adecuada regionaliza - ción del gasto público, ni había definido los criterios conforme a los cuales podría compatibilizarse la reali - zación de los anteproyectos de presupuesto que anualmen - te formulaban las dependencias federales, con los plan - teamientos contenidos en las propuestas que presentaban los COPRODES, quedando convertido realmente en un sím - ple membrete cuya acción efectiva fue muy limitada, tan - to por el corto tiempo que subsistió la comisión, como - por no haber dado respuesta a las peticiones de los es - tados.

No ha sido posible conocer los alcances de las propues - tas presentadas por los COPRODES durante esta etapa, ni tampoco si estas se sujetaron a ciertas formalidades - técnicas homogéneamente definidas para su presentación. Aunque cabe suponer de acuerdo con los escasos avances alcanzados hasta entonces en la programación regional, que éstos no pudieron ser incorporados a los anteproyec - tos de presupuestos de las dependencias federales, debi - do en gran parte a las diferencias en las unidades de - medida consideradas en ambos casos.

Se ha señalado que es a partir del año de 1977, cuando - la programación de las inversiones del sector público - comienza realmente a realizarse en forma integral, al - vincularse el presupuesto con la formulación de progra - mas, y abandonarse el método tradicional de elaborar -- los presupuestos con base en el aumento (o disminución) de los recursos disponibles. Esta opinión se apoya en - la creación de la Secretaría de Programación y Presu - puesto desde ese año, puesto que vino a cubrir las fun

ciones globales de planeación y ejecución del gasto público, así como las de su control y evaluación, entre otras importantes tareas que se le confiaron.

Para avanzar en dichos propósitos, la Secretaría de Programación y Presupuesto estructuró desde su primer año de operación, el "Proyecto de Programa Quinquenal de Acción del Sector Público 1978 - 1982", que comprendió -- tanto la definición de una estrategia global de desarrollo, como la elaboración de programas de acción quinquenales de los sectores programáticos. Dentro de la estrategia se incluían los grandes objetivos nacionales - de largo plazo, las metas a alcanzar para 1982, y los - instrumentos y acciones de política económica correspondientes.

Con base en este esquema se enmarcaron los trabajos de programación-presupuestación, a fin de preparar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación para - 1978. A este respecto, debe destacarse la creación dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto de - los Grupos Interinstitucionales de Programación Presupuestación Sectorial (GIPPS), que desempeñaron desde su formación la función de enlazar a los coordinadores sectoriales y representantes institucionales con los responsables de las áreas centrales de presupuesto, a --- efecto de lograr la óptima congruencia y racionalidad - en la integración del presupuesto en sus tres instancias: global, sectorial e institucional.

En cuanto a la programación regional, se precisó desde el principio que sería necesario establecer un procedimiento que pudiera incorporar progresivamente, a la me-

cánica central presupuestaria, los puntos de vista, y - las prioridades de los gobiernos estatales. Para este efecto, se decidió formar en la misma Secretaría de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Promoción y Operación Regional; cuyas funciones comprendieron desde la coordinación de los Secretariados Técnicos de los COPRODES (anteriores representantes, actuales -- Delegados de la Secretaría de Programación y Presupuesto en los estados), de estudiar y resolver sobre las -- transferencias de apoyos presupuestales, hasta la coordinación anual de las actividades de programación - - presupuestación regional, (Programa Normal de las Dependencias y Entidades Federales, CUC y PIDER), entre - otras.

Esta Dirección General recogió los antecedentes que - - existían sobre la presentación de las propuestas estatales, buscando definir los mecanismos para compatibilizar los criterios regionales con los sectoriales en la asignación del gasto público. En este sentido, se consideró necesario lograr que fueran tomadas en cuenta dichas propuestas por parte de los GIPPS, durante la concertación de acuerdos entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y los sectores programáticos del gobierno federal. Sin embargo, en virtud de las deficiencias prácticas y metodológicas que se presentaron durante el proceso de programación regional, no fue posible utilizar la información captada para uso y consideración de los sectores administrativos del gobierno federal.

Lo anterior, se debió principalmente, a las siguientes circunstancias:

- La carencia de un marco nacional de política regional así como de planes estatales de desarrollo, que orientaran los criterios y principios básicos de la programación.
- La ausencia de una etapa previa para explicar y preparar a los secretarios técnicos de los comités, sobre la mecánica del proceso, así como acerca de los lineamientos y procedimientos metodológicos y las políticas generales.
- La utilización de un formato (el SPP-16), cuyas características apuntaban más bien a conocer los programas regionales de las dependencias federales, que a captar las necesidades locales; además no agrupaba la información por programas y subprogramas; lo que dificultaba su agregación y análisis.
- La iniciación extemporánea del proceso de programación a nivel regional, que no pudo sincronizarse con la del nivel central.

A pesar de estas dificultades, puede señalarse que la utilización de los COPRODES y el apoyo técnico que se les proporcionó a través de las representaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la definición de lineamientos específicos para los programas CUC y PIDER, con procedimientos más sencillos y precisos, permitió obtener resultados exitosos para estas acciones y coadyuvó a la consolidación de los comités en su papel de instancias adecuadas para las tareas de programación del gasto público a nivel regional.

El proceso de programación - presupuestación que a nivel regional fue desarrollado durante 1978, no presentó en líneas generales diferencias de fondo con el realizado un año antes; sin embargo, pueden señalarse las siguientes innovaciones más importantes que se registraron:

- Se proporcionó aunque con retraso, pautas y lineamientos generales a las representaciones estatales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para orientar los trabajos del proceso, buscando incorporar los criterios de los gobiernos locales.
- En algunos casos, se elaboraron inventarios de obras de infraestructura con el propósito de contar con información más completa sobre el desarrollo estatal.
- Se fragmentó el formato SPP-16, en 16 formatos de los que se utilizaron 13 solamente.
- Se formuló y circularizó por primera vez, un manual de programación - presupuestación a nivel central, para establecer los lineamientos metodológicos del proceso que deberían observar los coordinadores sectoriales y los organismos y empresas del sector público federal.
- Se realizó parcialmente, la elaboración de "compromisos programáticos" que intentaban determinar para ciertos sectores, ubicación, acciones a realizar, recursos autorizados y responsables de ejecución.
- Adicionalmente, se propuso que en las propuestas de inversión se integrara el desglose del gasto corriente, a efecto de presentar el concepto global de gasto

público detallado por programas de alcance estatal.

Por su parte, las dificultades y deficiencias que en mayor medida se presentaron dentro de las actividades se-ñaladas, pueden ser resumidas de la manera siguiente:

- El establecimiento de normas y lineamientos por las -- áreas centrales de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, para orientar las actividades del proce--so a nivel regional, en parte debido a su novedosa incorporación y a su retraso, no pudo ser adecuadamente tomado en cuenta por las representaciones federales -- en los estados, que participaron en la formulación de las propuestas, como miembros del COPRODE.
- Los 13 formatos enviados exigieron otras tantas cla--ves de identificación para su posterior digitación y procesamiento electrónico; esto originó frecuentes -- errores que eliminaron significativos volúmenes de información.
- Las propuestas no pudieron incorporar el desgloce del gasto corriente, ya que esto implicaba que se presen--taran por capítulo de gasto y no en forma agregada co--mo se venía haciendo; esto representaba una gran com--plejidad, además de un número mayor de personal capa--citado.
- Por otra parte y finalmente, cabe señalar que, debi--do a la oportuna definición de cifras globales de "salida" para los programas CUC y PIDER, fue posible agi--lizar la autorización para estas inversiones.

El proceso de programación del gasto público a nivel regional que se realizó durante 1979 para incorporarse al presupuesto correspondiente a 1980, introdujo un número mayor de cambios que fueron adoptados en medio de una serie de modificaciones y adecuaciones realizadas en la estructura organizativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto; dentro de los cuales, se destaca el amplio esfuerzo de planeación en el que se había comprometido la institución.

Bajo lineamientos metodológicos definidos centralmente, cada entidad federativa se encontraba formulando su respectivo Plan de Desarrollo Socioeconómico Estatal (PLADE), realizándose estas actividades en el seno de los COPRODES, que además se impusieron en su mayoría la tarea de calendarizarlos para el resto del sexenio, con lo cual, se pretendía obtener un mayor grado de rigor en el proceso de planeación regional, estableciendo una relación más alta de correspondencia entre el plan y el programa - presupuesto anual. En el mismo sentido, se apuntaba la conveniencia de propugnar por una mejor ubicación espacio-temporal de las acciones del sector público, y sus distintos sectores de actividad socioeconómica, mediante la programación de nivel subregional basada en coeficientes de mínima congruencia, tanto en la oportuna ejecución de las obras; como en el grado de compatibilidad entre éstas.

Cabe asimismo, destacar, la introducción para este ejercicio de un "Catálogo de Actividades del Sector Público", instrumento éste que impuso la adopción de una sola clasificación sectorial-administrativa para todas las dependencias y entidades de la administración pública.

ca federal, en acatamiento a lo dispuesto por la Ley --  
Orgánica de diciembre de 1976, Con lo cual, se eliminó  
la anterior "clasificación sectorial programática", y --  
se ordenaron las acciones, en dos clases de grupos. En  
el primero (como actividades de primero y segundo or--  
den), se pusieron las funciones y subfunciones que co--  
rresponden a las atribuciones que enmarcan al conjunto  
de la administración pública federal; "es decir, que en  
globa todas las acciones que son necesarias para llevar  
a cabo el quehacer público de acuerdo con los grandes --  
objetivos de la política económica y social del país."--  
39/

En el segundo, (como actividades de tercero y cuarto --  
orden), se establecieron las categorías de programas y  
subprogramas, las que junto con las anteriores, contie--  
nen una clave alfabética y numérica que al unirse se --  
convierte en lo que se denomina, la "apertura programá--  
tica", la cual relaciona en orden de abstracción descen--  
dente las actividades y subactividades que se ha previs--  
to realizar.

Por otra parte, y ya en lo que respecta al ámbito de la  
operación del proceso de programación - presupuestación  
regional, deben mencionarse a nivel interno de la Secre--  
taría de Programación y Presupuesto, los cambios origi--  
nados por la desaparición de la Dirección General de --  
Promoción y Operación Regional ya mencionados, quedando  
las funciones que ésta venía desempeñando, distribuidas  
entre la Coordinación General de Delegaciones Regiona--

---

1/ "Catálogo de Actividades del Sector Público Federal", --  
1982, Secretaría de Programación y Presupuesto S/N, --  
México 1981, página 7.

les y la Dirección General de Programación Regional. - --  
Con esta medida la Coordinación General de Delegaciones, -  
se convierte en el área de mayor apoyo al desarrollo re--  
gional, aún cuando las atribuciones para definir los as--  
pectos normativos de la programación regional se ubicaron  
en la citada Dirección General.

Durante 1980, con la publicación del Plan Global de Desa-  
rrollo 1980-1982, se continúan los estudios para seguir--  
apoyando el desarrollo de los estados, y se incorporan --  
nuevos avances en la mecánica de la programación-presu- -  
puestación regional. Entre los elementos más destacados -  
de dichas innovaciones cabe destacar los siguientes:

- Se integró la Comisión Coordinadora del Proceso de Pro-  
gramación-Presupuestación 1981, para una mejor direc- -  
ción de estos trabajos, y dentro de ésta, se formó un -  
grupo de trabajo compuesto por representantes de las Di-  
recciones Generales de Política Presupuestal, Programa-  
ción, Programación Regional y Fomento al Desarrollo Es-  
tatal; que se responsabilizó para definir los mecanis--  
mos de coordinación que hicieron posible la compatibili-  
zación de los criterios regionales y los sectoria-  
les de asignación del gasto.
- Se presentó un marco de políticas para la programación-  
regional, y se enviaron a los sectores de la adminis--  
tración pública federal los lineamientos para que ajus-  
taran su participación en el nivel regional, al elabo--  
rar su anteproyecto de presupuesto para 1981; elaborán-  
dose asimismo, un catálogo básico de programas de alcan-  
ce estatal.
- Se contó por primera vez, con un manual para la opera--

ción a nivel regional del proceso de programación-presupuestación 1981, que se envió a las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que éstas en su calidad de secretarios -- técnicos de los COPRODES apoyaran la operación del proceso y, en base a las normas, lineamientos y procedimientos expuestos, fueran integradas y presentadas las propuestas anuales de inversión federal de alcance estatal.

- Se implantó a nivel central el esquema de corresponsabilidad en el gasto público, que implicó una mayor delegación de facultades a las coordinadoras de sector y entidades del sector público federal, para llevar a cabo un manejo más independiente en la ejecución de los recursos presupuestarios.
- Se diseñaron y se enviaron nuevos formatos además del E-2, los de programas prioritarios para el desarrollo estatal (para obras nuevas), y los de Analítico de Inversiones, que contenían los programas y subprogramas prioritarios.

Nuevamente los Comités presentaron sus propuestas al ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, no se conoce si hubo respuesta de algunas dependencias federales a estos planteamientos.

Como en los procesos anteriores, la presupuestación de los programas regionales insertos en el CUC, debido a sus procedimientos específicos y a la negociación previa de sus techos financieros, se llevó a cabo sin pro

blemas. Aunque cabe señalar que en algunos casos no se pudo conocer si el ejercicio de los recursos se iba a efectuar por administración o en contrato, lo que hace impracticable conocer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Los Programas Estatales de Inversión PEI, a los que se habían transferido recursos a partir de 1977 hasta 1980, por un monto de 27,000 millones de pesos; tuvieron una asignación para 1981, de 14,600 millones.

Por su parte, al PIDER que de 1977 a 1980 se le habían transferido 26,000 millones, para 1981 le fueron asignados 13,800 millones; y a COPLAMAR se le otorgaron 28,200 millones.

En 1981, tuvo lugar la transformación de los COPRODES, que como hemos visto, se convirtieron en COPLADES; asimismo, se realizaron acciones para mejorar técnica y operativamente las etapas del proceso que continuaban los avances obtenidos en los ejercicios anteriores. Podemos señalar brevemente algunas de estas acciones:

- Se avanzó en la definición de los objetivos básicos de política regional, y en la selección de programas prioritarios para el desarrollo estatal, que en 1980 habían sido 27, llegándose a 98 para este ejercicio.
- Con base en lo anterior, algunos sectores de la administración pública federal elaboraron anteproyectos de sus presupuestos de egresos en forma regionalizada y para un subconjunto de los programas estratégicos respectivos.

- Se continuó la adecuación de los instrumentos para -- coordinar el proceso de programación-presupuestación, para lo cual se crearon grupos de trabajo en el seno de la ahora Comisión Coordinadora de los Trabajos -- para la Formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1982.

Con relación a este último punto, es de hacer notar -- como se formulaba para este año, el presupuesto de -- egresos de la federación; para lo cual me permito citar el "Manual de Programación-Presupuestación 1982", editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en junio de 1981: La formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación se realizará en dos eta-- pas:

Primera Etapa. Anteproyectos de Presupuesto a Nivel-Agregado.

- "- En esta etapa las Coordinaciones de Sector y Entida-- des de la Administración Pública Paraestatal, formu-- lan sus anteproyectos de presupuesto sectoriales e -- institucionales a nivel de programa, subprograma, proyecto prioritario - capítulo; además las entidades -- presentan sus estimaciones de financiamiento y de pago de Deuda Pública. Asimismo, los COPLADES elaboran las propuestas estatales de inversión y las presentan a los Coordinadores de Sector, para que se contemplen esas propuestas, en los programas normales de los sectores.
- "- Los Coordinadores de Sector integran el anteproyecto de presupuesto sectorial tomando como base los ante - proyectos de las entidades paraestatales bajo su coordinación y los remiten a la Secretaría de Programa- -

ción y Presupuesto, para que se integre el proyecto de presupuesto y analice las posibilidades financieras con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el seno de la Comisión Gasto-Financiamiento.

"- Los Coordinadores de Sector, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público -- compatibilizan la información de los anteproyectos en el seno de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación Sectorial (GIPPS).

"- La Secretaría de Programación y Presupuesto afina el anteproyecto de presupuesto 1981 y lo presenta a la Comisión Gasto-Financiamiento y al C. Presidente de la República, captando las observaciones y elaborando los ajustes correspondientes.

"- La Secretaría de Programación y Presupuesto comunica los rangos de gasto definitivos, a los que las entidades se sujetarán en la formulación de sus anteproyectos de presupuesto analíticos.

"Segunda Etapa. Anteproyectos de Presupuesto Analíticos y Calendarizados.

"- Los Coordinadores de Sector y las Entidades detallan y calendarizan sus anteproyectos de presupuesto y los envían a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

"- La Secretaría de Programación y Presupuesto efectúa el análisis correspondiente de los anteproyectos analíticos e integra el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1982, el que se somete a consideración de la Comisión Gasto-Financiamiento y del C. Presidente de la

República.

- Autorizado por el C. Presidente de la República el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1982, se envía a la H. Cámara de Diputados para su discusión y aprobación."

Producto fundamental de este proceso, constituyó la formulación y presentación de las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, que entregaron a la Secretaría de Programación y Presupuesto los 31 Comités y, que representaron un monto aproximado de 393,784 millones de pesos (corriente), de los cuales correspondieron el 67.7% al Programa Normal; 15.6% a los Programas Estatales de Inversión del CUC; 7.0% al PIDER, y 9.7% a COPLAMAR.

Durante 1982, y con vistas a la sucesión presidencial, los trabajos de programación-presupuestación, se desarrollaron bajo un clima de menor interés relativo por parte de las áreas responsables; sin embargo, también durante este ejercicio se obtuvieron algunos avances en relación a los anteriores. Entre éstos destacan:

- La formulación, envío y análisis de un cuestionario sobre el proceso anterior, que permitió conocer en cierta medida, la problemática enfrentada en su operación.
- Se elaboró el documento "Compatibilización del proceso de programación-presupuestación 1983", en el que se señalaron los objetivos generales y específicos que se pretendían cumplir durante 1983.

- Formulación del "Manual para la Operación a Nivel Regional del Proceso de Programación-Presupuestación 1983", - que comprendía una serie de anexos, con los lineamientos específicos para la programación-presupuestación de los programas y acciones contenidas en el esquema del -- CUC: PEI, PIDER, COPLAMAR, SAM, PRONADEF, EUDAF, COSSIE, etc.

Asimismo y en forma destacada, los Comités de 29 entidades federativas presentaron sus propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, que representaron un monto de aproximadamente 447,108 millones de pesos corrientes; con la siguiente distribución: el 75.2% al Programa Nacional de Alcance Estatal; el 10.5% a los PEI; - el 6.9% al PIDER, y el 7.4% a COPLAMAR. 40/

Cabe finalmente volver a insistir en que, los COPLADES - contienen un cúmulo de experiencias que se remontan no - sólo a las que obtuvieron en sus operaciones los - - - COPRODES, sino también aquellas que provienen de los -- avances políticos, económicos y administrativos que se - han acumulado a lo largo de la vida independiente del -- país. Por ello, creemos con firmeza que esta nueva etapa de evolución de los comités, cubrirá un largo y fructífero período histórico, que se caracterizará por sus - logros en el desarrollo regional equilibrado y con mayor justicia social.

---

40/ Estas cifras, así como las de los anteriores procesos -- de programación regional, se obtuvieron de sumar las partidas correspondientes, que se consignan en la Memoria - Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los años de 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

- Formulación del "Manual para la Operación a Nivel Regional del Proceso de Programación-Presupuestación 1983", - que comprendía una serie de anexos, con los lineamientos específicos para la programación-presupuestación de los programas y acciones contenidas en el esquema del CUC: PEI, PIDER, COPLAMAR, SAM, PRONADEF, EUDAF, COSSIE, etc.

Asimismo y en forma destacada, los Comités de 29 entidades federativas presentaron sus propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, que representaron un monto de aproximadamente 447,108 millones de pesos corrientes; con la siguiente distribución: el 75.2% al Programa Nacional de Alcance Estatal; el 10.5% a los PEI; el 6.9% al PIDER, y el 7.4% a COPLAMAR. 40/

Cabe finalmente volver a insistir en que, los COPLADES - contienen un cúmulo de experiencias que se remontan no sólo a las que obtuvieron en sus operaciones los - - - COPRODES, sino también aquellas que provienen de los - - avances políticos, económicos y administrativos que se han acumulado a lo largo de la vida independiente del - - país. Por ello, creemos con firmeza que esta nueva etapa de evolución de los comités, cubrirá un largo y fructífero período histórico, que se caracterizará por sus logros en el desarrollo regional equilibrado y con mayor justicia social.

---

40/ Estas cifras, así como las de los anteriores procesos de programación regional, se obtuvieron de sumar las partidas correspondientes, que se consignan en la Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para los años de 1978, 1979, 1980, 1981 y 1982.

Lo anterior no significa de ninguna manera, que los COPLADES sean la mejor y última solución a los problemas que enfrenta México en su desarrollo a nivel regional. Lo que se ha querido demostrar a lo largo de este breve estudio, es, como se -- apuntó desde el principio, que estos nuevos organismos consti- tuyen en los actuales momentos, valiosos aunque perfectibles- instrumentos (cuyas principales características y ventajas -- tratamos de exponer en sus líneas generales); que si son ade- cuadamente aprovechados, pueden llegar a convertirse en las - bases de planeación y coordinación que propicien un desarro- llo socioeconómico más alto y mejor equilibrado, entre las di- ferentes regiones de nuestro territorio nacional.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo del somero examen que se ha realizado sobre las experiencias obtenidas en el desarrollo regional, podemos - apuntar las siguientes conclusiones generales:

- I. El dinámico crecimiento del Sector Público y la importancia y extensión que han alcanzado sus actividades - en prácticamente todos los órdenes de la vida nacional, particularmente su intervención en la economía y en la atención y seguridad sociales; constituyen, sin duda - alguna, uno de los rasgos más notables de la historia- reciente y actual de México.
- II. Este considerable aumento de las instituciones y empre- sas públicas, encuentra su origen y fundamento en los- postulados inscritos en la Constitución General de la República de 1917, tanto por la clara orientación so- cial de sus preceptos, como por el papel de promotor y encauzador en el desarrollo socioeconómico que le con- fieren al Estado Mexicano,
- III. Con base en dichos principios fundamentales que emanan de la letra y el espíritu de nuestra Carta Magna, se - inician los esfuerzos cada vez mejor organizados y sis- temáticos para ordenar y extender las actividades gu- bernamentales, buscando satisfacer las crecientes nece- sidades y demandas sociales. Así, desde una etapa tem- prana en la reconstrucción postrevolucionaria, se in- trodujeron métodos de administración modernos para ele- var la eficiencia del aparato gubernamental; destacán- dose en este aspecto, la decisión de adoptar las técni-

cas de planeación como instrumento para acelerar el desarrollo nacional.

IV. A partir del destacadísimo periodo de gobierno del General Lázaro Cárdenas, se inició la práctica interrumpida desde entonces, de estructurar durante la campaña política presidencial planes sexenales de gobierno; los que siendo elaborados en principio por el Partido Revolucionario Institucional, se enriquecen a través de un proceso de consulta popular en reuniones, en cuentros y mesas redondas; a lo largo de las cuales se les incorporan los planteamientos que formulan los distintos sectores sociales.

V. La estabilidad política y la continuidad institucional, proporcionaron una sólida base al rápido crecimiento económico que experimentó el país desde los años cuarenta, a consecuencia de la expansión industrial estimulada por la segunda guerra mundial y prolongada por la política de desarrollo que siguió alentando el modelo de sustitución de importaciones. A partir de esta etapa, la industrialización se convierte en el objetivo prioritario de la política de desarrollo y en el eje de la actividad productiva; cambiando progresivamente el carácter rural y agrícola de la economía al de una predominantemente urbana e industrial.

VI. El modelo de desarrollo adoptado originó un mayor progreso nacional, que se reflejó en el aumento del producto interno y en el ensanchamiento y la diversificación de la base productiva; pero también ocasionó una más aguda concentración de la riqueza y el poder, a la

vez que engendró nuevas y más profundas desigualdades entre los sectores, las regiones y los grupos de población.

VII. Debido al propio crecimiento económico y al aumento explosivo de la población que sobrevino en los siguientes años, el Estado continuó extendiendo el campo de sus actividades, multiplicando la cobertura de sus servicios y ampliando el tamaño y la complejidad del aparato gubernamental-administrativo; esto a su vez, exigió la aplicación de más y mejores mecanismos en las etapas de programación, ejecución, coordinación, control y evaluación del gasto público; los que por su parte evidenciaron los rezagos y las carencias inobjektibles que sufría el país, que provenían de épocas inmemoriales y que al paso del tiempo en lugar de resolverse, habían aumentado cuantitativa y cualitativamente.

VIII. La atención gubernamental durante todo este período, parece haberse concentrado más en intensificar el ritmo y la amplitud del crecimiento, que en influir sobre su dirección, composición y equilibrio. Las graves desigualdades regionales e interregionales que se observan, no parecen haber sido un verdadero motivo de preocupación para el Gobierno Federal ni para los propios gobiernos de los Estados, ya que los desequilibrios, el atraso, la marginación y la pobreza no han disminuido a consecuencia de las acciones emprendidas para superarlos; aún más, las participaciones y transferencias de origen federal a los municipios han venido reduciéndose históricamente en lugar de incrementarse, y las grandes diferencias sociales y económicas

guardan una preocupante tendencia a continuar en au-  
men-  
to.

IX. Al iniciarse la década de los años setentas, y ya virtualmente abandonado el proyecto de construir cuencas-hidro-lógicas como modelo para impulsar el desarrollo de determinadas regiones del país, se establecen los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), primero en las entidades federativas que tenían un menor grado de desarrollo, y en un principio como mecanismos para la resolución de problemas específicos y no como esquemas para reproducirse en los demás Estados; pero posteriormente se instalan en el resto de las entidades federativas y se con-  
vierten en foros de consulta y comunicación para la programación de las inversiones públicas a nivel regional.

X. Los comités pasan por un largo proceso de cambios y adecuaciones en su integración, funcionamiento y atribuciones, pero conservan su característica esencial de organismos técnicos para definir criterios de inver-  
sión pública federal en los Estados; progresivamente, los comités se convierten en verdaderos foros para la comunicación y el intercambio de opiniones entre los diversos representantes de las dependencias federales que actúan a nivel local, hasta que en 1974 se establece su carácter de organismos destinados a llevar a cabo la programación de las inversiones federales en las entidades federativas, y se les responsabiliza para que  
anualmente presenten una propuesta desglosada conteniendo las necesidades de gasto, de inversión y de financiamiento por cada Estado de la República.

- XI. Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pasan a ésta las funciones del Secretariado Técnico de los COPRODES, que estaban a cargo de la Secretaría de la Presidencia y de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, y sus representaciones en los Estados se convierten en los centros que realizan prácticamente todos los aspectos técnicos de programación para la presentación de las propuestas. - Esto es así, además, debido a que la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, es la entidad responsable de definir los lineamientos y las metodologías conforme a las cuales se ejecutará la presupuestación y autorización de los recursos que ejercen las dependencias federales en todo el país, y es también la encargada por el Poder Ejecutivo Federal, de convenir con los gobiernos estatales las bases para la realización y coordinación de programas y acciones de carácter nacional y de interés regional.
- XII. La participación de los gobiernos estatales en los comités, fue paulatinamente aumentando, a medida que se estudiaban medidas para fortalecer a éstos y se les seguía proporcionando ayuda técnica, apoyos financieros y asesoría; a este respecto, la instalación de la Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como mecanismo intergubernamental para el diálogo y la consulta, proporcionó un foro adecuado de comunicación, para proponer medidas y acciones tendientes a fortalecer a los COPRODES, así como para ampliar y enriquecer las bases de coordinación entre ambos órdenes de gobierno.

XIII. Las resoluciones adoptadas por la citada Reunión Nacional para revitalizar a los COPRODES, condujeron a que en la Quinta Reunión de la República en febrero de 1981, se transformaran éstos en Comités de Planeación Estatales (COPLADES), y se transmitiera la responsabilidad de su manejo y coordinación a cada uno de los gobiernos estatales; con esta transformación, se fortaleció la participación de los Estados en las tareas de planeación y se depositó en ellos la atribución para adecuarla a las características y necesidades de su propio desarrollo.

XIV. El funcionamiento de los anteriores COPRODES y de los actuales COPLADES que hemos examinado, cubre ya un período de 12 años, desde aquel 22 de junio de 1971, en que se creó el primer COPRODE para el Estado de Yucatán; las experiencias acumuladas a lo largo de este importante período, involucran ya una gran variedad de aspectos relacionados con la problemática del desarrollo para cada uno de los Estados de la República; las operaciones actuales de los COPLADES, comprenden todas las etapas del proceso integral de la planeación democrática; desde la elaboración de planes y estudios, selección de proyectos de inversión y la programación-presupuestación anual de las inversiones públicas en los Estados; hasta su participación en las labores de evaluación de las obras y servicios públicos realizados; igualmente, su carácter de canales eficaces para la comunicación, negociación y definición en materias de su competencia; las atribuciones que los facultan para crear subcomités y grupos de trabajo; para ejercer un presupuesto y tener personalidad jurídica y patrimonio propio, son algunas características que han venido perfeccionándose en el curso de los últimos años.

De acuerdo con estas conclusiones de carácter general, a --  
continuación se presentan las recomendaciones que se han --  
considerado de mayor importancia, a fin de proseguir en el  
esfuerzo de perfeccionamiento de los organismos de planea--  
ción y coordinación del desarrollo regional.

- I. Falta desde luego, consolidar la revitalización de los COPLADES, a través de un firme y decidido apoyo político y material a sus actividades.
- II. Debe arraigarse con mayor profundidad, su incorpora--  
ción y pertenencia a los gobiernos y comunidades esta--  
tales, propiciando una más amplia e intensa participa--  
ción de los diversos sectores sociales en el seno de --  
los Comités.
- III. Es necesario fortalecer el peso de las sugerencias, --  
planteamientos y proposiciones que hacen los Comités --  
para que se resuelvan las necesidades prioritarias del  
desarrollo regional.
- IV. Es oportuno incluir la participación de los COPLADES,--  
como elementos del Sistema Nacional de Planeación, den  
tro de la Ley Nacional de Planeación y de las que en --  
este sentido vayan emitiendo los Estados.
- V. Es preciso formentar el papel de los Comités como pro--  
motores y difusores del desarrollo regional, a través--  
de una amplia publicación y propagación de los planes,  
estrategias y políticas que están llevando a cabo para  
resolver la problemática local.
- VI. Es conveniente iniciar gradualmente un proceso de trans

ferencia a los Estados, del Secretariado Técnico de -- sus Comités; para este efecto, será necesario determinar previamente la capacidad administrativa y financiera de cada una de las entidades federativas.

VII. Es indispensable que se dé respuesta a los Comités, -- sobre las propuestas anuales de inversión, gasto y financiamiento federales que éstos formulan; así como -- informarles sobre sí se incluyeron o no, en el Presu-- puesto de Egresos de la Federación y las razones co-- rrespondientes.

VIII. Debe aprovecharse la reciente nacionalización de la -- Banca privada, para incorporar a los funcionarios de -- estos Bancos en el nivel regional, como miembros de -- los COPLADES, y formar Subcomités o grupos de trabajo-- de crédito-financiamiento para proyectos de desarrollo regional.

Entre otras más detalladas medidas de fortalecimiento, se -- ha estimado que las anteriormente expuestas, podrían elevar considerablemente la utilidad y eficacia de los COPLADES; -- su inclusión como elementos integrantes e importantes en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, requiere que se afinen sus procedimientos y mecanismos, así como una clara delimitación de funciones y responsabilidades entre sus di-- ferentes elementos; el desempeño de los comités como orga-- nismos técnicos encargados de la planeación, promoción y -- coordinación para el desarrollo socioeconómico de los Esta-- dos de la República, puede y debe convertirse en una palan-- ca que impulse decidida y definitivamente el desarrollo y -- el progreso equilibrado y justo de todas las regiones que -- forman nuestro país.

Valga aquí un adendum, por la integración y el establecimiento del COPLADE del Distrito Federal que acaba de ser creado. Diario Oficial del 27 de octubre de 1983. Con esta inclusión se complementa el esquema de planeación económica para el desarrollo, en todas las entidades de nuestro sistema federal.

## B I B L I O G R A F I A

BARKING DAVID Y KING TIMOTHY

Desarrollo Económico Regional (Enfoque por Cuencas Hidrológicas de México)  
Edit. S. XXI, México, 1978.

GARDENAS ARUTRO Y HERNANDEZ EULALIO

Problemas del Desarrollo Regional en México.  
Investigación Económica  
Revista ENE-UNAM  
Vol. 32, No. 127  
Jul.-Sep., 1973.

CARRILLO ARRONTE RICARDO

"El Desarrollo Regional y Replanteamiento del Modelo Mexicano de Crecimiento Económico". Facultad de Economía de la UNAM, Depto. de Política Económica, Seminario de Economía del Sector Público.  
México, D.F., UNAM, Núm. 2, 1978.

CECENA CERVANTES JOSE LUIS

La Planificación Económica Nacional en los Países Atrásados de Orientación Capitalista (el caso de México)  
Ed. UNAM, México, 1982.

GIBOTTI RICARDO Y SIERRA ENRIQUE

"El Sector Público en la Planificación del Desarrollo"  
México, D.F., Siglo XXI, 1970.

CHUMACERO ANTONIO

"Los Planes del Sector Público Mexicano: Metas y Magnitudes Macroeconómicas".  
El Trimestre Económico,  
FCE, Núm. 187, Julio-Sep. de 1980.

PATA VIEZCA JACINTO

"Administración Pública Federal"  
México, D.F., Porrúa, 1979.

FITZGERALD E.V.K.

"La Política de Estabilización en México: El Déficit Fiscal y el Equilibrio Macroeconómico de 1960 - 1977"  
UNAM, Investigación Económica, Núm. 144.

MIJAKES PALENCIA JOSE

"El Gobierno Mexicano: Su Organización y Funcionamiento". México, D.F., Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

RICHARDO PAGAZA IGNACIO

"10 Años de Planificación y Administración Pública en México"  
México, D.F., INAP, Núm. 2, 1974.

SECRETARIA DE GOBERNACION

Diario Oficial de la Federación (varios números)

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

"Informe de Labores 1973 - 1974"

México, D.F., Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, 1974.

"Informe de Labores 1974 - 1975";

México, D.F., Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, 1975.

"Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal", México, D.F., Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

"Memoria Institucional de la SPP 1977 - 1978 - 1979 - - 1980 y 1981. Coordinación General de Control de Gestión, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

"El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo"

México, D.F., SPP, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, 1981.

Revista Programa, publicación bimestral de información y análisis de la SPP. Varios números.

Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. (varios autores).

Edit. Porrúa, México 1981.

El Convenio Unico de Coordinación, Convenio Para el Desarrollo, 1982.

**SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO**

"Manual de Organización General de la SPP"  
D.O. del 23 de marzo de 1977.

"Manual de Organización General de la SPP"  
D.O. del 25 de abril de 1980.

"Reglamento Interior de la SPP"  
D.O. del 28 de febrero de 1980.

**SOLIS LEOPOLDO**

"La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas"  
México, D.F., Siglo XXI, 1971.

"Planes de Desarrollo Económico y Social en México"  
México, D.F., Siglo XXI, 1975.

"Limitaciones Políticas, Sociales y Administrativas de la Planeación".  
Revista Mexicana de Ciencias Políticas, No. 75.  
México, 1974.

**VARIOS AUTORES**

"Bases para la Planeación Económica y Social de México"  
México, D.F., Siglo XXI, 1976.

Discusiones Sobre Planificación.  
ILPES.- S.XXI, 14 Edición,  
México, 1983.

**VUSKOVIC PEDRO**

Técnicas de Planificación. Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1973. (Mimeo)