



641
rej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LA PLANEACION EN CHIAPAS

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A:

JOSE MARIA MORALES MEDINA



**TESIS CON
FECHA DE ORIGEN**

México, D. F.

1993



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.

LA PLANEACION EN CHIAPAS

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO. Marco Conceptual de la Planeación. 6

- 1.1 Conceptos Generales.
- 1.2 Principales enfoques.
- 1.3 El marco teórico metodológico de la Planeación.
 - 1.3.1 Planeación.
 - 1.3.2 Programación.
 - 1.3.3 Presupuestación.

CAPITULO SEGUNDO. Evolución de los elementos jurídicos 21 de la Planeación en México y su desa rrollo en Chiapas.

- 2.1 Inicios de la Planeación en la etapa de las transformaciones revolucionarias. (1920-1940)
- 2.2 La etapa desarrollista (1940-1970)
- 2.3 El desarrollo crítico (1970-1982)

CAPITULO TERCERO. Regulación jurídica de la Planeación. 58

- 3.1 Reformas a la Carta Magna.
 - 3.1.1 Artículo 25ª Constitucional.
 - 3.1.2 Artículo 26ª Constitucional.
 - 3.1.3 Artículos 27ª y 28ª Constitucionales.

- 3.2 Ley de Planeación.

- 4.1 Fundamentos de la Planeación Estatal.
 - 4.1.1 El Plan y Programas de Gobierno 1982-1988.
 - 4.1.2 El Plan Nacional de Desarrollo.
 - 4.1.3 El Plan Estatal de Desarrollo (Plan Chiapas).
- 4.2 El Sistema Estatal de Planeación Democrática.
 - 4.2.1 Fortalecimiento de la estructura administrativa.
 - 4.2.2 Subcomités de Planeación.
 - 4.2.3 El Convenio Unico de Desarrollo.
- 4.3 Marco Jurídico.
 - 4.3.1 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.
 - 4.3.2 Ley Orgánica del Municipio Libre.
 - 4.3.3 Ley de Obra Pública.
 - 4.3.4 Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos Almacenes de la Administración Pública.
 - 4.3.5 Ley del Presupuesto de Egresos.
- 4.4 Presupuestación y Programación.
 - 4.4.1 El proceso de implantación del presupuesto por programa.
 - 4.4.2 Metodología de la programación y presupuesto estatal.
- 4.5 Ley de Planeación del Estado de Chiapas.

Conclusiones y Propuestas.

Bibliografía.

INTRODUCCION

El ser humano planifica muchas veces los actos de su vida, por hábitos concientes o bien guiado por la rutina o la intuición, pero también ha buscado las fórmulas racionales que le permitan hacer más eficiente su previsión hacia el futuro. Día a día se avanza hacia el encuentro de la metodología y mientras más cercano parece estar, más certidumbre encuentra. Solamente aprovechando la experiencia y el conocimiento de la realidad le ha permitido disminuir o neutralizar esa incertidumbre. Es decir, mientras tenga mejores conocimientos de las circunstancias que lo rodean, mayores capacidades de observación y de análisis y mejor experiencia sobre la materia, el hombre tendrá mayor certeza y aptitud de prever los acontecimientos y en consecuencia planificar.

Las sociedades han tenido la necesidad de planificar sus esfuerzos para lograr mejores resultados en objetivos, metas, propósitos. Ante la dinámica del medio social, el esfuerzo de planificar, es cambiante y, pese a contar con los fundamentos suficientes para prever los hechos futuros, corren el riesgo de encontrarse con resultados inesperados.

"El Estado, con su cobertura jurídica, es una expresión de normas que sirve como organizador del modelo de dominación que se quiere implantar, consolidar, desarrollar y expandir". 1/ Ello asevera que los estados contemporáneos han demostrado como una de sus funciones esenciales el establecimiento y mantenimiento del orden económico, social, político y jurídico dentro de su territorio, y consecuentemente aparecen inmersos en el proceso de planificación.

1/ Ovilla Mandujano Manuel. Teoría del Derecho. México 1975. Pág. 260.

Conforme ha avanzado la evolución de la humanidad, los países han buscado su desarrollo económico y social y paulatinamente han aceptado que planificar el desarrollo resulta el camino más seguro y directo hacia el progreso.

En México, con el triunfo de la revolución, surgió el proyecto nacional que estableció las características fundamentales para el desarrollo del país. La Constitución de 1917, asigna al poder público la responsabilidad en la conducción del progreso económico, de la justicia social y del desarrollo cultural. Aquí encontramos los primeros antecedentes de los esfuerzos realizados en materia de planeación. Al afirmar el Estado Mexicano el principio de rector de la economía nacional, la sociedad encuentra el fundamento dentro del poder público que sirva como gestor de sus requerimientos de bienestar.

En nuestro país la planeación adquiere su verdadero sentido a partir que el Estado asume el papel de orientador del desarrollo económico y social. El Estado pues, como expresión de la voluntad jurídica, viene a legitimar el proceso de planeación al reformarse los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución.

Por su parte, las entidades federativas aspiran a la obtención de un desarrollo estatal integral estableciendo sus prioridades, eligiendo alternativas, fijando objetivos y metas bajo un enfoque congruente con la estrategia nacional. Las instancias estatal y municipal son quienes tienen una perspectiva y un conocimiento más claro sobre los problemas que atañen a su comunidad, incluso en muchas ocasiones por su contacto más directo con la población cuentan con los elementos básicos para proponer soluciones, por ello, es fundamental que el orden jurídico que encauce a la planeación del de-

sarrollo estatal, responda a las exigencias de la sociedad.

El objetivo principal de este trabajo es abordar los alcances jurídicos de la planeación en el Estado de Chiapas.

La Frontera Sur de México recientemente ha tenido una importancia inusitada en el ámbito gubernamental; seguramente se debe a la destacada contribución de los estados del sur y del sureste de México, en la generación de energía eléctrica, producción de petróleo, así como la producción de importantes productos primarios; y también se debe a los procesos migratorios internacionales, que se están dando en la región provenientes de países centroamericanos. Chiapas es de los estados de la Frontera Sur, de mayor longitud de frontera con Centroamérica.

Por otro lado, el Estado de Chiapas ha ocupado uno de los últimos lugares de desarrollo económico y social, en comparación con el resto de las entidades federativas; al mismo tiempo es de las pocas entidades que aún tienen grandes extensiones de tierras vírgenes.

El sector público estatal desempeña un papel fundamental en la promoción del desarrollo de la sociedad a través de la inversión pública y otras acciones de fomento; en consecuencia es indispensable, como antes mencionamos, que la planeación del desarrollo del Estado se encauce a través de un marco jurídico que responda invariablemente a la realidad social.

El contenido del presente documento se ha agrupado en cuatro capítulos y las conclusiones; en el primero de ellos se ofrece una explicación de los conceptos generales de planeación o planificación, además de una breve reseña de su práctica generalizada por algunos países en su búsqueda por

lograr el bienestar social y concluye con la explicación de el marco teórico y metodológico de la planeación.

En el capítulo segundo, se incluye la descripción de los antecedentes de la planeación de México a partir del hecho jurídico y político que sentó las bases del Estado Mexicano: La Constitución de 1917. Asimismo, se presenta un recuento y comentarios de las más importantes disposiciones jurídicas en materia de planeación de las etapas post-revolucionarias, que a manera de panorama nacional sirve como referencia para el estudio de Chiapas; separadas en la forma siguiente: 1) Las transformaciones revolucionarias (Presidente Alvaro Obregón - Presidente Lázaro Cárdenas 1920 - 1940) 2) La etapa desarrollista (Presidente Manuel Avila Camacho - Presidente Díaz Ordaz 1940 - 1970); y 3) El desarrollo crítico (Presidente Luis Echeverría - Presidente José López Portillo 1970 - 1982). Por otra parte, en cada una de estas etapas se señala cuales han sido las disposiciones jurídicas que se han creado en Chiapas en el ámbito de la planeación. Resulta importante precisar que en el transcurso de nuestra investigación, encontramos - que en Chiapas durante el período post-revolucionario fue incipiente la formación de normas en el tema que nos ocupa, únicamente se crearon preceptos que atendían en forma parcial o sectorial los asuntos del desarrollo estatal. Es posible que esto ocurrió porque la planeación había sido una herramienta alejada de la entidad, o bien, porque el Gobierno Federal con su marcado centralismo sin proponerselo, restó iniciativa y creatividad a los gobiernos estatales.

Capítulo tercero, se presenta una reseña de las reformas a la Carta Magna y la reglamentación relativas a la planeación, que fueron motivadas por el Ejecutivo Federal, ante las transformaciones y requerimientos de la sociedad y el inaplazable fortalecimiento del sistema político.

En el capítulo cuarto, se aborda en forma concreta lo ocurrido en materia de planeación en el Estado de Chiapas. El análisis en este apartado inicia a partir de 1982, año en que la Federación impulsa en forma determinante a la planeación regional y estatal y la participación de las instancias gubernamentales en el proceso de planeación, además de ello, se analiza el fortalecimiento observado en el aparato administrativo que culminó con la creación del marco jurídico que regula las acciones de los actores del desarrollo de la entidad.

Finalmente se presentan las conclusiones derivadas de los resultados de la investigación. Entre otras cosas, se concluye en la necesidad de reformar la Ley de Planeación del Estado con el objeto de que la participación, de los sectores que conforman a la sociedad, trascienda y no se quede en la sola manifestación de opiniones.

CAPITULO PRIMERO

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA PLANEACION

La forma como han evolucionado históricamente las relaciones entre el Estado y la sociedad marcaron la pauta en la implantación de la planeación como técnica para hacer más eficiente las complejas tareas del sector público definidas en el esquema que asume el Estado bajo nuevas modalidades de intervención.

Esta creciente intervención del Estado en la vida económica, logró dar un impulso que revitaliza aún más el proceso de acumulación del modo de producción capitalista, mediante un conjunto de nuevas responsabilidades que se expresan en las funciones de regulación, producción, acumulación y financiamiento del aparato gubernamental.

Estos factores propiciaron un crecimiento extraordinario de las estructuras de gobierno, conformando un sector público de enorme complejidad, con criterios y procedimientos de actuación especializados que exigen un manejo ordenado y eficiente para evitar el desperdicio de recursos en el cumplimiento de sus funciones.

En este contexto, es comprensible que toda nación encaminada a lograr una mayor evolución en su desarrollo, manifieste una constante preocupación por buscar criterios y procedimientos que garanticen eficiencia y racionalidad en el manejo de los recursos públicos. Es este aspecto neurálgico, lo que justifica la adopción de la planeación como sustento técnico de la Administración Pública y como método de gobierno para impulsar el desarrollo económico.

1.1 CONCEPTOS GENERALES DE LA PLANEACION

Planear es una facultad propia del ser humano, porque en hacer planes se conjuga la razón o conocimiento con la voluntad y los propósitos mediante el cual se toman decisiones respecto a acciones a realizar en el futuro para conseguir el logro de ciertos objetivos. Así la planeación constituye una expresión de la voluntad para incidir en acontecimientos positivos para conseguir los resultados que se deseen y no otros que pudieran ocurrir sin una intervención previamente determinada.

Los elementos que dan forma a un plan son los objetivos a lograr y las acciones por medio de las cuales se alcanzaran esos objetivos.

La definición de objetivos para la planeación, es la respuesta al "que queremos" y la determinación de las acciones a realizar constituye la respuesta al "como lo obtendremos", y a partir de ello, decidir que acciones se ejecutarán, establecer la forma en que se implantarán las decisiones que se tomarán, los "medios" que se emplearán y los "recursos" - que deberán destinarse.

En relación a la forma precisa de referirse al término - planeación o planificación: el Dr. Carrillo Arronte dice:

"... cuando una persona o un grupo de ellas aplica su capacidad de razonar para elegir la mejor alternativa de las disponibles con el fin de realizar una meta específica, estará planificando. La idea central es establecer relaciones - entre medios y fines con el propósito de obtener estos median

te el uso más eficiente de aquellos". 2/

Por lo tanto, la planificación indica la elaboración de planes que pretenden alcanzar objetivos previamente definidos y en congruencia la utilización del término planeación o planificación se puede usar de manera indistinta.

Existen diversas definiciones de la Planeación:

Rogelio Montemayor dice:

"... más que un conjunto de procedimientos técnicos, la planeación es una práctica política; un proceso de transformación de la sociedad que lleva a la conjunción de los distintos intereses nacionales; por sí sola no resuelve los problemas ni asegura certidumbre frente al futuro; pero sí permite de disponer de mejores instrumentos..." 3/

Marcos Kaplan afirma que es:

"Una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes. Es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un con

2/ Carrillo Arronte, Ricardo. "Aspectos Técnicos de la Planificación Económica". Economía Política. E.S.E. del I.P.N. Volumen XIII Nº 2 y 3 México 1976 Pág. 32.

3/ Montemayor, Rogelio. El Sistema Nacional de Planeación Democrática - Revista de Administración Pública 55/56. INAP. México 1983. Pág. 21.

junto de actos que configuran un proceso singular de otra más general, el de las decisiones del poder político". 4/

Otro autor explica que:

" La planificación es el instrumento que en un momento - dado adopta un país por una decisión política y en conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, para coordinar todos los esfuerzos que deben realizarse y escoger los medios - adecuados para alcanzar en un plazo determinado los objetivos previamente establecidos en el campo del desarrollo económico y social, que sean coherentes con los recursos y necesidades del país". 5/

1.2 PRINCIPALES ENFOQUES

Existen tres escuelas del pensamiento económico que tienen en la planeación el punto de referencia para el diseño e instrumentación de sus políticas:

La escuela surgida en los países capitalistas altamente desarrollados, cuyos análisis giran alrededor del mercado como centro regulador de la actividad económica. A este esquema se le ha dado en llamar "planeación inductiva" porque el -

4/ Kaplan, Marcos. Sociedad, Política y Planificación en América Latina. UNAM México 1980. Pág. 114.

5/ Firgau, Yanes Konrad: "La planificación, su inclusión dentro del cuadro general de formación del jurista", en Revista del Ministerio de - Justicia, Núm. 40, Abril-Junio, 1979, Venezuela.

papel del sector público se restringe al apoyo de las actividades de los demás agentes económicos y es el mercado quien en última instancia dirige y regula los procesos económicos, tanto en lo referente a la determinación de los niveles de producción como los de la distribución y el consumo. En el mercado del sistema capitalista, los diferentes agentes económicos, tanto del sector público como del privado y del social, son relativamente independientes entre sí.

En los países donde predomina la empresa privada, como los Estados Unidos, Inglaterra y Japón la planeación desempeña un papel vital aunque relativamente indirecto en el proceso económico. Los gobiernos realizan un esfuerzo conciente para alcanzar el crecimiento económico, mediante diversas políticas fiscales, monetarias y de comercio exterior; es decir, empujan la economía en una dirección deseada.

A pesar de que en los países capitalistas altamente desarrollados no se elabora un plan detallado en el sentido de un conjunto de objetivos específicos, se efectúa una planeación gubernamental que se fundamenta en análisis de las tendencias del pasado y de las proyecciones de las condiciones económicas futuras.

En segundo lugar destaca la planeación en la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, donde el gobierno controla en forma activa y directa los movimientos de la economía mediante un proceso central de toma de decisiones. Un conjunto específico de objetivos previamente determinados por los planificadores centrales constituye la base de un plan económico nacional completo y general. Los recursos materiales como financieros, se asignan de acuerdo con los requerimientos de materiales, mano de obra y capital del plan general, no de acuerdo con los precios y las condiciones de la

oferta y la demanda del mercado, como ocurre en las economías de mercado.

Así pues, la diferencia esencial entre la planificación en las economías de mercado y en las economías de mando es la existente entre la inducción y el control. Mientras el primer tipo de planificación sólo trata de impedir que la economía se salga de un camino deseado de crecimiento estable mediante instrumentos activos pero indirectos de la política económica, el segundo no sólo elabora un conjunto específico de objetivos representativo de un curso de progreso económico deseado, sino que además trata de ejecutar su plan mediante el control directo de las actividades prácticamente la totalidad de las unidades productivas de toda la economía nacional. En suma, el plan de la economía de mando señala la posición futura de todos los factores económicos.

Sin embargo, ni siquiera los países socialistas tienen una planificación ciento por ciento centralizada. Por ejemplo, ciertos aspectos de la economía de mercado se ponen cada vez más de manifiesto en la producción, distribución y determinación de los precios de una gran diversidad de bienes de consumo de la Unión Soviética.

Finalmente, en la década de los cincuenta surge una corriente del pensamiento económico con una nueva concepción del desarrollo, dicho pensamiento giró alrededor de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quien hizo proposiciones sobre el desarrollo latinoamericano más acorde con la realidad y las necesidades de estos países. Se señaló la necesidad de que el sector público desempeñará un papel más relevante en la promoción y conducción del desarrollo dejando amplios espacios económicos a los sectores privado y social para que juntos se complementaran en el proceso de acumulación

de capital. El estado aplica un conjunto de medidas de políticas económicas que son obligatorias para el sector público y a través de medidas indirectas promueve la actividad de los sectores social y privado. Con ello el estado es el responsable de guiar y conducir el rumbo de la economía y de la sociedad, pero los sectores privado y social son los actores principales en el proceso.

Esta última corriente económica tuvo una mayor aceptación en los gobiernos latinoamericanos. Reconocieron la necesidad de utilizar la planeación como instrumento básico de la política de desarrollo y ampliar la participación del estado en su conducción y promoción a través de una mayor participación como productor de bienes y servicios y como creador de la infraestructura básica. En 1965, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) reafirmó el reconocimiento de que la planificación puede ser un eficaz instrumento para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo que cumpla simultáneamente con los objetivos económicos, políticos y sociales que ha llegado a plantearse la sociedad latinoamericana. 6/

Puede decirse que a grandes rasgos estos intentos tuvieron serias limitaciones, sobre todo porque el sistema político de los gobiernos de la región distanció a planificadores de los círculos de poder y marginó y redujó a la planeación a la mera formulación de planes sin considerarlos como un instrumento viable. Por estas razones las primeras experiencias de la planeación registran más que un esfuerzo para utilizar los planes con fines deliberados de cambio, una marcada tendencia a constituirlos en medios de racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo. Todo esto impidió vincular la definición de objetivos de mediano y largo

6/ ILPES. "Discusiones sobre Planificación" Decimosegunda Edición 1981. Siglo XXI.

plazo con la programación anual del gasto y la asignación y ejecución de los recursos.

Estas restricciones, disminuyeron la importancia de la escuela de la CEPAL en el diseño e instrumentación de la política económica latinoamericana y se propició un liberalismo más estrechamente ligado a las necesidades del modo de producción capitalista de los países más desarrollados. Este proceso ha generado que la mayoría de los países latinoamericanos estén perdiendo la capacidad para manejar y regir sus políticas económicas en conjunto, porque están siendo determinadas por los grandes centros internacionales de poder.

Para latinoamérica ante el relativo fracaso de la planeación nacional, la alternativa viable es impulsar el desarrollo de las regiones de cada país para ampliar su capacidad, para protagonizar y conducir las grandes transformaciones que ocurren en el mundo actual. Ello les posibilitaría incorporarse al desarrollo e intercambio económico mundial con menores desventajas.

Esta concepción de la planeación para el desarrollo no sólo crearía condiciones para una reactivación del proceso económico regional apoyada en las ventajas comparativas de cada una de ellas, sino que también daría posibilidades para recuperar las bases de un crecimiento menos desequilibrado de su economía.

1.3 EL MARCO TEORICO Y METODOLÓGICO DE LA PLANEACION

La planeación, como instrumento fundamental para hacer más eficiente la intervención del Estado, infiere en dos grandes campos: el interno, que se relaciona a las funciones de -

la estructura orgánica de la Administración Pública y el externo, que considera al sector público como el agente dinámico capaz de inducir y acelerar el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto.

1.3.1 PLANEACION

La planeación es tanto un sistema como un proceso, a través del cual se toman decisiones y se realizan acciones tendientes a seleccionar alternativas de desarrollo social, política, económica, tecnológica, financiera, etc. en forma racional y coherente con sus correspondientes objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo que inciden en los ámbitos nacional, regional, estatal, municipal y local.

Si la planeación es un proceso y a la vez un sistema, resulta conveniente establecer los alcances de esta interacción (Proceso - Sistema), retomando las ideas conceptuales - que expliquen el contenido de ellas: sistema, es un conjunto de elementos íntimamente relacionados para lograr un objetivo común; proceso, es la actividad o fenómeno que modifica unos insumos para obtener un producto diferente, por medio de un procedimiento establecido; por lo tanto, el proceso es esencialmente dinámico, ya que se refiere a una transformación.

A partir de estos criterios, se establece que la planeación como un proceso, implica la integración del siguiente conjunto de etapas progresivas y secuenciales: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Las etapas consisten en:

"... Formulación: es el conjunto de actividades para la

elaboración del plan... y los programas a mediano plazo, consistentes en: la preparación de diagnósticos económicos y sociales; definición de objetivos y prioridades; señalamiento de estrategias y políticas de carácter global, sectorial o regional; especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre las responsables de su elaboración; y la compatibilidad de integración de los programas de mediano plazo con el plan nacional en el caso de los programas, incluye la definición de metas.

Instrumentación: en esta etapa las actividades realizadas traducirán los planteamientos del plan y programas de mediano plazo, en acciones concretas a través de la elaboración de los Programas Operativos Anuales, Globales, Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales...

Control: es el conjunto de actividades a través de las cuales se identifica el grado de cumplimiento de los planes y programas a fin de localizar posibles desviaciones y verificar si el proceso funciona de acuerdo con las normas, técnicas y tiempos establecidos.

Evaluación: es una etapa del proceso de planeación que consiste en la valoración cualitativa y cuantitativa de los resultados de la planeación, (plan, programas y proyectos) en un lapso determinado. La evaluación abarca también el funcionamiento del sistema en su conjunto, a fin de precisar metodologías, y mejorar procedimientos y responsabilidades". Z/

El universo de la planeación está delimitado por tres grandes aspectos: el territorio que pretende abarcar, la estructura social y económica en donde pretende incidir y el tiempo en que se pretende realizar. De esta concepción surgen tres tipos de planeación: A) El de alcance espacial que pueden denominarse como planes nacionales, regionales, de área, estatales, municipales y locales; B) De cobertura económica-social, donde surgen los planes globales, semiglobales, multisectoriales, sectoriales, por ramas, institucionales y por empresa; y C) De alcance temporal, que se denominan de corto plazo, como planes de mediano plazo y de largo plazo. 8/

El alcance espacial de los planes, se define en términos de identificación con el área geográfica respecto al cual se han establecido las acciones planeadas. Los tipos de planes más usuales en esta clasificación son los que tienen una correspondencia directa con las divisiones administrativas del espacio geográfico, como es el caso de las nacionales, estatales, municipales y locales.

La clasificación de los planes de cobertura económica-social se definen de acuerdo al tipo de factores o partes del campo de la economía que se considera como elemento central de la materia que tratan.

La temporalidad de los planes se refiere al lapso que cubre el plan elaborado. La temporalidad del plan será su "período de vigencia". De esta forma se acostumbra clasificar a los planes en:

Planes de largo plazo: con una definición de grandes objetivos que derivan del análisis de las alternativas de desarrollo y su estrategia.

8/ Nudelman Pablo. "Clasificación de los planes económicos sociales" México 1980. CECADE. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Planes de mediano plazo: constituyen la cristalización de una etapa dentro de una estrategia definida de largo plazo.

Planes de corto plazo: la planeación de corto plazo se efectúa en dos modalidades: a) La orientadora, que se reduce a la proyección de los factores que incidirán en la economía en su conjunto, las cuales reflejan las decisiones de acción frente al sistema económico; b) La operativa, a través de la cual se establecen dentro del marco de las estrategias de desarrollo y los planes de mediano plazo, las bases del comportamiento de la economía en el corto plazo. Se definen también las metas correspondientes al sector público y las orientaciones de la acción del sector privado a través de los programas de política económica. En el universo de la planeación, esta modalidad es conocida comúnmente como Plan Operativo Anual.

Por ser la expresión concreta e inmediata de la planeación, el Plan Operativo Anual plantea los requisitos financieros, materiales y humanos e identifica el tiempo y el territorio en que se ejecutan las actividades de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico.

El Plan Operativo Anual nace de la presupuestación económica siendo los más importantes: el presupuesto económico, - presupuesto del sector público, presupuesto monetario y financiero, presupuesto regional, presupuesto sectorial, etc.

1.3.2 LA PROGRAMACION

Así como la planeación contiene en el plan su principal instrumento, la programación tiene en el programa su origen y contenido. Programar, es una disciplina de ordenamiento racional de los recursos para conseguir objetivos precisos.

El programa es un instrumento para establecer objetivos y metas cualitativas y cuantitativas, en función de un resultado final que se cumplirá a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos materiales, humanos y financieros que se le asignen, con un costo global y unitario determinado. Este aspecto se trata concretamente en el capítulo cuarto: "La Planeación en Chiapas".

1.3.3 LA PRESUPUESTACION.

El presupuesto por programa es el instrumento que vincula la planeación, la programación y la presupuestación haciendo de estas etapas un sólo proceso dinámico y flexible para conducir y orientar el desarrollo económico y social. Su función

ción básica es la de adecuar e incorporar en el corto plazo, los objetivos, prioridades y metas de largo y mediano plazo - establecidos en el plan, seleccionar las combinaciones de recursos de la manera más adecuada posible, y por último, asignar los recursos financieros.

El presupuesto por programa en el proceso de la planeación es definido como el instrumento que vincula la planeación de largo y mediano plazo con la de corto plazo, es decir, como el instrumento que le permite a la planeación trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado.

El presupuesto por programa es un método que permite fijar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con sus respectivos costos, lo que permite la evaluación técnica de los programas. Por lo que se constituye en el instrumento del que se sirve la administración pública para adoptar decisiones racionales en cuanto a sus objetivos, metas y medios y desde luego sobre las consecuencias financieras de tales decisiones. El presupuesto por programa en este sentido no sólo es una clasificación más para mostrar el costo de los programas y objetivos, sino también es una metodología para la mejor organización de los recursos.

En síntesis, la planeación esta formada por dos tipos de instrumentos: uno de orientación de la conducta del desarrollo y otro de operación de la acción inmediata. Del primero, revisten el caracter mencionado los planes de desarrollo económico y social de largo plazo, los planes de desarrollo de mediano plazo y los planes de inversión y de actividades del sector público de mediano plazo; del segundo, los presupuestos

económicos, nacionales, los Planes Anuales de Desarrollo y -
los presupuestos-programas de los gobiernos.

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION DE LOS ELEMENTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO Y SU DESARROLLO EN CHIAPAS

En México, con el triunfo de los revolucionarios sobre el régimen de Don Porfirio Díaz, se derrumba todo un sistema socio-político y económico y empieza a surgir un nuevo modelo de desarrollo basado en un instrumento ordenador de la nueva sociedad que surgía: La Constitución de 1917; en ella el Constituyente de Querétaro plasma las aspiraciones de la sociedad mexicana. Concilia los aspectos estructurales, las garantías individuales e innova a las Constituciones hasta ese momento existentes al introducir las Garantías Sociales, en los artículos 3º, 27º y 123º de la misma. Con ello se determina que es el Estado Nacional y su representante el Gobierno o Poder Público el responsable de la conducción del proyecto nacional, es decir, conducir la economía, la vida política y la acción cultural y social. Aquí encontramos los primeros antecedentes de los esfuerzos realizados en materia de planeación en nuestro país.

Basados en los principios del Constituyente en cuanto al pacto federal y que el municipio es la base de nuestra organización política y administrativa; en las instancias estatal y municipal se ha visto reducida su participación en el desarrollo integral del país ya que los regímenes postrevolucionarios han emprendido las tareas de la planeación, salvo algunos períodos en los que no se imprimió el impulso necesario.

2.1 INICIOS DE LA PLANEACION EN ETAPA DE LAS TRANSFORMACIONES REVOLUCIONARIAS (1920 - 1940)

El período presidencial de Alvaro Obregón significó un proceso de aprendizaje político y administrativo tanto por la parte de la sociedad civil como del Estado. Se hicieron esfuerzos para asimilar experiencias de otros países en materia de desarrollo económico, político y social, pero estos fueron llevados a la práctica durante el régimen del Presidente Cailles; quien en su informe de gobierno del primero de septiembre de 1928 expresó la necesidad de diseñar un proyecto de desarrollo económico basado en el cálculo, las estadísticas, la experiencia y de acuerdo con los recursos y las circunstancias de ese momento.

Fue 2 años después cuando el entonces Presidente, Ingeniero Pascual Ortiz Rubio el día 12 de julio de 1930, decretó la Ley sobre Planeación General de la República. En esta Ley se reconocía implícitamente la limitación de los mecanismos tradicionales de asignación de recursos para ampliar la infra estructura económica del país y elevar al mismo tiempo, el nivel de vida de la población. De ahí que en su texto señalará:

"... Que toda medida administrativa trascendental obedezca a un programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país en que se vive.

Que cuando se han multiplicado los medios de relación entre los seres humanos, cuando por la industria moderna se han originado nuevas necesidades, cuando el aprovechamiento de la tierra ha sido más justo..., se ha convertido el problema primitivo de un mejoramiento urbano en otro más amplio de carácter regional, y de allí hasta intentar, lo que muchos países

vienen emprendiendo, la realización de una positiva planeación nacional.

Que México ha llegado a un momento histórico en que no debe continuar apartado de este motivo general porque llegaría dentro de poco tiempo a tales condiciones de atraso que el contraste existente sería cada vez más desfavorable para promover su franco desarrollo material y constructivo". 9/

El propósito de contar con un conjunto coherente de medidas encaminadas a reconocer y aprovechar los recursos naturales del país, llevó a que en la Ley de Planeación se estableciera la formulación del "Plano Nacional de México". Con ello se daba respuesta a la necesidad de partir del conocimiento del potencial de desarrollo, para consolidar la reconstrucción e impulsar la industrialización y modernización del país.

El plano estaría integrado por una serie de documentos gráficos que abarcarían, entre otros aspectos, la división del territorio por regiones, los transportes y el aprovechamiento de los recursos forestales y acuíferos.

La responsabilidad de elaborar "Todos los estudios, planes y programas enumerados en la Ley" 10/ correspondería a una Comisión de Programa que se integraría con el personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la cual contaría con el apoyo de la Comisión Nacional de Planeación que

9/ Ley sobre Planeación General de la República, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, p 11, cit. por Wionsek, Miguel S., "Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México". Bases para la Planeación Económica y Social de México. 12a. Ed. Siglo XXI México 1983 p.25

10/ Idem pág 11

estaría formada por el Presidente de la República como Presidente Honorario, el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas como Presidente Ejecutivo, así como por representantes técnicos de todas las Dependencias Federales, de los organismos profesionales y de los organismos representativos del sector privado.

A fin de ordenar y coordinar las actividades del Sector Público se acordó la intervención de la Comisión de Programa en la autorización de obras materiales. En caso de existir diferencias o conflictos entre las dependencias y la Comisión de Programa se recurriría en primera instancia a la Comisión Nacional de Planeación o, en su caso, al Presidente de la República para la solución definitiva del desacuerdo.

La Ley sobre Planeación General de la República representó el primer paso en un largo camino: La integración de un marco jurídico que normara las actividades de planeación. Estableció las primeras bases para la coordinación y encauzamiento de las actividades del Sector Público, al pretender que se realizara un inventario de los recursos disponibles e iniciar los trabajos de infraestructura necesarios para apoyar el proceso de industrialización así, el artículo 1º de dicha Ley establece:

"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 forma ordenada y 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". 11/

Con la expedición de la Ley de Planeación de 1930, se -
dió inicio formalmente a un esfuerzo casi ininterrumpido por
ordenar y encauzar el desarrollo del país, y si bien todo pa-
rece indicar que esa Ley fue rápidamente rebasada por las cir-
cunstancias y hasta la fecha se carece de testimonios sobre -
el funcionamiento de las comisiones en ellas establecidas y -
de la elaboración del "Plano Nacional de México".

Como resultados prácticos, más o menos importantes, se -
podrían mencionar dos: la creación de la Comisión Técnica del
Programa de Acción Económica Administrativa, la cual fijó nor-
mas de acción para la industria, el comercio y el trabajo. En
tre los documentos elaborados por este organismo sobresale el
programa orgánico de acción. Por otra parte, también como en
un efecto de la Ley antes mencionada, se mejoró la organiza-
ción del Departamento de Estadística Nacional, lo que a su -
vez dió como resultados una mayor calidad en los censos de po-
blación, agricultura, ganadería e industria de 1930.

Este intento de planificación quedó casi en su totalidad
a nivel legislativo.

En medio de la gran depresión económica mundial en la II
convención del Partido Nacional Revolucionario en diciembre -
de 1933 elaboran el primer Plan Sexenal. Este plan se inspi-
ró en parte, en la política de intervención estatal que sur-
gía en los países occidentales más desarrollados como respu-
ta a la crisis económica mundial.

Este Plan Sexenal representó el primer esfuerzo por con-
ducir integralmente el desarrollo nacional, a partir de un do-
cumento político y programático; fue el documento base en la
campaña de Cárdenas y sirvió posteriormente para evaluar los
resultados de su administración. El plan significó desde el

momento mismo de su gestación, un compromiso político con alcances y objetivos definidos. Su propósito era guiar la acción del gobierno para materializar los postulados de la Revolución, remarcando los referidos a la elevación del nivel de vida de la población. Con este plan se deseaba impulsar el desarrollo económico y superar condiciones difíciles del sector externo; asimismo se hacía hincapié en los problemas agrarios y educativos; este documento presentaba a la planeación como un proceso eminentemente político; por otra parte, en el se establecía que el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, y se rechazaba el simple mecanismo de mercado, si bien la regulaciones a las actividades del sector privado eran aún incipientes, ya que el plan se enfocaba básicamente a las actividades del sector público. Este plan, particularmente nacionalista, parecía en aquel tiempo un texto declarativo y partidista sin embargo, las circunstancias históricas le permitieron exaltar el papel rector del Estado; en el aspecto político, Cárdenas logró consolidar el poder central conformándose así un verdadero proyecto nacional. Con el propósito de hacerlo funcional, se estableció una Comisión asesora para definir los correspondientes programas de gobierno.

En su contenido el plan destaca las medidas para avanzar en la aplicación de la justicia social, así como en el fortalecimiento y desarrollo de la actividad económica. Objetivos prioritarios fueron el reparto agrario, el otorgamiento de seguridad jurídica y apoyo material a los campesinos. Ocupa un lugar importante la propuesta de construir un sistema económico propio, capaz de lograr un abasto suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Este plan reconoció la importancia de otorgar mayores recursos a la educación y al mejoramiento de las condiciones de

salubridad y atención médica, sobre todo a la población rural.

El Plan Sexenal 1934 - 1940 fue básicamente un conjunto de postulados generales de política económica, donde el tipo de planeación que se pretendía llevar a efecto quedaba circunscrito exclusivamente al ámbito del sector público. La estructuración del documento respondía en gran medida a la organización administrativa del gobierno. Sus diferentes capítulos - correspondían a las Secretarías y Departamentos de Estado que existían en ese momento.

La importancia del Plan Sexenal en las transformaciones emprendidas bajo la dirección del General Lázaro Cárdenas tuvieron una gran importancia ya que marcarían la pauta para la modernización del país y la diversificación posterior de su estructura productiva.

Por otra parte, la adecuación de la estructura administrativa del gobierno era ya reconocida como una condición necesaria para la viabilidad de la Planeación del Desarrollo Nacional, por lo que en apoyo a este proceso, se revisó la estructura de la administración pública. En 1934, se creó la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la organización de la Administración Pública. Esta Comisión habría de influir considerablemente para que en 1935 fuera publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que establecería y delimitaba las funciones, atribuciones y competencias de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado consignándose, a su vez, la obligación de que los titulares de dichos organismos presenten sus programas anuales.

Dentro de las limitaciones básicas del plan deben señalarse; que las metas trazadas no estaban cuantificadas ni detallados los mecanismos para ser logrados; que el plan no presenta-

ba un programa financiero de apoyo; y que no contenía ningún instrumento práctico para su ejecución.

Si nos ajustamos a lo que en la actualidad se entiende por un Plan de Desarrollo, es obvio que el primer Plan Sexenal no puede considerarse como tal, pues, por ejemplo, no establece siquiera el ritmo al que debe crecer el producto nacional. Sin embargo, aunque no se estableció un organismo público que regulara su cumplimiento, fue norma de conducta del Presidente Cárdenas el llevarlo adelante y el hacer que los funcionarios públicos actuaran de acuerdo a sus lineamientos y objetivos generales.

Antes de abordar los aspectos jurídicos que se han desarrollado en el Estado de Chiapas, se hace una breve referencia de su integración a la nación mexicana.

De acuerdo a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas han adoptado, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo al municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Como lo establece la Constitución Política, el Estado de Chiapas es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos desde el 14 de septiembre de 1824, cuando, por voluntad del pueblo chiapaneco, la entidad se incorpora a la federación. Al respecto el Dr. Antonio García de León, estima que: -
 "...La decisión del plebiscito, sin embargo, causaría un trauma histórico profundo y sería puesta en entredicho por -

Guatemala hasta fines de este siglo, aunque dejaría secuelas en toda la historiografía posterior de Centroamérica..."12/

Sobre este acontecimiento Roderic Ai Camp señala que: - "... En la década de 1820, Chiapas, una provincia pequeña situada entre dos gigantes coetáneos, supo conjugar los elementos y entretejer el hilo de su propia historia a pesar de la discordia que imperaba a su alrededor". 13/

Este mismo autor nos dice: "... Está confirmado históricamente que Chiapas tomó su decisión libremente en este acontecimiento final. Nunca demostró inclinación alguna hacia una unión con Guatemala durante la independencia, ni inmediatamente después. Demostró haber asumido una actitud independiente al anexarse a México..." 14/

Y concluye que: "...cualquiera que sea la interpretación que den los historiadores a las tentativas por parte de México y de Guatemala para influir en la decisión, el hecho es que Chiapas escogió libremente cuando votó por unirse a la República Mexicana." 15/

12/ García de León, Antonio. "Resistencia y Utopía, Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la Provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia". Ed. Era, 1a. ed. México, 1985, pág. 147

13/ Ai Camp, Roderic, "La cuestión chiapaneca: revisión de una política territorial", Colegio de México. Revista trimestral Historia Mexicana. Nº 96, México, 1975, Pág. 579.

14/ Idem Pág. 605

15/ Idem Pág. 606

Chiapas es un estado libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior y sin más limitaciones que las que derivan del pacto federal. La soberanía del estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que constituyen el gobierno de la entidad. El poder ejecutivo se deposita en el Gobernador del Estado de Chiapas.

Expuesto lo anterior; dentro de la etapa de transformaciones revolucionarias en el caso de Chiapas el antecedente jurídico relevante que faculta al Ejecutivo del Estado para impulsar el reparto agrario se da, cuando el Gobernador del Estado Victorico R. Grajales expide el 30 de enero de 1935 "La Ley que fija la extensión máxima de la propiedad rural en el Estado y establece el fraccionamiento de las tierras excedentes"; en ella el gobierno estatal fija la extensión máxima de tierra sujeta a apropiación de los particulares obligando a los propietarios al fraccionamiento y venta de sus tierras excedentes a precios catastrales, además la ley les fija un plazo determinado para que efectuen la enajenación. Salvo algunas excepciones, una vez expirado el plazo el Ejecutivo del Estado procedería a fraccionar las tierras excedentes previa expropiación.

El Ejecutivo del Estado de conformidad con el artículo 14º estaba facultado para ceder gratuitamente, a los campesinos y solicitantes, las tierras expropiadas divididas en parcelas, que debían tener la extensión suficiente para el sostenimiento del solicitante y su familia.

El beneficiario tendría el derecho de posesión de la parcela, pero también estaba obligado a aprovecharla ya que en caso contrario perdería ese derecho.

2.2 LA ETAPA DESARROLLISTA

El segundo Plan Sexenal fue encargado en 1939, para su elaboración a la misma oficina técnica encargada del plan anterior, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Se pretendía que sirviera como Programa de Gobierno del General Manuel Avila Camacho para el período 1940 - 1946.

El Plan Sexenal 1940 - 1946 seguía en lo fundamental la línea del primero. Consolidar la reforma agraria, constituía su principal objetivo. También otorgaba especial importancia a la actividad industrial con el propósito de consolidarla - como eje fundamental del desarrollo, e incluía una serie de propósitos relativos a los demás sectores de la actividad económica y social, así como de la Administración Pública.

La situación de emergencia creada por la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de hacer frente a los problemas suscitados por ello, dieron como resultado cambios importantes en la política de desarrollo.

En 1942 del Gobierno del General Avila Camacho creó el Consejo Mixto de Economía Regional cuya principal función sería realizar estudios socio-económicos para cada entidad federativa.

El mismo año se reforma la estructura del Consejo de Economía para dar lugar a la Comisión Federal de Planificación, que funcionaría como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional, que debía integrarse con siete vocales pertenecientes a las más importantes Secretarías de Estado y en la que los distintos consejos obreros y patronales, así como Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos, tendrían voz pero no voto.

El 16 de febrero de 1944 se expidió un decreto que apareció en el Diario Oficial del 1º de marzo, en el cual se establecía la Comisión Nacional para el estudio de los programas de México en la posguerra. El propósito de este organismo consistía en prever y, de ser posible, adelantarse a la situación económica que se originaría al término de la guerra, - así como estudiar los medios para hacerle frente a los posibles acuerdos que podrían suscribirse con la comunidad internacional en materia económica y política.

A pesar de las sugerencias incluidas en este segundo Plan Sexenal y de los diversos organismos de planeación creados en este período 1940 - 1946 no pasó de ser un plan en el papel.

Cuando en 1946 llegó el momento de otro cambio en la administración, el crecimiento económico del país continuaba en firme, pero otra vez volvió a escucharse el término planificación económica.

Durante la campaña presidencial de Miguel Alemán Valdéz se elabora un programa de gobierno que resume los temas tratados en las conferencias organizadas en el país por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que sustituye, sólo en el nombre al Partido de la Revolución Mexicana.

Este programa de gobierno, dice Miguel Wionczek:

"... Introdujo dos elementos nuevos... la primera novedad consistió en que el propio aspirante a la Presidencia participó en este empeño muy activamente. En segundo lugar, la

gama de grupos que participaron se extendió considerablemente más allá de los acostumbrados técnicos del gobierno y los altos miembros del partido gobernante". 16/

Pero a pesar de lo anterior, nada dice el citado programa respecto a los verdaderos problemas del país, ni de los medios e instrumentos que se usarían para resolverlos. Y no lo dice porque el documento es un claro ejemplo del comienzo de una época en que lo hueco y lo vacío son la parte sustancial de los informes y documentos del gobierno. Para el programa no existen desequilibrios económicos y sociales, ni conflictos y contradicciones en el país; todos los problemas de la vida nacional tienen el mismo peso y todos serán considerados y resueltos; todas las instituciones y sectores serán atendidos con carácter preferencial por el gobierno: el ejido y la pequeña propiedad, la iniciativa privada y el sector público, los empresarios y los trabajadores, etc.

El gobierno de Alemán representó la continuación del régimen de Avila Camacho. El temor muy generalizado en México al terminar la guerra, de que se produjera un receso económico en los Estados Unidos y en otros centros industriales, resultó infundado; la demanda para las exportaciones mexicanas siguió siendo fuerte; el crecimiento económico del país durante los años de la guerra se tradujo en una expansión considerable del mercado interno y la economía pudo hallarse en condiciones de financiar el creciente monto de la inversión. En

16/ Wionczek, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la planeación en México . Bases para la planeación económica y social de México. XII Ed. Siglo XXI, México 1983, Pág. 29

el sector privado esas inversiones se canalizaron hacia la - agricultura de exportación y la industria y, en el sector gubernamental, hacia toda clase de obras públicas incluyendo ferrocarriles, carreteras, obras de riego en gran escala y energía eléctrica.

La relativa insuficiencia de recursos financieros y la - necesidad de generar las condiciones materiales de infraestructura económica que permitieran el crecimiento y la diversificación del aparato productivo, incidieron para que los esforzos de planeación en este período se orientaran tanto a controlar la operación de un creciente sector paraestatal, como a preparar los programas de inversión pública que previeran - los momentos necesarios de recursos, seleccionan sus fuentes, y los asignaran según la prioridad en áreas, sectores o proyectos específicos.

La expansión del sector paraestatal determinó que en diciembre de 1947 se expidiera la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuyo objetivo fue el controlar sus operaciones y vigilar que sus resultados se ajustaran a los fines para los que habían - sido creados.

La Ley facultó en su artículo 15º, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para disponer de un organismo administrativo que se encargaría de llevarla adelante, el cual se formalizó unas semanas después y fue denominado Comisión Nacional de Inversiones.

El proyecto de Inversiones de Gobierno Federal y dependencias descentralizadas 1947 - 1952, constituyó el primer esfuerzo en la programación de la inversión global y sectorial; detallaba y jerarquizaba proyectos específicos.

El documento incluía todos los renglones en donde el Gobierno Federal invertiría fondos durante el período. En su elaboración participaron la mayoría de las secretarías de estado y dependencias públicas descentralizadas. El cumplimiento del proyecto fue parcial, aunque muchas de sus partes fueron rescatados y utilizados como base para actuar a escala menos ambiciosa un gran número de proyectos se ejecutaron en otros sexenios. Durante el período de vigencia del proyecto la inversión pública se orientó principalmente a mejorar y ampliar el sistema de comunicaciones y transportes del país, con lo que se quería fortalecer al mercado interno. Ocupó también un lugar importante el fomento industrial y, en menor medida, el sector agropecuario y la inversión en bienestar social.

Debido a los grandes problemas financieros a que se enfrentó Adolfo Ruiz Cortínez al comienzo de su sexenio, ya que las oportunidades fáciles y lucrativas de inversión para el sector privado comenzaban a ser escasas y los altos rendimientos de la inversión pública no se esperaba que continuaran por más tiempo; una comisión de expertos del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento señalaba:

"La tarea es diferente y más difícil que en otros tiem-pos, en que las circunstancias favorecieron la selección de proyectos que con gasto reducidos produjeron rendimientos elevados... más adelante sugería. Ha llegado ... el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado... En una palabra lo que se necesita es un programa de desarrollo". 17/

17/ NAFINSA. El desarrollo Económico de México su capacidad para absorber capital del exterior, México 1953, pág. 15.

Para dar respuesta a esta situación Ruíz Cortínez en el verano de 1953, crea un organismo denominado Comité de Inversiones, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la entonces Secretaría de Economía. La autoridad del Comité descansaba en la Secretaría de Hacienda. Esto provocó fricciones con las dependencias que no formaban parte del Comité y que por supuesto, se resistían a acatar sus disposiciones.

Por esa razón, en el año de 1954 Ruíz Cortínez decide modificar su funcionamiento al crear en sustitución la Comisión de Inversiones, como un grupo que debería informar directamente al Presidente de la República.

El objetivo principal de la Comisión de Inversiones era examinar y aprobar las inversiones del sector público propuestas por las diversas dependencias federales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

A partir de 1956, a las funciones que habitualmente desempeñaba la Comisión se adicionaron la facultad de realizar análisis concerniente al desarrollo general de la economía; justificar, evaluar y proyectar la inversión pública, con criterios de largo plazo, y las de contribuir tanto a la definición como a la planeación de la política económica.

La estructura de las inversiones señaladas en el programa se orientaba al desarrollo industrial, seguido de las comunicaciones y transportes, fomento agropecuario y beneficio social. La inversión pública realizada durante este período refleja que el grueso de ella se canalizó, en primer lugar, a comunicaciones y transportes, con un monto mayor al establecido, y en segundo lugar al fomento industrial. Los recursos canalizados al sector agropecuario fueron significativamente

inferiores a los presupuestos. Un aspecto que debe resaltarse es la importancia creciente que tuvo la inversión en beneficio social, superando los montos previstos.

La programación de la inversión pública era insuficiente para dar respuesta a los problemas existentes. La situación exigía una planeación de mayor cobertura, orientada a superar los obstáculos que se presentaban y alcanzar nuevos estadios de desarrollo.

El 24 de diciembre de 1958 se promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose la Secretaría de la Presidencia con funciones muy importantes en materia de planeación.

El proyecto original de la Secretaría de la Presidencia es probablemente uno de los intentos más serios generados en México para contar con un órgano de planeación al más alto nivel, con un carácter de toma de decisiones y con importantes facultades para asignar recursos, a pesar de no ejercer directamente el presupuesto federal. La nueva Secretaría absorbió la totalidad de las funciones de la Comisión de Inversiones, la cual quedó incorporada en la misma bajo el nombre de Dirección de Inversiones Públicas. Aunque se creó una dirección de planeación, en un primer momento no se realizó una planeación a largo plazo y el énfasis se sostuvo en la Coordinación de la Política Económica. 18/

La Secretaría de la Presidencia se estructuró con cinco dependencias: La Dirección de Inversiones Públicas (antes - Comisión de Inversiones), la Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, la Dirección de Planeación, la Dirección de Legislación y la Dirección de Asuntos Administrativos.

18/ Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial, México 24 de diciembre de 1958.

Para apoyar el funcionamiento de esta Secretaría, el 30 de junio de 1959 se publicó el Acuerdo que dispone que las - Secretarías y Departamentos de Estados, organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboren su programa de inversiones para 1960 - 1964. Este acuerdo regula y concretiza las funciones de la Secretaría de la Presidencia y ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no proporcionar fondos para la realización de cualquier proyecto - sin la autorización del Presidente de la República.

Dos años más tarde en 1961 y seguramente tras la creación del programa de ayuda norteamericana conocido como la Alianza para el Progreso, aparece el "Acuerdo Presidencial a las Secretarías y Departamentos de Estado, para acelerar el desarrollo económico del país con base en criterios de planeación integral"

Este nuevo acuerdo estipulaba que el Poder Ejecutivo Federal, a través de las secretarías y departamentos de estado, las empresas de participación estatal, debería intensificar - sus esfuerzos para preparar planes nacionales de desarrollo - económico y social que fijaran objetivos concretos en beneficio de la comunidad y señalaran los medios para lograrlos.

La Secretaría de la Presidencia sería el mecanismo de - ajuste y coordinación de todos estos propósitos y objetivos, y actuaría como supervisor general de los mismos, sin embargo, a pesar de habersele otorgado tales facultades, no se tiene - ningún antecedente de que la Secretaría los haya usado alguna vez de una manera ordenada económica y social a corto y a largo plazo.

En agosto de 1961, apenas unas semanas después de promulgar

gada la Alianza para el progreso, se publica en el Diario Oficial un acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo económico del país. Meses más tarde, el 1º de marzo de 1962, se decide crear la Comisión Intersecretarial, grupo integrado por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo principal sería preparar planes generales de desarrollo. Acto seguido, se ordena a la Comisión Intersecretarial que prepare un Plan de Acción Inmediata para el período 1962 - 1964, como último obstáculo por sortear para recibir de los Estados Unidos la ayuda ofrecida en la conferencia de Punta del Este, Uruguay en 1961, en donde los países latinoamericanos y los Estados Unidos de Norteamérica acordaron poner en marcha una estrategia económica común para la región que procura acelerar el desarrollo económico y repartir más equitativamente sus frutos.

Entre los considerados del acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial se señalaba:

"Que es indispensable con base en esta disposición se proceda de inmediato a elaborar planes nacionales del desarrollo integral a corto y largo plazo, cuya ejecución permita que los esfuerzos públicos y privados se canalicen, en la medida y dirección deseables, para lograr que el ritmo del proceso económico y social supere satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa". 19/

A fines de 1963, el Senado de la República a través de una Comisión de Planeación, elaboró un Proyecto de la Ley Federal de Planeación. En él se planteaba como objetivo coordinar y unificar los distintos criterios que sobre planeación existían en las diferentes dependencias del Gobierno Federal.

19/ Decreto de creación de la Comisión Intersecretarial. Diario Oficial, México 1 de marzo de 1962.

Al igual que en las anteriores campañas electorales, durante la de Gustavo Díaz Ordaz se realizaron una serie de reuniones a las que se llamó "Asamblea de Programación". En ella se comentó insistentemente que la administración pública sería reformada y que, inclusive, se crearía una Secretaría de Planeación, desafortunadamente, este nunca sucedió. Sin embargo, la Comisión Intersecretarial y otras dependencias de la Secretaría de la Presidencia prepararon otro intracendente plan; el Plan de Desarrollo Económico y Social de México.

Este plan debería cubrir el período 1966 - 1970, y en el marco de la Alianza para el progreso representaba la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados con el Plan de Acción Inmediata.

Por otro lado, la estrategia económica del régimen diazordacista siguió la de proporcionar los mayores incentivos a la inversión privada, nacional y extranjera.

A manera de evaluación, podemos hacer una comparación breve, pero significativa, entre el Plan de Desarrollo Económico y Social de México 1966 - 1970 y su antecesor, el Plan de Acción Inmediata.

El Plan de Desarrollo Económico y Social se diferenció del Plan de Acción Inmediata en el hecho de que las proyecciones de las actividades del sector público estaban apoyados en proyectos concretos. Además, parecía ser que los proyectos que contenían habían sido discutidos ampliamente con las dependencias gubernamentales que se encargaron de su ejecución. Empero, en igual forma que su triste antecesor, el plan nunca llegó a implantarse.

2.3 EL DESARROLLO CRITICO (1970 - 1982)

Cuarenta años de preparar planes de desarrollo estériles y una crisis económica y política cada día más evidente y aguda obligaron al gobierno a ser más cauto esta vez y a no presentar otro nuevo plan que asegurara logros inalcanzables. Así pues, durante el cuarto año del régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976), la Secretaría de la Presidencia, en cooperación con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y con la participación de especialistas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de la Comisión Económica para América Latina, preparó lo que se dió en llamar anteproyecto de lineamientos para el programa de desarrollo económico y social de México 1974 - 1980, el cual como lo afirmara el entonces Secretario de Hacienda, José López Portillo cubriría períodos más amplios e incluso abarcaría regímenes administrativos distintos, desafortunadamente este documento nunca se llevó a la práctica.

El 25 de septiembre de 1975, la Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional aprueba el Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982, documento que pretendía servir de plataforma gubernamental del que sería candidato presidencial de este partido y después Presidente de la República, José López Portillo.

En este plan se propugnaban por la vigencia del federalismo y la defensa de la autonomía municipal. Sin embargo, no se establecían los lineamientos sobre los cuales se alcanzarían estos propósitos; tampoco se determinaron las formas de participación de estados y municipios en el proceso de desarrollo nacional. De hecho, este plan se elaboró bajo una concepción fundamentalmente política en el sentido de ser uti

lizado como recurso de campaña electoral. La trascendencia - de sus planteamientos en la acción ejecutiva del gobierno - constituido fue casi inexistente.

Con la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, promulgado por Decreto Presidencial en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980, se sitúan las acciones dentro de un marco estratégico general que contribuyó a - homogeneizar la metodología, enfoques, procedimientos y conceptualización de la problemática relacionada con la planeación del desarrollo nacional.

La responsabilidad directa de la formulación del plan co rrespondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el apartado trece sobre política regional y desarrollo urbano, se estableció "que la formulación de planes estatales han sido responsabilidad de cada entidad federativa. Se busca que las acciones realizadas por la Federación en la asignación de recursos, tengan su contraparte a nivel estatal, para que los fondos se redistribuyan en forma tal que se aprovechen las - ventajas comparativas a nivel estatal es un esfuerzo continuo en el que participan los diversos niveles de gobierno, y los diferentes sectores sociales."

Los objetivos planteados por este plan son los siguientes:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México.
- Proveer a la población de empleo e índices mínimos de bienestar en materia de alimentación, educación, salud y vivienda;
- Promover un crecimiento económico alto y sostenido; y

- Mejorar la distribución del ingreso nacional. 20/

En el ámbito estatal es de resaltarse los siguientes ordenamientos jurídicos que en forma reducida atienden aspectos relacionados con la planeación.

Ley de Planeación y Urbanización del Estado. 21/

Durante la administración del Gobernador de Chiapas Dr. Samuel León Brindis, con fecha 29 de marzo de 1961 se publicó la ley referente a la planeación y urbanización de las ciudades, poblaciones y zonas suburbanas del Estado, comprendiendo la formulación de planos reguladores, la ejecución de obras - relativas a servicios públicos, así como la integración y mejoramiento de las poblaciones.

La ley disponía la integración y funcionamiento de órganos de planeación y urbanización en donde concurrían autoridades estatales, municipales y representantes de cámaras, clubes y organizaciones ciudadanas, con el propósito de coordinar y ejecutar la urbanización en el Estado. Asimismo, dicha ley establecía sistemas impositivos, de cooperación y formulación de proyectos de financiamiento para la realización de las obras.

Ley de nuevas ciudades: publicada en el Periódico Oficial alcance N° 33 de fecha 15 de agosto de 1973.

20/ Carrión, Jorge "Reflexiones sobre el Plan Global de Desarrollo, Problemas del Desarrollo Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Vol. XI Núm. 41, México, Enero - Abril de 1980, pág. 10

21/ Ley de Planeación y Urbanización del Estado. Periódico Oficial. Gobierno del Estado de Chiapas 29 de marzo de 1961.

Los artículos 1º, 2º y 3º de la ley en estudio se refieren al objeto mismo, y la forma como lograrlo. Por una parte, se señala como objeto, la necesidad de que este instrumento - jurídico coadyuve al desarrollo equilibrado del Estado de Chiapas; asimismo, al crecimiento ordenado y armónico de las distintas regiones que lo integran, principalmente las que han quedado marginadas de los avances obtenidos en el país.

Para lograr este objetivo, se plantea la creación y desarrollo de ciudades nuevas que impulsen al mejoramiento industrial, comercial, turístico, administrativo, etc., y que se estimulen y eleven el nivel de vida de todos los habitantes del Estado.

Por ello, la ley prevé, "que para el mejoramiento integral del Estado, debe planearse el desarrollo urbano y plantearse las características necesarias de una ciudad nueva. Mano de obra, materia prima y posibilidades de mercado." 22/

El capítulo segundo y tercero, definen a las ciudades nuevas, y determina las características y ubicación de las mismas. Las ciudades nuevas son los núcleos urbanos integrados en superficies definidas dotados de las obras e instalaciones que se ajusten a los principios de urbanismo moderno y cuenten con toda clase de servicios públicos y la capacidad para lograr el desarrollo.

Las características requeridas son: que deben ser comerciales, industriales, turísticas, administrativas, deportivas o de tipo mixto.

Estos tipos de ciudades deben tener los elementos básicos de planeación, principios de urbanismo y fácil acceso a las vías generales de comunicación.

22/ Ley de Ciudades nuevas. P.O. Alcance Nº 33, Gobierno del Estado de Chiapas. 15 de agosto de 1973.

Con lo anterior la ley procura en su contenido que las - ciudades nuevas deben poseer industrias grandes, medianas o - pequeñas; que posean suficientes atractivos y que estas esten dotadas de una estructura administrativa pública o privada.

El capítulo cuarto se ocupa de la promoción, planeación, proyecto y construcción de las ciudades nuevas. La mayor parte del contenido de este espacio se refiere a cuestiones meramente técnicas. Sin embargo, es conveniente hacer referencia al aspecto de la planeación como una actividad exclusiva del Ejecutivo, el cual crea para la consecución de los objetivos de la presente ley la Comisión para el Desarrollo de Ciudades Nuevas, la cual estará expedita su actuación al acuerdo de la Federación, hasta la conclusión de las obras.

Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Periódico Oficial alcance N° 32 de fecha 11 de agosto de 1976.

El capítulo I , lo dedica al objeto de la ley y señala - como tal: a la concurrencia de los municipios, del Estado y - de la Federación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Fija las normas básicas para planear la - fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los - centros de población. Asimismo, define los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Un aspecto importante es el capítulo II relativo a la - concurrencia y la coordinación de autoridades municipales y - estatales, las cuales se facultan para elaborar y llevar a - ejecución los planes de desarrollo urbano. 23/

Se señala como contenido del Plan Estatal de Desarrollo

23/ Ley General de Asentamientos Humanos, P.O Alcance N° 32. Gobierno del Estado de Chiapas, 11 de agosto de 1976.

llo Urbano: las necesidades, el diagnóstico, la problemática, las proyecciones y la estrategia general para alcanzar las metas.

Se faculta al Ejecutivo para celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los municipios y con la participación de las instituciones públicas y privadas de la entidad.

La ley atribuye al Estado, coordinar la elaboración y revisión del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Para ese efecto se prevé la creación de una Comisión Estatal de Desarrollo Regional y Urbano que será presidida por el C. Gobernador.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial alcance N° 5 de fecha 2 de febrero de 1977.

El objeto de la presente ley es ordenar el desarrollo urbano del Estado por medio de: planeación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como, para establecer normas para que las autoridades respectivas ejerzan sus atribuciones.

Se da facultades al Ejecutivo para participar en la elaboración, revisión, aprobación y ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano del Estado.

Se crea una Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano del Estado, como un órgano asesor del Ejecutivo y persiste el Plan Estatal de Desarrollo Urbano como objetivo fundamental de la planeación, restringiendo su contenido a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley en estudio.

Se establece un régimen del territorio y ordenamientos de los sistemas urbanos, clasificandolos en fraccionamientos de terrenos, vivienda. 24/

Adicionalmente a las disposiciones jurídicas mencionadas, en el Estado de Chiapas se crearon organismos de gobierno para cumplir con los propósitos de planeación y coordinación con el fin de agilizar e impulsar la acción gubernamental en el desarrollo económico estatal. El Gobierno Federal en la década de los setenta, realizó tres proyectos fundamentales que incidieron y motivaron la modernización de la Administración Pública. Este impulso no sólo quedó en el ámbito federal, sino que provocó que todas las entidades federativas revisaran el marco normativo de su administración pública, con el fin de operar y hacer congruente las acciones, para dar cumplimiento a convenios y acuerdos establecidos entre la Federación y los estados.

Estos proyectos cuya incidencia e impacto propiciaron un desencadenamiento de acciones en el marco administrativo estatal, son: Los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), que posteriormente en el año de 1981 se transformaron en los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES); la puesta en marcha del Programa de Inversión Pública para el Desarrollo Rural (PIDER), que posteriormente se le denominó Programa Integral para el Desarrollo Rural y el establecimiento por la Federación y Estado del Convenio Unico de Coordinación (CUC), que en el año de 1983 con la inclusión de los municipios dentro de este se convierte en el Convenio Unico de Desarrollo (CUD).

El esfuerzo realizado en estos proyectos federales incidieron directamente en el desarrollo administrativo estatal conformandose las funciones que competen a la Comisión de Pro

24/ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas. P.O. Alcance Nº 5, Gobierno del Estado de Chiapas, 2 de Febrero de 1977.

gramación y Presupuesto, y que en el año de 1982 correspondie ron a la Comisión Estatal del Convenio Unico de Coordinación, a la Comisión Estatal del Programa Integral para el Desarrollo Rural, al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas y a la propia Comisión de Programación y Presupuesto.

En base al acuerdo del 6 de diciembre de 1976, publicado por el Diario Oficial de la Federación, el Gobierno del Estado sustentó la creación de la Comisión del Convenio Unico de Coordinación, cuyos objetivos eran los siguientes: lograr una mayor coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal; fungir como canal único de concertación de programas para el desarrollo económico, político y social del Estado, unificando las acciones de las dependencias federales; además se proponía fortalecer la capacidad administrativa del Estado para que este realizara las obras convenidas.

Para dar cabal cumplimiento a estos objetivos esta comisión estaba presidida por el Gobernador del Estado, del cual dependía una Vocalía Ejecutiva cuyas funciones eran las siguientes:

- Coordinar las acciones Federación y Estado dentro del marco del convenio.
- Proporcionar asesoría técnica en materia administrativa fiscal, planeación urbana, programática presupuestal con el fin de que el Gobierno estatal mejorara sus sistemas y procedimientos.
- Desarrollar estudios socioeconómicos en el lugar en donde se ubicarán los programas.
- Captar las solicitudes hechas por los sectores e incluir

las necesidades de las mismas en las propuestas de inversión.

- Realizar con la Federación los trámites necesarios para la autorización de los programas.
- Vigilar la adecuada ejecución de los proyectos del programa.
- Cumplir la ejecución en el Estado, de los programas con nidos. 25/

En el año de 1973 surge el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural orientado a canalizar mayores recursos en las zonas y comunidades más atrasadas del país con un enfoque multisectorial y participativo.

Los objetivos definidos fueron los siguientes:

- Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social y aprovechar racionalmente los recursos nacionales disponibles.
- Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
- Elevar la producción y productividad por hombre ocupado.
- Facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.
- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social.

La implementación del Programa, también denominado PIDER, se diseñó sin sustituir las funciones y atribuciones que tenían las dependencias y entidades de la Administración Pública. Por el contrario, se trató de hacer las más eficientes al coordinar sus acciones en programas y proyectos específicos de desarrollo en regiones y comunidades determinadas, asignándoles además recursos financieros adicionales a los de sus presupuestos normales.

Para lograr su penetración y aceptación en el Estado, el PIDER siguió la misma estrategia de cooperación y coordinación que con las dependencias federales. Por el cual se establece la Comisión Estatal del Programa Integral para el Desarrollo Rural presidida por el Gobernador del Estado y coordinado por un Vocal Ejecutivo designado por él, participando los representantes de las dependencias federales.

Con el propósito de cumplir con los objetivos establecidos en el programa, a esta Comisión se le encomendó la realización de las siguientes funciones:

- Establecer acciones concretas en municipios que cuenten con recursos productivos potenciales, pero carentes de la infraestructura necesaria para su aprovechamiento.
- Establecer la coordinación necesaria para formular estrategias de desarrollo complementarias en micro-regiones colindantes, ubicados en estados contiguos.
- Completar las obras y servicios y vincular estratégicamente los programas productivos, los de apoyo y los de beneficio social en las comunidades rurales, excluyendo las acciones aisladas, para mantener el carácter -

integral del programa.

- Incluir en la programación-presupuestación, la terminación de las obras inconclusas, en proceso, así como poner en marcha las terminadas y que no operaran, esta--bleciendo procedimientos que aseguran un aprovechamiento eficiente de las inversiones realizadas.
- Promover la participación activa y organizada de la comunidad rural en los procesos de programación, ejecutación, operación y mantenimiento de los proyectos.
- Programar las inversiones concertadas entre el gobier--no federal y estatal, para desarrollar acciones concretas en el Estado. Y,
- Vigilar la adecuada ejecución de los proyectos y programas.

Para la integración del Programa PIDER esta Comisión disponía de subcomités municipales que se encargaban de captar - las necesidades para el logro del desarrollo rural en los mu--nicipios y localidades que integran las microregiones las que una vez analizadas conjuntamente con las dependencias federa--les se integraba las propuestas de los programas de las microregiones, las cuales se turnaban para su análisis y autorización al Gobierno del Estado y a la Delegación Federal de la - Secretaría de Programación y Presupuesto que después integraban y concretizaban en un Acuerdo de Coordinación para el De--sarrollo Rural, mismo que se hacía del conocimiento de las dependencias estatales y federales ejecutoras, finalmente la Comisión se encargaba del seguimiento y evaluación del avance - físico financiero de las obras comprendidas en los programas de las microregiones.

El 5 de febrero de 1981, de conformidad con la cláusula segunda del Convenio Unico de Coordinación suscrito en Hermosillo Sonora, el Ejecutivo Estatal se compromete a decretar - el establecimiento del Comité de Planeación de Desarrollo como órgano público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, haciendo compatible los esfuerzos del Gobierno Federal, Estatal y Municipal y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Dicho compromiso se concretizó en el Decreto número 32 - del 24 de marzo de 1981.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Chiapas se integró con los siguientes miembros:

- Un Presidente, representado por el Gobernador del Estado;
- Un Coordinador General, designado por el Ejecutivo del Estado;
- Un Secretario Técnico, representado por el Titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado.
- Los Titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal y Estatal.
- Los Titulares de los organismos representativos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Los representantes de las principales organizaciones - de los sectores social y privado.
- Además de invitación expresa del Gobernador del Estado, participan:
 - A) Los Presidentes Municipales.
 - B) Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos.
 - C) Los representantes de las sociedades cooperativas - que actúan a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.
 - D) Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios, legalmente constituidas, que actúen a nivel estatal.
 - E) Los representantes de las instituciones de educación superior y centros de investigación que operen en el Estado.
 - F) Previo acuerdo, los Senadores y Diputados Federales por el Estado, así como los Diputados Locales. 26/

El Coordinador General del Comité tiene la representación jurídica del organismo, y sus atribuciones son las siguientes:

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

- 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 globales, sectoriales y municipales.
- Coordinar el control y evaluación del plan 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 el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.
- 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 al 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 a los Ejecutivos Federal y Estatal.
- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúen a nivel estatal, para orientar sus esfuerzos hacia los objetivos del desarrollo de la entidad.
- Promover la coordinación con los comités de otras entidades federativas, a fin de coadyuvar en la definición,

instrumentación y evaluación de los planes para el desarrollo de regiones interestatales.

- 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, las medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero que estime necesarias para el cumplimiento de las funciones y objetivos del propio Comité.
- Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como auxiliares del Comité y se integrará conforme a lo que este determine.

En el Periódico Oficial del 10 de agosto de 1977, se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, donde se crea la Comisión de Programación y Presupuesto, que la presidirá el Gobernador del Estado y estará integrada por los Titulares de las Secretarías: General de Gobierno, Desarrollo Económico, Obras Públicas, Educación Pública, Salud Pública, Finanzas, General de Justicia, por el Oficial Mayor y el Contralor. Para su operación disponía de un Vocal Ejecutivo que dependía directamente del Gobernador del Estado.

En el artículo 37º de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se le atribuyen a la Comisión de Programación y Presupuesto las siguientes funciones:

- Integrar y estructurar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y someterlo a la consideración del Gobernador del Estado.

- Autorizar, por acuerdo del Gobernador, el ejercicio de los recursos de inversión previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado y los que correspondan a transferencias, por virtud de convenios y acuerdos celebrados entre el Gobierno Federal y Gobierno Estatal.
- Participar con las dependencias del Gobierno Federal, en los trabajos relativos a la formulación de las propuestas de inversión federal en obras y servicios.
- Establecer mecanismos de seguimiento de los programas y realizar las evaluaciones físicas y financieras que corresponden, y
- Las demás atribuciones que le confieran la Constitución Política del Estado, leyes de reglamentos vigentes y las que específicamente le asigne el Gobernador. 27/

Esta unidad administrativa materialmente no fue creada, ya que sus funciones antes mencionadas fueron desarrolladas primero por la Secretaría de Finanzas, después por la Contraloría General de Gobierno y por último en 1981 por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, en la cual se creó una oficina paralela con el nombre de Comisión de Programación y Presupuesto que se encargaba de integrar el proyecto de presupuesto del Estado.

El proceso de presupuestación del Gobierno del Estado comprendía tres etapas, la primera de elaboración del presupuesto, la segunda de autorización y asignación de presupuesto y la tercera de administración y control del presupuesto.

Las dependencias y unidades administrativas del Gobierno del Estado, así como sus órganos desconcentrados captaban las

27/ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. P.O. Alcance N° 32. Gobierno del Estado de Chiapas. 1º de agosto de 1977.

necesidades del Estado en forma directa o mediante solicitudes con los cuales eran elaborados los programas de trabajo, éstos se analizaban en cuanto a recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para ser considerados en el anteproyecto de presupuesto de cada una de ellas, los cuales turnaban a la Comisión de Programación y Presupuesto Estatal.

Por su parte, los poderes legislativo y judicial elaboraban sus programas de trabajo a desarrollar en el ejercicio presupuestal, mismos que remitían al Ejecutivo Estatal y para su inclusión en el anteproyecto antes mencionado.

Una vez integrado el anteproyecto de presupuesto, la Comisión de Programación y Presupuesto enviaba a la Contraloría General de Gobierno para que ésta analizara y modificara el anteproyecto, efectuado los ajustes elaboraba el proyecto de egresos del Gobierno del Estado, el cual, en reuniones con el Gobernador, el Oficial Mayor, el Secretario de Finanzas, y el propio Contralor, se analizaba para presentarlo al H. Congreso del Estado para su autorización.

Autorizado el Presupuesto de Egresos, éste se remitía a la Secretaría de Finanzas, para que se encargara de comunicar las partidas autorizadas para el ejercicio presupuestal a cada una de las dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Administración Pública Estatal, las que de conformidad a la normatividad vigente realizaba el ejercicio del gasto.

CAPITULO TERCERO

REGULACION JURIDICA DE LA PLANEACION

Después de reiteradas experiencias en la revisión y actualización del marco normativo y de los procesos de administración. Se inició en los años setenta la elaboración de planes diseñados para ámbitos específicos de la actividad nacional.

En el período 1976 - 1982 se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales que concluyeron con la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

En la historia del país, pocas veces se había discutido y enriquecido con tanta amplitud y profundidad una plataforma electoral y una propuesta de programa de gobierno. Durante la consulta popular llevada a cabo en torno al Plan Básico de Gobierno 1982 - 1988, se sientan las bases para lo que posteriormente vienen a ser las reformas a nuestra Carta Magna.

3.1 REFORMAS A LA CARTA MAGNA

En diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios fundamentales a la planeación. Estas reformas cumplen con el propósito de avanzar en las tareas encomendadas al Gobierno. Con ellas se establece y ordena de manera explícita, las atribuciones del Estado en materia económica, siempre dirigidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes. Se reafirma el principio de la rectoría del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de -

desarrollo; se consigna explícitamente al sector social como integrante fundamental de la economía mixta y se reconoce la función social como del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

Queda instituida la planeación democrática, como elemento esencial de esta nueva concepción. Se asegura que el Estado organice un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Se faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y Programas de Desarrollo. Asimismo, se determinan los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Por otra parte, las reformas recogen conceptos de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Se incorpora el concepto de práctica monopólica, sin restarle atención a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de la población.

El contenido de las reformas llevadas a cabo a los ar-

tículos 25, 26, 27 fracción XIX, XX y 28 de nuestra Constitución recogen y norman la participación de todos los sectores (público, privado y social) en el proceso de desarrollo, precisando sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo al interés general de la Nación y al Estado de Derecho.

El contenido de estas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 constituyen en la práctica el sustento constitucional del Derecho Económico Mexicano y que a continuación en los siguientes subcapítulos me permito comentar.

3.1.1 ARTICULO 25º CONSTITUCIONAL

Este artículo de nuestra Constitución plantea los principios básicos del sistema económico mexicano. El primer concepto al que se hace referencia es al de Estado, al cual se le atribuye la rectoría del desarrollo nacional.

A través del desarrollo nacional, se busca el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo y el perfeccionamiento de la vida de la colectividad abarcando las distintas actividades nacionales.

El párrafo segundo del artículo en estudio que a la letra dice: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". 28/

En este precepto se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas

consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la vida económica.

El ejercicio de planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos.

La conducción implica la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los objetivos propuestos, abarcando también - la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

Por otra parte, se refiere también a la coordinación que no es más que la concertación de acciones entre los diversos niveles del Estado: la Federación, los estados y los municipios. De esta manera se observa que la rectoría del Estado - se desenvuelve en estos tres planos. Entendiéndose que la Federación en su carácter integrador del Estado Mexicano asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con estados y municipios, respetando las atribuciones - legales de estos.

La orientación se refleja a través de las medidas inductivas que sin tener el carácter de obligatorias, están encaminadas a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines de la sociedad; es decir, el - Estado es el responsable de regular y fomentar las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.

Un aspecto innovador, es la incorporación que se hace al texto de este artículo del concepto "sector económico", esto

es, al establecerse que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. Es pertinente señalar, que el texto habla de desarrollo económico nacional, observándose una restricción al área estrictamente económica. Por eso deben entenderse los sectores como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos.

Así el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritaria.

El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social; es decir, las formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos. En estas formas de organización social se entiende atribuida a la comunidad de que se trate, en su conjunto.

El sector privado está conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades, que puedan ser transmitidas a otros individuos.

De esta manera se establecen las bases constitucionalmente de lo que se denomina economía mixta, en la que participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a otras y que todas entre sí pueden ser susceptibles de una planeación democrática.

3.1.2 ARTICULO 26º CONSTITUCIONAL

En el espacio de este artículo, se recogen las normas constitucionales sobre planeación. Le da facultades al Estado para organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. 29/

• Le da vida al Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En este aspecto de la reforma el Lic. Eduardo Andrade Sánchez señala:

"El artículo 26º trata del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este concepto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: La planeación. En la actualidad, cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone el requerimiento de plantearse objetivos concretos

y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos. Este es uno de los grandes temas de nuestro tiempo no es posible organizar a grandes colectividades sin definir con precisión las metas que se pretenden lograr, las fórmulas para realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido". 30/

Nuestra Carta Magna no solamente establece una regulación jurídica del sistema político, plantea también un programa a realizar. Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto constituyen lo que en el artículo en estudio se denomina proyecto nacional, y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación.

Conviene hacer mención que la iniciativa presidencial fue enriquecida por el Congreso de la Unión al adicionar en su contenido que la representación popular, mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de planeación democrática. Estas disposiciones han dado lugar al desarrollo del proceso de la planeación en nuestro país. De esta facultad de legislar deriva la expedición de la Ley de Planeación que, a su vez, es la base de las acciones programáticas de las dependencias gubernamentales.

30 / Andrade Sánchez Eduardc. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada. Primera Edición. UNAM 1985, Rectoría Instituto de Investigaciones Jurídicas, comentario Pág. 65.

3.1.3 ARTICULOS 27º FRACCIONES XIX, XX y 28º CONSTITUCIONALES

Las reformas efectuadas a las fracciones XIX y XX del artículo 27º de la Constitución General de la República se ubican en el contexto de lo que se ha dado en llamar "El capítulo económico de la Constitución", se faculta al Estado para que disponga las medidas encaminadas para: la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Por su parte la nueva fracción XX da vida al desarrollo rural integral, al facultar al Estado para que promueva las condiciones de esta figura jurídica-económica. El propósito fundamental es la generación de empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Fomentar la actividad forestal y agropecuaria para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Asimismo, se hace referencia para que se expida la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización considerándolas de interés público.

El artículo 28º de la Constitución fue objeto de dos reformas recientes cuyos textos se encuentran vigentes; por un lado en 1982, sufre una reforma circunstancial y es la que se relaciona directamente con la nacionalización de banca y la otra de carácter integral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que se enmarca expresamente los principios de la participación del Estado en

la vida económica del país.

De esta manera quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que establecen las leyes.

Se faculta al Estado para que fije las bases para señalar precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.

Se prevé que el Estado cuente con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario - donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Se le da al Estado la posibilidad de otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecte las finanzas de la Nación.

3.2 LEY DE PLANEACION

En forma paralela a las reformas constitucionales en materia de planeación, el Ejecutivo Federal promueve la Ley de Planeación, que abroga la Ley sobre Planeación General - de la República del 12 de julio de 1930. La nueva ley es publicada en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983, y describe en su contenido el Sistema Nacional de Planeación como instrumento fundamental de gobierno. Para efectos de la presente investigación, resulta de suma importancia que en este ordenamiento jurídico de competencia federal se establecen las bases sobre las que participan las entidades federativas y

los municipios en la planeación del desarrollo nacional.

En la Exposición de Motivos que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión expresa que "Con relación a la organización federal de la República, nos hemos fijado el propósito fundamental de avanzar en la coordinación de las tareas de interés común que comprendan a los Ejecutivos Federal y Locales a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal - que establece nuestra Constitución y de lograr el desarrollo armónico de los diversos estados y regiones del país; todo - ello, considerando la participación que debe corresponder a los municipios y las opiniones de los grupos sociales interesados.

La iniciativa de ley que proponemos pretende consolidar los avances de la vertiente de coordinación. Para ello se propone en capítulo especial regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la Federación y los Estados y Municipios.

En este sentido, se atiende a la consideración de que el proyecto de ley plantea un esquema de planeación de ámbito - federal. En consecuencia, se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales, conforme a sus competencias, de llevar a cabo la planeación del desarrollo - en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pero se prevé la posibilidad y conveniencia de que el Ejecutivo Federal - acuerde con los estatales, y a través de estos, con las autoridades municipales su participación en aquellos aspectos - de planeación nacional que les atañen directamente, para coadyuvar a la consecución de los objetivos y prioridades nacionales, al fortalecimiento de las tareas de planeación - del desarrollo de los estados y municipios, y a la congruen-

cia que debe caracterizar la determinación de propósitos comunes". 31/

La Ley de Planeación dispone un capítulo referente a la coordinación, como vertiente instrumentadora del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que posibilita la participación de los gobiernos estatales y los municipios, fortaleciendo el Pacto Federal, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios. De esta forma, el artículo 33º, faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales todas aquellas acciones para que estos últimos participen en la planeación nacional del desarrollo y sean copartícipes en los logros de los objetivos de la propia planeación.

Para precisar los diversos aspectos de la Ley de Planeación se presenta el conjunto de normas que la conforman.

La Ley de Planeación establece que la actividad de planear es entendida como la atribución del Ejecutivo Federal de regular y promover la actividad económica, social, política y cultural con el propósito de lograr el desarrollo integral del país, así como satisfacer las normas y principios de la Constitución. Adicionalmente sobresale que la Ley de Planeación establece:

Las normas básicas para llevar a cabo la planeación;

31/ "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación" Miguel de la Madrid Hurtado. Planeación Democrática N° 1 Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 21 México, Febrero 1983.

- Los procedimientos para encauzar las actividades de la Administración Pública Federal. Para ello se establecen las bases para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación; así como las correspondientes para efectuar las actividades de coordinación con las entidades federativas y aquellas para garantizar la participación social; y
- Los principios a los que atiende la Planeación en México, como lo son el fortalecimiento de: la soberanía nacional, el pacto federal y del régimen democrático, republicano, federal y representativo.

En apego al artículo 4º de la Ley de Planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional con la participación de los diversos grupos sociales. Para ello se elaborará el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual será responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Merece destacar que de acuerdo al artículo 21º de la misma Ley, la categoría de Plan queda reservada para el Plan Nacional de Desarrollo. 32/

En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo se deberá contemplar lo siguiente:

- Elaborar un diagnóstico global, sectorial, regional e institucional; apoyándose para ello en las proyecciones de las variables relevantes.
- Precisar los objetivos nacionales, prioridades y estrategias del desarrollo integral del país, contemplando las restricciones de recursos que se requiera asignar para el logro de esos fines.

- Definir los lineamientos de política global, sectorial y regional.
- Determinar los instrumentos y responsables de la ejecución del Plan.
- Definir las previsiones respecto al conjunto de la actividad económica y social, las cuales regirán el contenido de los programas.
- Evaluar la compatibilidad de las interrelaciones entre las dependencias y entidades que se desprendan de la ejecución del Plan.
- Considerar e incorporar las aportaciones que existan por parte del H. Congreso de la Unión, Dependencias y Entidades del Sector Público, Entidades Federativas y diversos grupos de la sociedad.

Terminada la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá enviarlo al Ejecutivo Federal para su aprobación. Posterior a que haya sido aprobado por el Ejecutivo Federal, el Plan será enviado al H. Congreso de la Unión o a la H. Comisión Permanente, para su examen u opinión. Las observaciones del Poder Legislativo deberán ser consideradas por la Secretaría de Programación y Presupuesto en la revisión, actualización y ejecución del presupuesto, las cuales deberán ser comunicadas a las dependencias coordinadoras de sector. Por su parte las dependencias deberán formular un dictámen sobre las opiniones del Legislativo, señalando las observaciones que procedan y que serán atendidas. Este dictámen será enviado a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República. La vigencia del Plan no excederá el período constitucional que corresponda aunque puede contener consideraciones y proyecciones de un plazo mayor.

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que serán elaborados, los cuales deberán ser congruentes con el Plan y su vigencia no excederá el período aprobado para éste.

La Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de la elaboración de los programas regionales y de los especiales.

- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren estratégicas o prioritarias de acuerdo a los objetivos del Plan, siempre y cuando su cobertura sea mayor a la de una entidad federativa.
- Los programas especiales se referirán a prioridades específicas para garantizar el desarrollo integral del país.
- Los programas regionales y los especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la aprobación del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público participará en la elaboración del Plan mediante:

- La definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.

- La estimación de los ingresos de la Federación, Departamento del Distrito Federal y Entidades Paraestatales;
- La verificación de que las operaciones de crédito sean -acordes con los objetivos y prioridades del Plan; y
- La evaluación de los efectos que provoque la instrumentación de las políticas monetaria, fiscal, crediticia y de precios y tarifas del sector público.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el seguimiento y control de los objetivos y prioridades del Plan.

El Plan será revisado y en su caso actualizado con una periodicidad anual. Para ello las Dependencias Coordinadoras de Sector elaborarán con la participación de las entidades coordinadas un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan. Este informe deberá ser enviado a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el segundo mes del año próximo al que se evalúa, en virtud de que de acuerdo al artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Planeación el Presidente de la República deberá presentar el Informe de la Ejecución del Plan en el mes de marzo de cada año. 33/

De esta forma, las revisiones y en su caso actualizaciones del Plan deberá ser aprobadas por el Ejecutivo Federal y publicadas en el Diario Oficial con lo cual sus implicaciones serán obligatorias para las dependencias y entidades del sector público.

La Programación Sectorial de Mediano Plazo.

De acuerdo al artículo 22º de la Ley de Planeación, se establece que el Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas observarán congruencia con el Plan y su vigencia no excederá el período de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se pueden referir a un plazo mayor.

Los Programas Sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán para cada sector:

- Los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo.
- Proyecciones de las metas y variables relevantes (económicas y financieras).
- Estimación de recursos necesarios.
- Definición de instrumentos y responsables de la ejecución.

El Programa Sectorial de Mediano Plazo dispone de un marco de referencia cuantitativo para cada uno de los años de período de gestión gubernamental. De esta forma el Programa expresará un marco coherente del grado y ritmo de materialización de los objetivos y prioridades que sectorialmente establece el Plan. En apego al artículo 14º fracción IV de la Ley de Planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá cuidar que la elaboración y contenido de los Programas Sectoriales sean congruentes con el Plan y para ello deberá definir los lineamientos de mediano plazo de la política sectorial y de la participación correspondiente del Sector Público.

Con base en el artículo 9º de la Ley de Planeación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y coordinar sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional mediante el Sistema Nacional de Planeación, de cual forman parte a través de sus unidades de planeación.

Las Dependencias Coordinadoras de Sector deberán coordinar las actividades de planeación de las entidades y serán las responsables de elaborar los Programas Sectoriales con la participación de las entidades paraestatales. Para ello las entidades, en congruencia con el artículo 24º de la Ley de Planeación, elaborarán sus programas institucionales sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan, el Programa Sectorial correspondiente y a la Ley de Entidades Paraestatales.

Los Programas Sectoriales de mediano plazo deberán ser revisados y en su caso actualizados con una periodicidad anual. Las revisiones y en su caso las actualizaciones del Plan deberán ser aprobadas por el Ejecutivo Federal y publicadas en el Diario Oficial.

La Programación - Presupuestación Anual.

El artículo 27º de la Ley de Planeación, establece que para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán Programas Anuales, los cuales deberán ser congruentes entre sí, además de ser congruentes con los programas sectoriales de mediano plazo y con el Plan. De esta forma, los Programas Anuales serán el enlace coherente y consistente entre las previsiones de mediano plazo con las de

corto plazo, reflejando la oportunidad para ajustar las estimaciones de mayor plazo. 34/

Durante el año que se trate, los Programas Anuales registrarán las actividades de la Administración Pública Federal y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales de las dependencias y entidades.

Con apego al artículo 14º fracción IV de la Ley de Planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá cuidar que la elaboración de los Programas Anuales sean congruentes con el Plan y para ello deberá definir los lineamientos en dos etapas. La primera corresponderá a las actividades relacionadas con la planeación-programación-presupuestación y la segunda será referente a las actividades para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su presentación a la H. Cámara de Diputados.

En la etapa de planeación-programación-presupuestación, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá establecer:

- Las normas y lineamientos metodológicos del proceso de programación anual al que deberán ajustarse las dependencias y entidades.
- Los lineamientos de la política sectorial anual, la participación correspondiente del sector público y la estrategia o programa sectorial de gasto público.

En la etapa de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su presentación a la H. Cámara de Diputados, la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá elaborar el Programa Anual Global, el cual contendrá:

- Un análisis y diagnóstico de la situación económica.
- Previsión de su comportamiento para el próximo año.
- Descripción general de los avances del Plan.
- Precisión de objetivos, prioridades, metas y estrategias en congruencia con el Plan y los Programas Sectoriales - de mediano plazo.
- Definición de la política económica y social general que oriente las acciones y formulación presupuestal.
- Establecimiento de los lineamientos de la política de - gasto.

El Programa Anual Global deberá ser presentado por el - Ejecutivo Federal a la H. Cámara de Diputados con el objeto - de establecer los criterios generales de política económica y social que sean la base para elaborar la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Conforme al artículo 9º de la Ley de Planeación, las de-
pendencias y entidades de la Administración Pública Federal -
deberán planear y coordinar sus actividades con sujeción a -
los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional y median-
te el Sistema Nacional de Planeación, del cual forman parte -
a través de sus unidades de planeación.

Las dependencias coordinadoras de sector deberán coordi-
nar las actividades de planeación de las entidades coordina--
das y serán los responsables de elaborar los Programas Anua--
les Sectoriales con la participación de las entidades paraes-

tatales, considerando el ámbito territorial de sus acciones - y atendiendo lo previsto en los planes estatales correspondientes. Para ello las entidades, en congruencia con el artículo 24º de la Ley de Planeación, elaborarán sus programas institucionales sujetándose a las previsiones contenidas en el Plan, el programa sectorial correspondiente y a la Ley de Entidades Paraestatales.

En relación con los Programas Anuales se deberán de considerar los aspectos siguientes:

- La programación-presupuestación se efectuará a nivel programático y para un año determinado, definiendo: acciones, metas, recursos necesarios y responsables.
- El programa será presentado por la dependencia coordinadora sectorial a la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a evaluar las implicaciones sectoriales, regionales, financieras, así como las prioridades específicas de la programación anual. Posteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto comunicará las recomendaciones y ajustes, a fin de respaldar las tareas de la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal por la H. Cámara de Diputados, las dependencias y entidades ajustarán en este sentido sus programas anuales.
- La expresión formal y definitiva del programa anual deberá incluir: un diagnóstico, definición de objetivos y prioridades, estrategias de vinculación con el programa

anual global, programa sectorial de mediano plazo y con el plan , plazos de ejecución, acciones de coordinación con entidades federativas, acciones de concertación con los grupos sociales, y medidas de política económica o inducción. 35/

CAPITULO CUARTO

LA PLANEACION EN CHIAPAS

La rectoría del Estado, conforme lo establece el artículo 25 de la Constitución Política, se traduce en la responsabilidad del Gobierno por encauzar racionalmente el desarrollo socioeconómico. Asimismo, nuestro sistema demanda la participación responsable de los diversos grupos sociales.

La planeación impulsada por la Federación busca conciliar democracia y eficiencia, permitiendo a los ciudadanos ser partícipes de las decisiones que se toman en los diferentes niveles de la Administración Pública para conducir la política de desarrollo de forma ordenada y previsoramente.

En la planeación es importante la necesidad de conjugar los aspectos cuantitativos y cualitativos; armonizar lo deseable con lo posible, considerando la disponibilidad de los recursos; fijar la forma de alcanzar las metas asegurando la participación de todos los sectores de la población.

En el Estado de Chiapas se ha concebido la planeación del desarrollo como un esfuerzo similar al de las demás entidades federativas, con el propósito de definir prioridades y elegir alternativas basados en objetivos sexenales fundamentados en un contexto regional y nacional a largo plazo.

4.1 FUNDAMENTOS DE LA PLANEACION ESTATAL

La planeación en el Estado de Chiapas en el año de 1982, se enfrentó a los siguientes problemas:

- No se contemplaba ninguna estructura definida en la Administración Pública que se encargara de las tareas de formulación, instrumentación, control y evaluación de un plan de desarrollo que enmarcara sectorial y regionalmente los programas.

- A pesar de que se habían creado instancias de gobierno para cumplir con los propósitos de planeación y coordinación, tales como la Comisión de Programación y Presupuesto, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas, la Comisión Estatal del Programa Integral para el Desarrollo Rural y la Comisión Estatal del Convenio Unico de Coordinación, las acciones para el cumplimiento de sus funciones se realizaban parcialmente y en forma paralela, es decir no existía la coordinación entre estas instancias debido a la falta de un marco normativo que permitiera derivar funciones específicas y delimitar responsabilidades.

- No existía una dependencia globalizadora que permitiera la formulación, actualización, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas de mediano plazo. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, únicamente funcionaba como órgano que manejaba la información a posteriori sobre los programas autorizados.

- En materia de programación y presupuesto la Comisión de Programación y Presupuesto únicamente servía como instancia integradora del anteproyecto del Presupuesto de Egresos cumpliendo parcialmente la primera función establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

- El Presupuesto de Egresos se formulaba por objeto del gasto y por dependencias, es decir se detallaban todas las adquisiciones tales como servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, etc. y señalaba la dependencia que se le autorizaba el recurso. Únicamente se indicaba los medios para el cumplimiento de sus funciones, más no determinaba los objetivos y metas que se pretendían alcanzar con este gasto.

Esta forma de presupuesto no permite medir la eficiencia y eficacia por falta de control en la evaluación de los resultados, quedando oculto los objetivos y metas - en el detalle de las partidas de gasto, lo que impide la planeación y coordinación del quehacer público.

- Se carecía de un marco jurídico que permitiera el establecimiento y desarrollo de la planeación como sistema de Gobierno en el Estado de Chiapas.

Como parte de una estrategia que induce a la democratización integral de la sociedad chiapaneca, los esfuerzos por establecer la planeación como método de gobierno se iniciaron durante la campaña político-electoral del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Gubernatura del Estado en el año 1982. El Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional realizó 14 foros de Consulta Popular, en los que se analizaron temas identificados como de la más alta prioridad, que fueron la base para la formulación del Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988.

Asimismo, se integró un equipo interdisciplinario de profesionistas de la localidad, mismo que, con base en el análisis de los recursos disponibles y en las ideas y propuestas de los diferentes grupos sociales estableció prioridades y de-

finió las estrategias generales y sectoriales.

En apego a los lineamientos del programa de Gobierno Federal, se instalaron los trabajos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

Por su parte, la Federación definió los principales apoyos para impulsar el desarrollo integral de Chiapas, y así surgió el Plan Chiapas, cuyo propósito fundamental es unificar las acciones de los Gobiernos Federal y Estatal para elevar aceleradamente las condiciones de vida de sus habitantes y reforzar su integración social y cultural.

En suma, además de contar con un documento que propone a la planeación como el instrumento más adecuado para guiar la acción pública y el desarrollo en la entidad, como el Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988, Chiapas fue el primer Estado de la República para el cual se preparó un Plan Estatal de Desarrollo que formó parte del Programa Regional para el Sureste; con la participación directa del Gobierno Federal en 1983, dicho plan fue la concreción inicial a nivel estatal, del esfuerzo de planeación de la administración del Presidente de la Madrid, que incluyó no solamente la preparación y ejecución de un Plan Nacional de Desarrollo, sino también de Programas Sectoriales y Regionales, que permitieran la preparación de los planes estatales dentro de una congruencia federal - estatal. Pero veamos algunas características de estos tres documentos: Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988; Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo (Plan Chiapas).

4.1.1 PLAN Y PROGRAMAS DE GOBIERNO 1982 - 1988

La planeación en el Estado adquiere una nueva dimensión, al convertirse a partir, del proceso de descentralización de actividades del Gobierno Federal hacia los Gobiernos de los - Estados, en el factor fundamental del desarrollo regional.

La implementación del Sistema Estatal de Planeación, se - inicia bajo los auspicios y la dirección de la Federación. - Sin embargo, es claro que dicho esquema debía trascender y - consolidarse como una forma de gobernar en el ámbito estatal, para asegurar una participación más amplia del gobierno en la vida nacional.

Para lograr este objetivo era preciso asegurar la concu-- rrencia voluntaria de todos los sectores de la población, pues deberían ser estos los autores y directos beneficiarios de la planeación.

La elaboración del Plan y Programas se apoyó en experien-- cias de administraciones estatales anteriores en el ámbito - chiapaneco, en las de otros estados de la República; en los - Planes y Programas de Alcance Nacional y en los esfuerzos de planeación que la Delegación Federal de la Secretaría de Pro-- gramación y Presupuesto realizaba en el Estado. En este docu-- mento se explica que:

"Conviene, por lo tanto, identificar a este esfuerzo co-- mo parte de un proceso; como un eslabón en una cadena. Si - bien se pretende iniciar un sistema de gobernar a nivel esta-- tal, ésta aspiración no debe confundirse con una pretensión - de originalidad, ni mucho menos con la idea de haber logrado la perfección. Este plan por el contrario se concibe como la

primera etapa de un proceso de planeación y coordinación, que en sí mismo es perfectible" 36/

El Plan y Programas de Gobierno define, en el ámbito estatal que: "La planeación consiste en concebir una estructura - racional de análisis que contenga los elementos de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades; es también elegir alternativas y establecer objetivos y metas en el ámbito estatal, dentro de un contexto regional y nacional. Es decir, ofrecer orientaciones de comportamiento que sean congruentes con las pautas nacionales". 37/

En este proceso, se establece que las acciones de las diferentes instancias oficiales se coordinen perfectamente y - que la asignación precisa de responsabilidades a las autoridades federales, estatales y municipales, permitan el control y la evaluación sistemática de los procedimientos, avances y resultados.

Además de presentar un marco conceptual de la planeación, el Plan y Programas; estableció una regionalización estatal, entre otros motivos para homogeneizar los criterios de regionalización que estaban dispersos entre las dependencias federales y estatales; asimismo, se realizó el diagnóstico, estrategias, objetivos y propuestas de alcance estatal, sectorial y regional.

El Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988, se concibió

36/ Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988. Chiapas, México. 1982. Pág. 68

37/ Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988. Chiapas, México. Pág. 67.

como la primera etapa de un proceso de planeación y coordinación, sustentado en una serie de adecuaciones a la estructura administrativa estatal que permitiera planear, programar y - analizar cada una de las acciones de las autoridades del Estado y establecer la coordinación con las autoridades federales y municipales.

En el Plan y Programas "La coordinación se establece a través de convenios con la Federación, los municipios, y los sectores social y privado. La acción obligatoria del Plan se circunscribe al ámbito oficial y se manifiesta, en, y entre - los sectores y agentes económicos, mediante la concertación - de actividades precisas, ccordinadas, y sin desperdicio de es fuerzas ni duplicidad de acciones". 38/

La cooperación resulta pues, de un proceso de ccnveni--- miento, negociación y participación libre de los sectores social y privado en las demandas de planeación integral.

La programación del gasto para el Gobierno del Estado se asoció a un conocimiento preciso de su impacto en los renglones de empleo, ingreso y mínimos de bienestar de los grupos - socialmente vulnerables.

Si bien, la política del gasto federal ha sido uno de los eficientes instrumentos del desarrollo económico y social, la finalidad debía ser, que el estado contribuyera a elevar aún más la efectividad de este instrumento al asumir una mayor - responsabilidad en la orientación del desarrollo regional.

La descentralización de la vida nacional procuró un uso racional de los recursos públicos y fortalecimiento de la rectoría del Estado en la actividad económica nacional.

Al aceptar el reto que representa la descentralización - del gasto público de la Federación, el Gobierno del Estado se comprometió a responder de manera más congruente a sus vínculos y relaciones con los municipios.

Un aspecto medular del Plan y Programas era la fusión entre el marco ideológico y las estrategias y acciones sectoriales surgidas de la consulta popular y la audiencia pública.

Para alcanzar una integración adecuada de intereses y objetivos en el ámbito estatal, el Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988 consideró tres grandes propósitos institucionales: la justicia, la libertad y la seguridad de todos los chiaparecos.

"La justicia, como punto de partida para toda acción que relacione aspectos políticos, económicos y sociales fincados en nuestra ideología revolucionaria y en la necesidad de una vida más democrática entre Entidades y Federación, entre autoridades e individuos y entre los diferentes grupos de la sociedad civil.

La libertad, como norma intrínseca de la Constitución Política que rige a todos los mexicanos y que garantiza no sólo el respeto a los derechos individuales, sino también a las garantías sociales que constituyen el camino lógico para consumir una justicia real, dinámica y sin exclusiones de ninguna naturaleza.

La seguridad, porque es el principio en que se fundamen-

tan la acción ciudadana y las instituciones". 39/

En síntesis, este es el marco conceptual que guió la instrumentación del Plan y Programas de Gobierno del Estado de Chiapas para el ejercicio 1982 - 1988.

4.2 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La XI Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional aprobó el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, incorporando las principales aportaciones de la consulta popular realizada durante la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid. Integraron la síntesis de las demandas sociales y los principios de la Constitución Política para conformar una guía que resumieron en las siguientes orientaciones: nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria; renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo y combate a la inflación; y planeación democrática.

Lo anterior constituyó los criterios del Programa de Gobierno y en consecuencia del Plan Nacional de Desarrollo que presentó de la Madrid al país, dentro de los seis primeros meses de su gestión, de conformidad con las reformas al artículo 26 Constitucional y la Nueva Ley de Planeación.

En el Plan Nacional de Desarrollo se plasmaron la voluntad política del Estado y el esfuerzo que daría coherencia a las acciones del sector público que permitiría inducir y concertar la acción de los sectores social y privado. En este contexto, las principales aportaciones de la consulta popular

se incorporaron a los programas de mediano plazo correspondientes a cada sector de la actividad y posteriormente a los programas anuales, así como a los planes estatales y municipales.

Con base en los principios constitucionales y el diagnóstico; el Plan Nacional de Desarrollo sustentó cuatro objetivos fundamentales:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
- Vencer la crisis;
- Recuperar la capacidad de crecimiento; e
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país - en sus estructuras económicas, políticas y sociales. 40/

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo estableció propósitos y lineamientos para la política de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional. Así, se proyectó en Chiapas, fomentar un desarrollo estatal integral que permitiera alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

4.1.3 EL PLAN CHIAPAS

Las acciones que el Gobierno Federal proyectó realizar con los gobiernos estatales, y a través de éstos con los gobiernos municipales, se sustentó en la vertiente de coordinación del Plan Nacional de Desarrollo.

El 12 de Mayo de 1983, el Plan Chiapas se convierte en el primer Plan Especial y Estatal que el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado presentaron como un resultado de la vertiente de coordinación.

40/ Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1983.

Así, los tres niveles de gobierno establecieron una concepción general, líneas estratégicas y programas y proyectos conjuntos para que la entidad avanzara en sus propósitos de desarrollo, elevará aceleradamente las condiciones de vida de sus habitantes y evolucionará en su integración social y cultural.

Las acciones conjuntas de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal se realizaron de acuerdo con las siguientes líneas estratégicas:

- Fomentar el desarrollo integral de Chiapas como expresión de la descentralización de la vida nacional.
- Dentro del nacionalismo revolucionario, reafirmar la integración de Chiapas al Proyecto Nacional de Desarrollo.
- Para la sociedad igualitaria, disminuir inequidades, garantizar derechos sociales y elevar aceleradamente el nivel de servicios sociales.
- Para la democratización integral, fortalecer los sustentos institucionales del estado de derecho y su respeto por parte de las autoridades y de todas las fuerzas sociales, culturales y políticas.
- Para el desarrollo económico y social, regularizar la tenencia de la tierra en estricto apego al artículo 27 Constitucional, preservar los recursos naturales y ampliar la base productiva del Estado. 41/

Dentro de la primera estrategia se proyectaron los siguientes rubros y programas:

41/ Plan Chiapas. Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno Constitucional de Chiapas. México, 1983.

- Participación del Estado en el impuesto Federal
Programa de Inversiones del Gobierno Estatal; y
Programas de Inversiones de los Municipios del Estado.
- Convenio Unico de Desarrollo
Programas Estatales de Inversión;
Programa Integral para el Desarrollo Rural; y
Programa de Apoyo a Zonas Marginadas.
- Fortalecimiento Municipal
Programa de Fortalecimiento Municipal.
- Protección al Empleo
Programa de Emergencia de Protección al Empleo.
- Coordinación y Ejecución de la Política de Operación -
Regional.

Dentro de la segunda estrategia se proyectaron las siguientes acciones:

- Servicios migratorios y comunicación social.
- Ampliación de la cobertura de los medios de comunicación.
- Apoyo a zonas indígenas.
- Alfabetización y capacitación.
- Cultura cívica.

En la tercera estrategia:

- Sistema de Abasto y Producción Alimenticia.
- Salud Pública.
- Elevación del nivel de los servicios públicos.
- Ampliación de los servicios educativos.
- Rehabilitación social.

- Partida emergente para obras especiales.
- Cooperativas.
- Programas especiales de apoyo.

En la cuarta estrategia:

- Fortalecimiento de los procesos electorales.
- Mayor participación social en las decisiones de inversión pública.
- Participación de la juventud y la mujer.
- Organización de agrupaciones sociales.
- Administración de justicia.

En la quinta estrategia:

- Regularización de la tenencia de la tierra.
- Apoyo a la producción agropecuaria.
- Ampliación de la capacidad del Sector Agropecuario.
- Integración territorial de Chiapas.
- Preservación de los recursos naturales.
- Apoyo a la industrialización.
- Pesca.
- Aduanas.
- Turismo.
- Desarrollo regional.

Con la instalación misma del Plan Chiapas se establecieron los Programas Operativos para ese ejercicio fiscal. La actualización de los siguientes Programas Operativos Anuales se efectuó mediante la firma, del Convenio Unico de Desarrollo, el cual explicaremos más adelante.

4.2 EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

A partir que el Estado Mexicano es el responsable de la organización del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Gobierno del Estado de Chiapas con el propósito de instrumentar y desarrollar el Sistema Estatal de Planeación, establecieron tres estrategias fundamentales. La primera, referente al marco institucional que consistió en fortalecer a la Administración Pública Estatal y concretamente a la Comisión de Programación y Presupuesto como órgano normativo de la Planeación - Estatal, la segunda, referente al marco legal que consistía - en revisar, ampliar y desarrollar las disposiciones jurídicas, con el propósito de que estas permitieran realizar las acciones que dieran lugar al desarrollo del sistema y por último, formular y ampliar los instrumentos básicos necesarios para - llevar a cabo el Sistema Estatal de Planeación.

4.2.1 FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Para alcanzar los objetivos y estrategias incorporados - en los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo fue adecuada - la Administración Pública del Estado. El fortalecimiento del aparato administrativo se orientó a reforzar las estructuras de gobierno que habían demostrado su eficacia y a realizar - ajustes indispensables pra evitar duplicidades y precisar res - ponsabilidades.

La estructura de la Administración Pública, debería responder a la organización del proceso del desarrollo social y económico de la entidad y en consecuencia se atendieran las -

necesidades fundamentales de la población como son: educación, empleo, salud y seguridad social, cultura, desarrollo urbano y vivienda, medios de comunicación, organización para desarrollar el campo, asistencia social.

El proceso de fortalecimiento de la Administración Pública Estatal, se llevó a efecto en el interior de las estructuras de las dependencias y entidades tanto del sector central como del paraestatal.

Por otra parte, modificaron la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1977, pues consideraron que no respondía a las necesidades de la entidad en lo político, económico y social.

Surge así, una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, que sería el marco para regir las funciones de gobierno, siendo expedida el 25 de Mayo de 1983. En ella se precisa el trabajo de cada dependencia y unidad administrativa; fortalece funciones al crear nuevas Subsecretarías; agrupa y fusiona actividades, procurando que los Programas y Acciones de Gobierno cubran todo el ámbito de la entidad chiapaneca.

En el caso concreto de la Comisión de Programación y Presupuesto, se inicia la reestructuración administrativa con base en la estructura operativa sustentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública.

La administración con la finalidad de que se realizará - con la mayor agilidad, congruencia, dinamismo y precisión la toma de decisiones fortalece a la Comisión de Programación y Presupuesto como una unidad administrativa de apoyo al Ejecutivo Estatal. La cual empieza a desempeñar las funciones que le atribuye la mencionada ley en sus artículos 43 y 44 y

que de acuerdo a su enunciado estará presidida por el Gobernador del Estado e integrada por los Titulares de la Secretaría de Gobierno, de Desarrollo Rural, de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Educación y Cultura, de Finanzas, de Administración, Procuraduría General de Justicia y por el Contralor General de Gobierno.

Para su operación dicha comisión dispondrá de un Vocal Ejecutivo que dependerá directamente del Gobernador, correspondiéndole a la misma, integrar y estructurar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado. Autorizar, - por acuerdo del Gobernador, el ejercicio de los recursos de inversión previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado y los que correspondan a transferencias, por virtud de convenios y acuerdos celebrados entre el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal. Participar, con las dependencias del Gobierno Federal, en los trabajos relativos a la formulación de propuestas de inversión federal en obras y servicios. Establecer mecanismos de seguimiento de los programas y realizar las evaluaciones físicas y financieras que correspondan. Y las demás atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado, leyes y reglamentos vigentes y las que específicamente le asigne el Gobernador. 42/

Además, a raíz de la expedición de la Ley de Obra Pública y su reglamento a la Comisión de Programación y Presupuesto se le atribuyen nuevas funciones, ya que es la encargada de ejecutar y coadyuvar su cumplimiento, y de realizar la vigilancia y control de la aplicación de las normas que establece dicha ley en cuanto a precios unitarios, padrón de contratistas y todo lo correspondiente a normatividad de obra pública.

Por todo lo anterior, las funciones que la Ley Orgánica

42/ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas. P.O. N° 21, Gobierno del Estado de Chiapas. 25 de mayo de 1983.

de la Administración Pública le atribuye a la Comisión de Programación y Presupuesto, se le adicionan las correspondientes a la planeación para el desarrollo del Estado y lo relativo a la normatividad de la obra pública.

Derivado del mismo proceso de desarrollo del Sistema Estatal de Planeación, y con la finalidad de que las acciones de planeación que constituyen una tarea continua en lo administrativo se lleve de una manera coherente y oportuna fue conveniente la integración de estas funciones bajo un solo responsable, por eso, las funciones que venía realizando el órgano técnico del Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado se fusionaron a las de la Comisión de Programación y Presupuesto el que hubo que incluir en su estructura a efecto de dar cumplimiento a estas nuevas funciones asignadas. Estableciéndose de antemano que el Vocal Ejecutivo de la Comisión de Programación y Presupuesto sería el Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado funciones que posteriormente le confiere la Ley de Planeación del Estado. 43/

4.2.2 SUBCOMITES DE PLANEACION

En adición al fortalecimiento del aparato gubernamental se constituyó el componente administrativo del Sistema Estatal de Planeación.

La primera fase de esta estrategia fue la generación y procesamiento de la información indispensable para la toma de decisiones, a través de los Foros de Consulta Popular que constituyó los espacios para conocer la opinión de la comunidad sobre los problemas específicos, asimismo la audiencia pública de los Presidentes Municipales y del Titular del Ejecutivo.

43/ Ley de Planeación del Estado de Chiapas. Periódico Oficial Nº 39. Gobierno del Estado de Chiapas. 30 de septiembre de 1987.

vo permitió percatarse de las demandas, propuestas y opiniones de los ciudadanos.

Con base en los estudios de campo y de la actualización de la información de las dependencias sectoriales, se obtuvo información técnica y estadística sobre las características de la población, de la economía y la infraestructura existente, con la finalidad de estructurar estrategias que correspondieran a las prioridades fijadas por los habitantes.

Una vez que las autoridades estatales, analizaron las demandas y definieron las líneas de acción en la Planeación Estatal de Desarrollo, se estableció el papel que Chiapas debía desempeñar en el desarrollo nacional y la corresponsabilidad que debía existir entre las prioridades estatales y las prioridades nacionales. 44/

Es decir que el Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988 estableció el marco de referencia para la actuación gubernamental, además de él se organizaron los programas sectoriales y especiales como: acciones intermunicipales para el desarrollo de las regiones Soconusco y Costa, para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado, el de acciones para la Frontera Sur y el de Desarrollo y Preservación de la Selva Lacandona. Al mismo tiempo se debía coordinar las acciones del Plan y Programas de Gobierno con las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, se instalaron los trabajos del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado presidida por el Ejecutivo Estatal y la participación de las dependencias federales y estatales con el objetivo de revisar y estructurar los programas de inversión federal y estatal.

44/ Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988. Gobierno del Estado de Chiapas. México, 1982.

Posteriormente la Comisión de Programación y Presupuesto, encargada de coordinar las acciones del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado integra los siguientes subcomités sectoriales: Agricultura y Recursos Hidráulicos; Pesca; Educación Pública; Salud y Seguridad Social; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comunicaciones y Transportes; Comercio y Fomento Industrial; Turismo; Desarrollo Urbano y Ecología; Trabajo y Previsión Social; Hacienda y Crédito Público; y Reforma Agraria.

La mayoría de estos subcomités coincidían con la sectorización de la Administración Pública Federal y debían coordinarlos los titulares de las dependencias estatales que encabezarán el sector correspondiente, asesorados técnicamente por la dependencia federal respectiva. Participan en ellos las dependencias, organismos e instituciones en general, de la Administración Pública Estatal y Federal, Presidentes Municipales y Representantes de organizaciones del sector social y privado.

Asimismo, para dar mayor énfasis a la acción institucional, fue necesario establecer una nueva regionalización de las zonas socioeconómicas del Estado. En esta regionalización se analizaron factores como la estructura social de las comunidades, el medio físico, la ubicación de los grupos étnicos, la disponibilidad de infraestructura, la existencia de medios de comunicación y el predominio de las actividades económicas. Así, las estrategias del desarrollo estatal se condujeron conforme a la siguiente regionalización: Centro, Altos, Fronteriza, Frailesca, Norte, Selva, Sierra, Soconusco e Istmo-Costa.

En consecuencia y adición a los Subcomités Sectoriales, en cada una de las nueve regiones socioeconómicas en que se dividió el Estado se formaron los Subcomités Regionales, coor

dinados por el Delegado Regional de la Comisión de Programación y Presupuesto del Estado, debiendo concurrir las representaciones de las dependencias Federales, Estatales y los Municipios pertenecientes a cada región, así como organismos sociales y privados.

Asimismo, se estableció el Subcomité de Etnodesarrollo - con una cobertura geográfica que comprendía 51 Municipios, - con el fin de evitar la dispersión y duplicidad de las acciones que en materia de indigenismo realizaban diversas dependencias Federales, Estatales y los Municipios de Zonas Indígenas.

También se integra el Subcomité Especial de Ecodesarrollo con el propósito de promover, formular, dirigir y evaluar la realización de proyectos de investigación y programas de mejoramiento y protección ecológica.

Estos dos últimos subcomités surgieron de las líneas de acción contenidas en el Programa de Desarrollo de la Región - Sureste.

De relevancia fue el Subcomité Especial de Evaluación y Control que coordinado por la Contraloría General de Gobierno se avocó al control del Gasto Público.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, de Educación Pública y de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo - Integral de la Familia y Gobierno del Estado establecieron el Subcomité Especial de Asistencia Social con la intención de - ampliar la cobertura y calidad de los servicios a la población más desprotegida.

Se creó el Subcomité Técnico de Estadística y de Informa

ción Geográfica para apoyar las acciones de Planeación Integral del Estado, a través de la consolidación de los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica y de la formación de los Servicios Estatales correspondientes y la utilización de la informática para estos propósitos.

Finalmente complementan la organización del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, Comisiones y Consejos instituidos para el análisis y la solución de problemáticas multisectoriales como la Comisión para el Desarrollo de la Selva Lacandona, la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras, el Consejo Estatal de Población, Consejo de Descentralización de la Educación, Consejo Estatal de Protección Civil y el Consejo Estatal de Vigilancia del IMSS-COPLAMAR.

4.2.3 CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

La Comisión de Programación y Presupuesto encargada de coordinar el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, dentro de sus funciones estaba la de integrar y formular conjuntamente con la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto el anteproyecto del Convenio Unico de Desarrollo, mismo, que constituye un instrumento para la realización de las acciones conjuntas de la Federación y los Estados; su propósito es impulsar y propiciar el desarrollo integral del país, a través de programas que promuevan la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal. Dentro del Convenio Unico de Desarrollo, se incorporan compromisos específicos como el fortalecimiento del Comité Estatal de Planeación, que a su vez es el órgano oficial de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el año de 1983 los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en transformar al Convenio Unico de Coordinación en un Convenio Unico de Desarrollo que promueva, mediante la acción ordenada y programada de las tres instancias de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal, el desarrollo nacional.

Las partes establecieron los siguientes compromisos:

- Se adopta la filosofía política sustentada por el Gobierno de la República y en forma preponderante la tesis de: Planeación Democrática; Descentralización de la Vida Nacional; Fortalecimiento Municipal; y Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, en el marco del Programa Inmediato de Reordenación Económica.
- Se establece un Sistema Estatal de Planeación Democrática.

tica congruente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultando al Comité de Planeación para el Desarrollo, para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas.

- Que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, elaboren un anexo técnico informativo de las inversiones contenidas en su Programa Normal de Alcance Estatal, lo que permitirá al Gobierno del Estado conocer, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo, los proyectos, el monto de las inversiones, su localización y calendarización. Las dependencias - coordinadas de sector, formularían los anexos técnicos de los Programas Sectoriales Concertados, los que también deben presentarse en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
- Establecer los lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual, que defina las políticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de articularlo con las acciones del sector público federal.
- Se establece un capítulo denominado "De la Descentralización de la Vida Nacional", en el cual las partes con vienen instrumentar una política de descentralización, incrementándose los Programas Estatales de Inversión, transferir al Gobierno del Estado, servicios de educación y de salud pública, así como bienes, obras, servicios públicos, funciones y recursos que podrán ser, en su caso, objeto de transferencia.
- Se incluye un capítulo titulado "Del Fortalecimiento Municipal", en el que el Ejecutivo Federal y el Ejecu-

tivo Estatal, se comprometen a coordinar sus acciones y; con la participación de éste último, con los Municipios, a ampliar la capacidad política, económica, social y administrativa municipal.

- Se establece que el Ejecutivo Federal, informará al Ejecutivo del Estado, el monto estimado de participaciones sujeto a eventuales modificaciones de ingreso. Por su parte, el Ejecutivo Estatal se compromete a comunicar al Ejecutivo Federal, las disposiciones de la Legislatura del Estado, relativas a la distribución de participaciones fiscales federales.
- Se adiciona un capítulo denominado "Del Programa de Emergencia de Protección al Empleo", en el que los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en coordinar sus acciones para instrumentar y poner en marcha dicho programa, a fin de afrontar la situación coyuntural de carácter económico del país. 45/

Además, con el Convenio Unico de Desarrollo se han establecido relaciones de coordinación en cuanto:

- Las acciones de apoyo a las prioridades nacionales y estatales.
- Acciones de descentralización de las actividades de la Administración Pública Federal en el Estado.
- Acciones de descentralización económica.
- De la Planeación Estatal de Desarrollo.
- Acciones de la descentralización de la Administración Pública Estatal a los Municipios.

45/ Convenio Unico de Desarrollo. Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Gobierno del Estado de Chiapas. México. 1983.

- De los Programas de Desarrollo Regional.
- De la coordinación de acciones en apoyo al Plan Chiapas 1983 - 1988.
- De los Programas Regionales de Empleo.
- De los Programas de Coordinación Especial.
- De las acciones para la Frontera Sur.
- Del financiamiento para el Desarrollo Regional.
- De la Obra Pública.
- De las acciones Federales y Estatales para el Fortalecimiento Municipal.
- De la administración, operación, conservación y mantenimiento de las Obras y Servicios Públicos.
- Y, del Sistema Estatal de Control y Evaluación.

Podemos concluir que el Convenio Unico de Desarrollo, es un instrumento jurídico que forma parte de la vertiente de coordinación. En el se establecen los criterios básicos que regulan las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios se definen los instrumentos operativos que permiten concretar dichas relaciones. Son estos convenios los que permiten la integración del Programa Operativo Anual del sector público en el Estado, en los que se plasman las decisiones conjuntas de los tres niveles de gobierno para dar respuesta a las demandas del pueblo, y, los que ligan al Sistema Estatal de Planeación Democrática con el Sistema Nacional. Pos

teriormente se norma el Convenio Unico de Desarrollo en Septiembre de 1987 en la Ley de Planeación Estatal.

4.3 MARCO JURIDICO

Los ordenamientos jurídicos se integraron para normar el Sistema Estatal de Planeación, con el objeto de garantizar la participación organizada de los tres órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, y de los sectores social y privado, así como asegurar que el Plan Estatal, los Planes Municipales y los programas que de ellos derivan, respondan de manera concreta a la voluntad popular. Se expidieron las siguientes leyes:

- La Ley de Planeación del Estado.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.
- La Ley Orgánica del Municipio Libre.
- La Ley de Obra Pública del Estado.
- La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública del Estado, y
- La Ley del Presupuesto de Egresos.

Aunque al final del capítulo se analiza con mayor detalle, como marco de referencia, brevemente explicaremos que la Ley Estatal de Planeación especifica las normas y procedimientos conforme a las cuales se habrá de integrar la Planeación de Desarrollo Integral del Estado, las bases para la integra-

ción y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y la instrumentación básica para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan. En ella se establecen los mecanismos que seguirá el estado en las cuatro modalidades del sistema: La obligatoria, que define acciones del sector público estatal y del sector público municipal en el ámbito de sus respectivas competencias; la de coordinación, para aquellas acciones que se llevan a cabo conjuntamente con el Gobierno Federal y/o los Gobiernos Municipales; la de concertación con los sectores social y privado, y la de inducción e indicación de comportamiento determinados en la sociedad.

Se establecen los criterios para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los Planes Municipales, así como la obligación de las dependencias administrativas de elaborar programas sectoriales de mediano plazo en congruencia con los criterios a los que deben sujetarse. En ella se establece también la obligación de las dependencias estatales de coordinarse con la Administración Pública Federal y Municipal, coordinación que debe formularse a través del Convenio Unico de Desarrollo, de los Convenios de Fortalecimiento Municipal y de los acuerdos que de ellos derivan. 46/

4.3.1 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO

Fue publicada el 25 de Mayo de 1983, sustituye a la anterior de 1977, que ante la evolución y el desarrollo de la función administrativa había quedado obsoleta.

Esta Ley sienta las bases para la reestructuración administrativa que emprende el Ejecutivo del Estado, con el fin de establecer un adecuado aparato administrativo, que respon-

46/ Ley de Planeación del Estado de Chiapas. P.O. Nº 39. Gobierno del Estado de Chiapas. 30 de septiembre de 1987.

diera a los requerimientos de su función; se prevé la necesidad de que se formulen y actualicen los reglamentos interiores, manuales de organización y de procedimientos administrativos. En relación al tema que nos ocupa, en uno de los considerados de la Ley dice:

"... jerarquiza las atribuciones, funciones y responsabilidades de cada una de las Secretarías y Áreas de apoyo técnico y operativo que conforman el Ejecutivo del Estado; por lo que, las políticas habrán de diseñarse con la información precisa, con la planeación, programación y presupuestación respectiva, evitando que la rutina de decisiones momentáneas superen a la planeación democrática..." 47/

La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se convierte en un elemento adicional del marco jurídico del Sistema Estatal de Planeación Democrática, al establecerse las facultades que competen a cada una de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Estatal y la obligación de organizar la programación sectorial en coordinación con las Dependencias Federales correspondientes y los Ayuntamientos.

4.3.2 LA LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE.

Se publicó en el Periódico Oficial Número 32 del 7 de Agosto de 1985, sustituyendo a la Ley del Municipio Libre del 30 de Enero de 1931. Representa un gran avance en la organización administrativa municipal y una adecuación de las normas locales con las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, introduciendo a nivel municipal los principios de reforma y renovación política para propiciar el fortalecimiento de la participación democrática.

47/ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. P.O. N° 21. Gobierno del Estado de Chiapas. 25 de mayo de 1983.

La Ley otorga a los Municipios amplias facultades para - que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano, que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Asimismo, se faculta a los Municipios para participar en la creación y administración de las reservas ecológicas, además podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, lo referente a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos. 48/

Asimismo, pretende la Ley fortalecer y dar una mayor independencia al Municipio, asignándole la prestación de un mayor número de servicios, así como los recursos necesarios para su gestión y saneamiento de su Hacienda, a través de una estructura que permita una administración eficiente.

En síntesis, la concepción del Ayuntamiento que presenta la Ley es la de prestador de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, seguridad pública, panteones, rastro, etc.), que con sujeción al ordenamiento legal podrá coordinarse, con otras instancias, para mejorar los servicios públicos por medio de Convenios de Fortalecimiento Municipal. La autoridad municipal resulta ser parte medular en el Sistema Estatal de Planeación.

4.3.3 LEY DE OBRA PUBLICA DEL ESTADO.

Con el propósito de cumplir con el marco normativo que permita las acciones para instrumentar el Sistema de Planea-

48/ Ley Orgánica del Municipio Libre. P.O. N° 32. Gobierno del Estado de Chiapas. 7 de agosto de 1985.

ción, el 21 de Agosto de 1985 se publica la Ley de Obra Pública del Estado. Responde a la necesidad de contar con un cuerpo normativo que oriente y rijan la obra pública que realiza el Estado, de acuerdo con los programas de apoyo existentes - abarcando los aspectos de la planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación y control de la misma. 49/

A la expedición de la Ley de Obra Pública, la Comisión - de Programación y Presupuesto fue la encargada de ejecutar y coadyuvar el cumplimiento de las normas, por lo que hubo la - necesidad de crear una unidad administrativa que se encargara de la vigilancia y control de la aplicación de las normas que establece dicha Ley, en cuanto a precios unitarios, padrón de contratistas y todo lo correspondiente a la normatividad de obra pública. Esta Ley cuenta con su reglamentación respectiva.

4.3.4 LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO. 50/

Tiene como objetivo establecer las bases, normas y procedimientos para regular las operaciones de las dependencias y unidades administrativas del estado relativas: adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles; contratación de servicios con bienes muebles y almacenes. Señala los lineamientos del Padrón de Proveedores de la Administración Pública-Estatal y se crea un capítulo referente a la vigilancia, - sanciones y recursos. El 24 de Julio de 1985 fue publicada.

49/ Ley de Obra Pública. P.O. N° 34. Gobierno del Estado de Chiapas. 21 de agosto de 1985.

50/ Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública del Estado. P.O. N° 30. Gobierno del Estado de Chiapas. 24 de julio de 1985.

4.3.5 LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE CHIAPAS

En ella se estableció una política de gasto que respondiera a los criterios de eficiencia, eficacia, honestidad y - transparencia, que el manejo de los recursos públicos demanda en todos los órdenes de gobierno; así como una programación apegada a los criterios de política económica, social y sectorial, establecidos en el Plan y Programas de Gobierno y Plan Chiapas, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas emergentes: de Reordenación Económica primero, de Aliento y Crecimiento segundo, y posteriormente el Pacto - de Solidaridad Económica.

Año con año, las Leyes de Presupuesto de Egresos autorizados por el H. Congreso del Estado han sido el marco jurídico que ha normado el ejercicio del gasto, en ellos se han propuesto ordenamientos que permitan el gasto público racional y eficiente de acuerdo a la situación económica nacional y estatal, y el nivel de ingresos públicos esperados. Con esto, se ha pretendido: asegurar la disciplina y control presupuestal; elevar la eficiencia y rentabilidad social de la inversión pública y garantizar la prestación de servicios básicos.

4.4 PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION

A partir de la implementación del Sistema Estatal de Planación, el Gobierno del Estado se propuso realizar esfuerzos canalizados hacia su establecimiento y consolidación, orientándose a las tareas de diseño, aplicación, revisión, actualización y fortalecimiento del instrumental técnico necesario, a fin de llegar a un sistema eficiente en su manejo.

Bajo esta perspectiva dentro de un programa denominado

programación y presupuesto, y para dar cumplimiento a las estrategias y objetivos establecidos, se marcaron las siguientes líneas de acción:

- Presupuesto por programa. Establecer dentro del sistema de planeación, el subsistema de presupuesto por programa, como instrumento que permita la orientación y control del gasto público, es decir, que el presupuesto se convierta gradualmente en un proceso de programación del gasto público emanado del Plan, y de los programas sectoriales y regionales. Esto permitiría convertir el presupuesto en una herramienta eficaz de administración que contribuya durante la ejecución, al cumplimiento de los programas establecidos a facilitar la implementación de la evaluación de resultados a través de mecanismos e indicadores que permitan la observación y corrección en su caso de los avances y desvías de las metas fijadas en cada programa y proyecto.

- Instrumentación. Investigar, formular y aplicar los instrumentos básicos necesarios para llevar a cabo el establecimiento del presupuesto por programa, aprovechando las experiencias desarrolladas en la Federación así como los requeridos en el desarrollo del mismo.

4.4.1 EL PROCESO DE IMPLANTACION DE PRESUPUESTO POR PROGRAMA

En el año de 1982 el órgano normativo en materia de programación - presupuestación en el Estado la Comisión de Programación y Presupuesto, no contaba con recursos humanos, ni materiales; prácticamente en ese año inició su funcionamiento. Se implantó la técnica del presupuesto por programas en lo concerniente al gasto público, destinado a la inversión en

obras públicas, programas de apoyo y fomento a la actividad económica en los que fijaron objetivos y metas y se relacionaron con los costos, pero en lo concerniente a las funciones de carácter operativo y administrativo posteriormente se introdujo esta técnica. El presupuesto de las entidades administrativas fue elaborado en Diciembre de 1982 por el método tradicional, mismo que fue presentado al H. Congreso del Estado en un proyecto de Ley de Presupuesto Anual, con el desglose por objeto de gasto por dependencia y subdependencia y los techos financieros para obra pública, programas de apoyo y fomento por sector, mismos que después durante los meses de Enero a Abril fueron desglosados con base a la técnica de presupuesto por programas. Lo anterior permitió que al presentarse el Plan Chiapas, surgido de la coordinación entre el Estado y la Federación, la inversión pública tanto Federal como Estatal se presentara por programas, enfatizando su relación a líneas de estrategias y política económica fijada en dicho documento. 51/

De esta manera desde 1983 se comenzó a ver los resultados de la implantación del presupuesto por programas, ya que se realizaron evaluaciones a priori (costo-beneficio) de proyectos productivos y programas de apoyo, además de una mayor transparencia en la asignación y ejercicio del gasto y la evaluación concomitante de esfuerzos como los resultados obtenidos en la inversión (el impacto socioeconómico de la inversión pública). Debe mencionarse que se concluyeron los estudios previos a la implantación del presupuesto por programas en lo que respecta a las funciones administrativas de las entidades, destacando como problema fundamental la falta de recursos humanos calificados que en adición a su preparación técnica conocieran las características particulares del Estado, así como de la Administración Pública; situación que limita la capacidad de la dependencia normativa y de las unidades responsa-

51/ Ley Anual de Egresos para el Ejercicio Fiscal 1983. P.O. N° 51 Alcan ce. Gobierno del Estado de Chiapas. 30 de diciembre de 1982.

bles de la programación-presupuestación de las dependencias - operativas.

Por tal motivo el proceso de presupuestación y el proyecto de Presupuesto de Egresos para 1984 tuvo que realizarse - similar al de 1983, diferenciándose en el gasto de inversión, ya que este, pudo desglosarse desde la Ley de Egresos por programas, pero del gasto operativo y administrativo siguió siendo estimado en base al método tradicional.

Las obras y servicios del Programa de Inversión para - 1984, a diferencia de 1983 que surgieron de la consulta popular realizada durante la campaña político-electoral del Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Gobernatura, surgieron de los Foros Municipales de Consulta Popular - realizados durante 1983 y expresados en 109 carpetas de propuestas en inversión. Fueron sometidos en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chiapas a la - evaluación de las dependencias sectoriales, federales y estatales, de los que surgieron el programa de inversión financiado con recursos del Convenio Unico de Desarrollo, Programas - de Desarrollo Regional, el Programa Estatal y los Programas - Municipales. 52/

Durante 1984, ya reestructuradas las dependencias del Poder Ejecutivo con base a la nueva Ley Orgánica, se iniciaron los estudios necesarios para la implantación del método de - presupuesto por programas para la asignación de recursos para operación y administración.

Desde el proceso de programación-presupuestación 1985, - formulado en el último trimestre de 1984, se crean algunos - elementos como el Manual de programación-presupuestación, Clasificador por Objeto del Gasto, Catálogo de Actividades, Catá

52/ Ley del Presupuesto Anual de Egresos del Estado Ejercicio Fiscal - 1984. P.O. N° 1. Gobierno del Estado de Chiapas. 2 de enero de 1984.

logía de Unidades de Medida, Catálogo de Entidades y Unidades Presupuestales y paralelamente a esto se establece una metodología para el proceso de programación-presupuestación, y lineamientos de política, económica y social y lineamientos de programación-presupuestación.

El techo financiero asignado a cada dependencia fue el resultado de análisis de la problemática sectorial, sobre todo con base a la consulta popular realizada en los 109 Municipios para la elaboración del Programa de Inversión 1985, así como de los montos asignados a las dependencias sectoriales federales y la disponibilidad esperada en los Programas de Desarrollo Regional. En relación a éstos últimos programas, de suma importancia en el desarrollo estatal, conviene explicar que constituyen una fuente de financiamiento federal establecida para impulsar el desarrollo regional a través de obras de infraestructura y proyectos productivos definidos por los gobiernos estatales, es decir, se diferencian de los Programas Federales de Alcance Estatal, en el hecho de que mientras éstos son definidos por los niveles centrales de las Secretarías de Estado con base a las prioridades marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo; los Programas de Desarrollo Regional son definidos por los Gobiernos Estatales con base a las prioridades establecidas en sus propios planes de desarrollo, pudiendo ser ejecutados por dependencias federales, estatales o por los ayuntamientos.

Cada año el Gobierno Federal asigna un techo financiero Programas de Desarrollo Regional a cada entidad, y los Gobiernos Estatales se comprometen a ejercer estas inversiones de acuerdo a la normatividad que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto al firmar el Convenio Unico de Desarrollo.

La Secretaría de Programación y Presupuesto emite el "Ma

nual de Operación de los Programas de Desarrollo regional" - cada año, y en el establece la normatividad que rige el proceso de programación, presupuestación y ejecución de la inversión.

Los resultados de la Consulta Popular Municipal fueron - analizados primeramente en los nueve sub'comités regionales - del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, en el que participaron los Representantes de las dependencias Federales y Estatales, elaborándose 109 carpetas que contenían el cúmulo de obras y servicios requeridos por las comunidades de bidamente costeadas, priorizadas y justificadas.

Estas peticiones fueron sectorializadas y sometidas a - análisis de factibilidad por las dependencias en el sero de - los subcomités sectoriales del Comité de Planeación para el - Desarrollo del Estado, integrándose así los Programas Normal de Alcance Estatal de las dependencias federales, directo de las dependencias estatales y los financiados con los recursos de los Programas de Desarrollo Regional.

Las dependencias estatales presentaron su proyecto Programa-Presupuesto de Egresos para 1985 integrado programáticamente y por Objeto del Gasto fue factible para la dependencia normativa, Comisión de Programación y Presupuesto, integrar el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos para 1985 con anexos que permitieron su análisis completo, así también el artículo de la Ley de Presupuesto de Egresos para 1985, definió claramente las obligaciones y funciones de las dependencias para el ejercicio del gasto para 1985. 53/

En el último trimestre de 1985 se inició el proceso de - programación-presupuestación; para el año de 1986 actualizando la metodología para el proceso de programación-presupuesta

53/ Ley del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal - de 1985. P.O. N° 55. Gobierno del Estado de Chiapas. 31 de diciembre de 1984.

ción que permitiera la vinculación entre los programas y el presupuesto se revisaron los catálogos, se actualizó el Manual de Programación-Presupuestación y se mejoró el procedimiento para la determinación de rangos sectoriales, asimismo, se prepararon y realizaron programas para computerizar todo el proceso cuantitativo de programación, por otro lado se difundieron los documentos de planeación para la programación 1986, - Lineamientos de Política Económica y Social, Lineamientos de Política de Gasto Público y el Manual de Programación-Presupuestación.

Por otra parte se integro el anteproyecto de Presupuesto del Estado, se revisaron, se ajustaron y se validaron los programas en atención al techo financiero y con ese esquema se formuló el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos y la Exposición de Motivos. 54/

De igual manera se formuló el Presupuesto de 1987 en el que se incluyen innovaciones en el proceso de programación---presupuestación. Se revisó la Exposición de Motivos y el proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos en los capítulos Disposiciones Generales, Disposiciones de Austeridad, Racionalidad y Disciplina Presupuestal. 55/

Como consecuencia del análisis del procedimiento metodológico utilizados, cada año la Comisión de Programación y Presupuesto hizo adecuaciones necesarias a la metodología que respaldan las tareas de planeación, programación y presupuestación con el propósito fundamental de satisfacer las necesidades que en esta materia tiene cada uno de los sectores de la Administración Pública Estatal y orientar el Gasto Público en base a los objetivos estatales establecidos en el Plan y Programas de Gobierno 1982 - 1988.

54/ Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de 1986. P.O. N° 53. Gobierno del Estado de Chiapas. 31 de diciembre de 1985.

55/ Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal de 1987. P.O. N° 53. Gobierno del Estado de Chiapas. 31 de diciembre de 1986.

4.4.2 METODOLOGIA DE LA PROGRAMACION PRESUPUESTACION ESTATAL

Técnicamente el proceso de programación - presupuestación esta constituido por cada una de las etapas que transcurren - desde la conformación inicial del documento de presupuesto - hasta las consideraciones últimas de los resultados obtenidos con las erogaciones ejecutadas.

Las etapas aceptadas generalmente son: programación, ejecución, control y evaluación.

Las etapas deben constituir un todo armónico e indivisible y cada una de ellas debe guardar estrecha interrelación - con las demás. Por tanto, el proceso presupuestario debe - aceptarse bajo una concepción dinámica, en la que uno de sus componentes se dirija dentro de una línea de carácter interactivo y la última fase sirva de retroalimentación a la primera.

Estimando que es necesario realizar ciertas consideraciones para cada una de las etapas, a continuación se realiza - una exposición de las principales características de las fases mencionadas.

- Programación. Se entiende por programación a la acción de elaborar programas y proyectos; la acción de fijar objetivos cualitativos y metas cuantitativas a la actividad; destinar los recursos humanos y materiales y - asignar los recursos financieros necesarios; definir - los métodos de trabajo por emplear; fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

Si consideramos que el principio básico de la aplicación presupuestaria lo constituye la armonización del conjunto de programas y proyectos a realizarse en el -

futuro inmediato, la programación se convierte, haciendo una abstracción, en el punto de partida del presupuesto por programas y por lo tanto, gran parte del éxito de los resultados que se obtengan en la aplicación de esta técnica, depende de la correcta estructuración primaria de los programas.

En cuanto al proceso de programación presupuestación para la conformación del anteproyecto de egresos, primeramente dentro de la Comisión de Programación y Presupuesto, se revisa la metodología para la programación presupuestación, la normatividad de la estructura programática, se actualizan los catálogos, se revisa el manual, y los procedimientos para la determinación de rangos financieros.

En seguida se difunden los documentos, manuales, catálogos y metodologías a las dependencias del Gobierno del Estado, se comunica el rango del gasto y empieza la actividad para el desarrollo y formulación del anteproyecto de presupuesto de cada dependencia, que una vez formulados se remiten a la Comisión de Programación y Presupuesto para su integración, el cual revisa, valida y ajusta los anteproyectos conforme a los rangos de gasto. En seguida integra el anteproyecto de egresos, formula el borrador de Exposición de Motivos e Iniciativa de la Ley de Presupuesto de Egresos. Presenta al Ejecutivo el anteproyecto de Presupuesto de Egresos el cual realiza indicaciones con las cuales se ratifica o rectifica y una vez conformado el Ejecutivo Estatal remite al H. Congreso del Estado el proyecto de Exposición de Motivos y de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para que de acuerdo a lo estipulado en la Constitución Política del Estado de Chiapas sea autorizado.

- Ejecución. El período de ejecución se inicia una vez aprobado el presupuesto. Este implica la movilización de los recursos humanos, materiales y financieros que se tienen programados para la consecución de los objetivos y metas previstas.

En la utilización de estos recursos debe tomarse en cuenta la productividad de los medios de capital y funcionamiento, así como la disponibilidad que de estos se tenga en el momento en que sean solicitados, según la programación. La calendarización de pagos que se haga de estos recursos, así como su grado de flexibilidad permiten conocer los períodos de mayor gasto dentro de un ejercicio, siendo el análisis de estas tendencias de gran utilidad para la actualización de los planes y programas de los ejercicios sucesivos.

Acciones correspondientes a la Comisión de Programación y Presupuesto:

Una vez autorizado el presupuesto se les comunica a la dependencia y unidades administrativas, el presupuesto de gasto corriente autorizado por el H. Congreso del Estado. Paralelamente a esto se les comunica el irreductible a los órganos desconcentrados y a los organismos subsidiados. En seguida, se recibe, revisa y aprueba los expedientes técnicos de los órganos desconcentrados, programas especiales y subsidios, paralelamente se reciben, revisan y aprueban, expedientes técnicos de programas de obra pública y de fomento económico y social.

Se recibe, revisa y formula la contestación de las solicitudes para transferencia e incremento de las depen

dencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y subsidiados.

Se analiza y se aprueba los recursos previstos en el - Convenio Unico de Desarrollo, convenios especiales establecidos.

Se integra, el análisis y registra el avance de autorización de los programas de presupuesto de las dependencias, unidades administrativas, organismos desconcentrados, descentralizados y subsidiados. Y,

Análisis, revisión y formulación del dictamen de procedencia de aprobación de recursos previstos en el concepto erogación no sectoriales.

- Control. El control de la ejecución del presupuesto, para ser consistente y valedero debe llevarse a cabo - paralelamente al control del cumplimiento de las metas y objetivos, por parte de las entidades responsables - de los programas y a la evaluación del plan, ya que es necesario una estrecha correlación entre los aspectos mencionados.

Además, el control de las operaciones a que da lugar - la ejecución del presupuesto deberá permitir introducir oportunamente, medidas correctivas, evitando de esta manera distorsiones en la política presupuestaria. Por tal motivo, las normas de control deberán ser flexibles, permitiendo adaptar los programas a los cambios coyunturales que se vienen presentando en el país.

Entre los instrumentos de control más importantes se - pueden mencionar, la contabilidad fiscal, la auditoría y la inspección presupuestal.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto; la auditoría y la inspección - presupuestal son utilizadas en la revisión de documentos que se generan en cada paso de la ejecución, proporcionando de esta manera tanto a la ejecución como al control el material de análisis que refleja la forma como se ejercen los fondos públicos y los activos - fiscales.

Las acciones de control están a cargo de la Contraloría General de Gobierno.

- Evaluación. Los criterios que pueden adoptarse para el estudio de los tipos o clases de evaluación del gasto público pueden resumirse en los siguientes:

Evaluación previa. La evaluación previa permite determinar el grado de factibilidad económica y social de un programa o proyecto y establecer las prioridades de financiamiento. Y,

Evaluación de resultados. La evaluación de resultados permite medir el grado de eficiencia en la ejecución de los programas para tomar medidas correctivas que racionalicen el gasto público.

De acuerdo a las actividades a la Comisión de Programación y Presupuesto comprende los dos tipos de evaluación, la previa se realiza a la revisión e integración del anteproyecto del presupuesto o bien en la autorización de los expedientes técnicos que soporta, programas, subprogramas y proyectos correspondientes a obras públicas y de fomento económico.

La evaluación de resultados se recibe a través de la - información trimestral de las dependencias y unidades administrativas que informan a la Comisión de Programación y Presupuesto, así como del cierre del ejercicio correspondiente.

4.5 LEY DE PLANEACION DEL ESTADO DE CHIAPAS

La Ley de Planeación Estatal fue publicada en el Periódico Oficial del Estado N° 39 del 30 de septiembre de 1987. A continuación se explica el contenido de las disposiciones jurídicas que conforman el marco de referencia para la planeación del Estado.

La ley en su artículo 3º define a la planeación como: - "El ordenamiento de acciones y objetivos que permitan la consolidación del desarrollo y de mejores niveles de vida, a un menor costo social, por medio de la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público". 56/

Asimismo, establece como preceptos básicos para encauzar la planeación estatal, el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, debiendo la instancia estatal coordinar sus actividades con la Federación y los Municipios, y - al mismo tiempo fortalecer la soberanía y el ejercicio de las garantías sociales e individuales, así como la preservación - del pacto federal.

El artículo 5º faculta al Ejecutivo del Estado para conducir la planeación del desarrollo estatal, con la participación de los sectores social y privado; para lo cual elaborará y actualizará el Plan Estatal de Desarrollo siendo la dependencia responsable de la integración de dicho documento la - Comisión de Programación y Presupuesto.

La elaboración del plan estatal deberá precisar conforme lo dispone el artículo 21, los objetivos generales, estrategias, prioridades, las previsiones de los recursos asignados para tales fines y los lineamientos, instrumentos y responsables de la ejecución de los programas contenidos en el plan.

56/ Ley de Planeación del Estado. P.O. N° 39. Gobierno del Estado de - Chiapas. 30 de septiembre de 1987.

Concluida la elaboración del plan estatal el Ejecutivo - lo remitirá, dentro de los tres primeros meses de su gestión gubernamental, al H. Congreso del Estado para su estudio y - análisis a fin de que emitan las observaciones correspondientes.

Las indicaciones del Legislativo serán sometidas para - su revisión y conformidad al Ejecutivo del Estado por la Comi sión de Programación y Presupuesto, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. El plan estatal fi nalmente, deberá aprobarse y publicarse en el Periódico Ofi-- cial dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del Gobernador, previa sanción del H. Congreso del Estado, y su vigencia no excederá del período constitucional de la ges-- tión gubernamental, aunque podrá contener consideraciones y - proyecciones a largo plazo. 57/

El plan estatal será el documento rector del Sistema Es-- tatal de Planeación e indicará los programas sectoriales, re-- gionales y especiales, que serán congruentes con el Plan Na-- cional de Desarrollo, el Plan Estatal y los Planes Municipa-- les. Tanto el plan como los programas derivados podrán ser - revisados periódicamente y las modificaciones serán publica-- das en el Periódico Oficial.

Por su parte las dependencias involucradas como la Comi sión de Programación y Presupuesto, además de ser la respon sible de la integración del plan estatal, efectuarán el segui-- miento y evaluación de los programas. La Secretaría de Finan zas participará en la elaboración del documento definiendo - las políticas financieras, fiscales y crediticias; la Coordi nación General del Sector Paraestatal procurará fortalecer los programas mediante la integración del aparato productivo; y - la Contraloría General del Gobierno comprobará la observancia

del proceso de planeación en sus fases de presupuestación, - ejercicio y fiscalización del gasto público.

La Ley de Planeación establece mecanismos permanentes de participación social del Sistema Estatal de Planeación a través de cuatro modalidades: la obligatoria, que corresponde a las actividades del sector público estatal y municipal en el ámbito de sus respectivas competencias; la de coordinación, - para aquellas acciones que se llevan a cabo conjuntamente con el Gobierno Federal y/o los Gobiernos Municipales; la de inducción que se refieren a determinar comportamientos en la sociedad que propicien la consecución de los objetivos y prioridades del plan y programas; y la de concertación con las organizaciones del sector social y privado para la realización de actividades conjuntas dentro de los planes estatal y municipal y programas que se deriven. Estos últimos convenios de - concertación son considerados por la ley como de derecho público.

El Sistema Estatal de Planeación, en el artículo 23 prevé la realización de las actividades de la planeación mediante el proceso integrado por cuatro etapas: formulación, ejecución, control y evaluación.

En relación a la programación de mediano plazo la ley establece los programas sectoriales, regionales, especiales; - que deberán especificar objetivos, prioridades, políticas, - proyecciones de las metas, estimación de recursos, definición de instrumentos y responsables de la ejecución, que registrarán - en el desempeño de las actividades del sector administrativo que se trate, de las zonas prioritarias y estratégicas, así - como en donde concurren dos o más dependencias coordinadoras de sector que atiendan prioridades de desarrollo integral o - se trate de la ejecución de planes municipales.

Los municipios de acuerdo al artículo 29º elaborarán sus planes municipales de desarrollo, estableciendo lineamientos de política particularmente de los servicios municipales, y - el contenido de sus programas operativos anuales, regiran en concordancia con los Planes Estatal y Nacional de Desarrollo.

La elaboración de los programas deberán ser correlativos entre sí y tendrán aplicación durante el año que se trate y - servirán de base para la integración de los presupuestos anuales.

Como atribución del H. Congreso del Estado el artículo - 37º señala que podrán citar a los funcionarios del Estado y a los Presidentes Municipales para que informen el avance y cumplimiento de los objetivos fijados en los planes.

De conformidad al artículo 39º de la ley, para la ejecución de los programas derivados del plan estatal que requieran la concurrencia de las instancias federal o municipal deberá formalizarse a través del Convenio Unico de Desarrollo y de los acuerdos de Fortalecimiento Municipal respectivamente, los cuales una vez aprobados por el H. Congreso del Estado se publicarán en el Periódico Oficial. 58/

Finalmente es importante destacar que desde el 16 de septiembre de 1981 se publicó en el Periódico Oficial las reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, que en su artículo 29º otorga facultades expresas al Congreso del Es tado para legislar en materia económica, asimismo, para formu lar y aprobar los planes globales y sectoriales de desarrollo del Estado. 59/

58/ Idem.

59/ Memoria Legislativa. Volumen I. H. Congreso del Estado de Chiapas. - LVI Legislatura. Chiapas, 1988. Pág. 28.

ADDENDUM

Esta tesis profesional intítulada "La Planeación en Chiapas" se efectuó mediante investigación documental y empírica en el período 1989-1990 y a la fecha de su presentación de la consideración del Seminario de Sociología General y Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México, abril 1993, el escenario de la planeación -tema fundamental de la tesis- no ha sufrido alteraciones en su normatividad tanto a nivel nacional como en el caso particular del estado de Chiapas, aunque en su entorno surgieron transformaciones trascendentes derivadas de factores económicos, políticos y sociales mismos que presentaremos en el presente agregado.

En ese lapso de tiempo desapareció del escenario nacional la Secretaría de Programación y Presupuesto y sus funciones fueron reasumidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la recién creada Secretaria de Desarrollo Social; sin embargo, a nivel del Estado de Chiapas permanece todavía hoy (abril de 1993) la Secretaria de Programación y Presupuesto (estatal) e incluso es la misma persona la que lleva la dirección de tal dependencia.

A nivel de la normatividad jurídica fueron tocados en su redacción los artículos constitucionales 25, 26, 27 y 28; El Plan Nacional de Desarrollo, para dar paso a la versión 1989-1994 y el Plan Estatal de Desarrollo (1989-1994) del Estado de Chiapas y a ellos dedicare algunos comentarios, para precisar que no modifican significativamente el entorno legal de la planeación en ninguna de sus partes, como lo analizo a lo largo de mi trabajo recepcional.

ARTICULOS 25, 26, 27 FRACCIONES XIX y XX y 28 CONSTITUCIONALES (Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 1992).

Estos artículos a los que se ha denominado "capítulo económico" de nuestra Constitución, y que fueron comentados en el capítulo tercero de este trabajo de tesis, no sufrieron modificaciones que alteren la reglamentación de la planeación.

Es importante destacar en el caso del artículo 27 Constitucional, que en la presente administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se dieron cambios sustanciales en su contenido y alcance, producto de su estrategia de modernización del país cuyo propósito es insertar

a México en las transformaciones económicas a nivel mundial y en consecuencia, crear nuevos espacios de integración regional. Tales cambios en el ordenamiento jurídico fundamental, se dieron en las fracciones II, III, IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX, con el objeto de procurar el aprovechamiento integral del campo mexicano, mejorar la oferta de empleos, aumentando la producción y la productividad; así, como fortalecer la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones.

Además, se pretende que en nuestro país de grandes carencias, no existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales. En síntesis se busca la modernización del campo.

En relación a las fracciones XIX y XX del multicitado artículo 27 Constitucional, como ya se ha dicho, no se modificaron conceptos que alteraran la planeación; lo que ocurrió, en el caso concreto de la fracción XIX, fue la adición en materia de jurisdicción federal para la solución de los conflictos agrarios y la creación de órganos para la administración de justicia agraria, dicha adición a la letra dice:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o mas núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos, y en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta por la Comisión Permanente. La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria."

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 (Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989).

En el capítulo tercero de este trabajo analizamos las reformas legales que dan el carácter de obligatoriedad a la planeación y que regulan al Plan Nacional de Desarrollo, al que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

Con fundamento en la Constitución y la Ley de Planeación vigente, el Ejecutivo Federal, elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y lo envió al H. Congreso de la Unión para que procediera a su exámen y revisión. Dicho Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la Administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, propuso cuatro objetivos fundamentales:

- 1.- Defender la Soberanía y preservar los intereses de México en el mundo;
- 2.- Ampliar nuestra vida democrática;
- 3.- Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y;
- 4.- Elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

En concordancia con estos objetivos el Plan presenta las bases para tres acuerdos: el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática; el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica

con Estabilidad de Precios y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Respecto al Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, el Plan se propone preservar y hacer efectivo el Estado de Derecho, perfeccionar los procesos electorales y ampliar la participación política, modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equilibrio entre poderes y entre ámbitos de gobierno, así como en el desempeño de los servidores públicos, además impulsar la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del desarrollo.

En relación con el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, El Plan contiene dos metas prioritarias que son alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6% anual y consolidar la estabilidad hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de nuestros socios comerciales.

Para conseguir esto se propuso tres líneas básicas para crecer: estabilizar continuamente la economía, ampliar la disponibilidad de

recursos para la inversión productiva y la modernización económica.

Finalmente, en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, el Plan se enfoca a la creación de empleos productivos y protección del nivel de vida de los trabajadores, a la atención de las demandas prioritarias de bienestar social, a la procuración e impartición de justicia y asume entre sus prioridades: la educación, salud, asistencia y seguridad social, alimentación y abasto, población, desarrollo regional y urbano, vivienda, agua potable, transporte, electrificación y telefonía, cultura y deporte, protección al ambiente y ordenamiento ecológico, la atención a los recursos naturales y el aprovechamiento de la ciencia y tecnología, así como la erradicación de la pobreza extrema.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 refuerza los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática al reconocer que en el Plan se fijan los objetivos y las estrategias que norman las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales.

Dentro de los programas nacionales de mediano plazo

mencionaremos algunos: modernización del campo; procuración e impartición de justicia del gobierno federal; financiamiento del desarrollo; modernización del turismo; protección del medio ambiente; y capacitación y productividad.

Los programas regionales atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes que abarcan a zonas de varias entidades federativas tal, es el caso del programa regional de la comarca lagunera, el programa regional de la costa de Chiapas, etc. Por otra parte la dimensión regional del plan se apoya en el Convenio Unico de Desarrollo como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.

Por último los programas especiales engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal que son diseñados y ejecutados por el gobierno federal y entre estos destaca, El Programa Nacional de Solidaridad.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1989-1994 DEL ESTADO DE CHIAPAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo y define las competencias y atribuciones para organizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Ley de Planeación de 1983, organiza el Sistema Nacional de Planeación Democrática y obliga a formular el Plan nacional de Desarrollo como el instrumento de gobierno para el diagnóstico de nuestra realidad y para definir las estrategias, objetivos y metas de la acción pública.

A cada entidad federativa corresponde convenir con el Gobierno Federal, las acciones y la coordinación necesarias para que participen en la planeación del desarrollo regional, así como en el desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios y apoyen en sus ámbitos de competencia.

El marco del Convenio Unico de Desarrollo en Chiapas, la Ley de Planeación de 1987, establece el Sistema Estatal de Planeación Democrática que garantiza y organiza la participación de la sociedad y de las tres instancias de gobierno. Estos ordenamientos disponen criterios y competencias de cada dependencia y de cada instancia en relación con los programas sectoriales y su instrumentación.

Cada municipio tiene competencias, facultades y obligaciones para disponer la acción pública en beneficio de su propio desarrollo. Como se ha comentado en la tesis, la Ley de Planeación del Estado de Chiapas dispone que: el Plan de Estatal de Desarrollo contenga un diagnóstico de los recursos y de su potencial de desarrollo, una definición de objetivos generales y sectoriales en los distintos rubros de la actividad del gobierno y que proponga e identifique el perfil social y económico de la entidad.

El Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas 1989-1994, documento publicado en junio de 1989, se caracteriza por el siguiente desarrollo:

Evidencia el marco jurídico que obliga al Estado a elaborar el Plan Estatal de Desarrollo como instrumento rector de su gestión.

El capítulo I, inicia con el diagnóstico perfil de las estructuras administrativas estatal y municipales que pone de relieve el grado de desarrollo institucional del gobierno y presenta el diagnóstico de la situación que guarda la entidad en los niveles estatal, sectorial y regional. Se relacionan por otra parte la localización geográfica, la disponibilidad y característica de los recursos naturales y la división

económica y territorial existentes.

En el nivel sectorial se describen las actividades económicas, de investigación y bienestar, tipificadas por rama de producción y servicios, unidad territorial y demográfica, destino de la producción y capacidad de satisfacción de la demanda real así como los principales problemas que dificultan el desarrollo sectorial. Este capítulo se hizo con la secuencia temática adoptada en los niveles estatal y sectorial se presenta regionalmente primero, los temas de localización, recursos naturales y en el caso municipal la división política; en seguida se describen las actividades económicas y de bienestar que existen en la región.

El Capítulo II, se refiere a los objetivos que deben cumplir en forma mediata e inmediata, según su urgencia y la capacidad de respuesta de la sociedad y de la economía estatal. Los objetivos establecidos son de carácter general y sectorial.

Las políticas planteadas en el capítulo III, consideran rangos de marginación: baja, media y alta y se proponen lineamientos para identificar la complejidad tecnológica de los proyectos de inversión en

las áreas de infraestructura de servicios productivos y de bienestar social, así como de las esferas productivas que se consideran factibles en razón del rango de marginación.

En el capítulo IV, se presentan estrategias y procedimientos para alcanzar los objetivos planteados. Las estrategias recomendadas son de carácter general para los sectores y específicos para las actividades que requieren tratamiento especial.

Como resultado de un proceso de investigación en el Estado, el Plan Estatal contiene el inventario de recursos disponibles, define objetivos y estrategias factibles de realizar. Lo anterior dio la pauta para presentar en el capítulo V, las metas cualitativas y cuantitativas que es posible alcanzar en el futuro.

Por último el Plan Estatal de Desarrollo hace énfasis en los siguientes aspectos:

- Garantizar el orden y la seguridad en un estado de derecho que recupere y conserve la confianza ciudadana donde los responsables de la procuración de justicia alcancen autoridad

moral y logren legitimidad social.

- Agilizar la procuración de justicia para los trabajadores ya que es condición de equilibrio entre los factores de la producción.

- Aprovechar la riqueza y la diversidad natural del estado para permitir el desarrollo en un marco que asegure la preservación del medio ambiente mantenga el equilibrio ecológico y permita la conservación de los recursos.

- Promover el fortalecimiento y la seguridad de la tenencia de la tierra y consolidar las actividades agropecuarias, forestal y pesquera como ejes del desarrollo.

- Mejorar la eficacia productiva, promover el uso de tecnologías de punta no contaminantes para agregar valor y generar empleo con un criterio de equilibrio regional.

- Crear polos de desarrollo productivo y fortalecer las actividades de transformación de los productos primarios con un criterio de aprovechamiento integral de los recursos.

- Ampliar y fortalecer el mercado interno, así como la infraestructura de servicios productivos para abrir y conservar nuevos mercados.

- Respetar la dignidad y los derechos constitucionales de los indígenas chiapanecos; así como, valorar, respetar el derecho específico inalienable de los Indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus culturas, lenguas, usos y costumbres así como de sus formas de organización política, social y económica.

- Apoyar el desarrollo del saber científico y tecnológico.

- Garantizar que los servicios de educación, salud, asistencia social, recreación y deporte, lleguen a todos.

- Preservar el patrimonio cultural e histórico del Estado, y asignar una alta prioridad de ejecución al Programa de la Selva Lacandona y al Programa de la Frontera Sur.

Como se puede apreciar, el marco legal de la planeación en Chiapas,

en consonancia con el Sistema Nacional de Planeación, derivado de artículos constitucionales y leyes reglamentarias, no sufrió modificación substancial alguna, continúa siendo básicamente el mismo que fue objeto de estudio, reflexión y crítica en mi original investigación para obtener el título de Licenciado en Derecho, aunque desde luego era necesario hacer las anteriores aclaraciones para presentar un trabajo vigente y actual.

Muchas Gracias.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El propósito central de la presente investigación ha sido el analizar la congruencia entre los postulados de la planeación democrática y el marco jurídico implementado para tales efectos en el Estado de Chiapas, en el período comprendido entre 1982 y 1988. Lo anterior tiene como finalidad el proponer las adecuaciones que a nivel de leyes y reglamentos deberán de implementarse para inducir una mayor y más responsable participación de la sociedad civil y un más eficiente y eficaz cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos municipal y estatal. En el presente apartado se resume las conclusiones a las que la información disponible nos permitieron establecer en los capítulos precedentes y se proponen las anteriormente mencionadas adecuaciones.

El análisis de la concepción e implementación de la planeación del desarrollo en diferentes formaciones sociales y sistemas sociopolíticos y su evolución en el tiempo, constituye el marco de referencia para el presente trabajo, el conocimiento así generado, nos permitió concluir que en la historia de las formaciones sociales tanto de economía centralizada, como de mercado y mixtas la planificación del desarrollo se ha concebido paulatinamente como el camino más seguro hacia el progreso, garantizando una mayor eficiencia y eficacia en las acciones de gobierno; que para promover la convergencia de los esfuerzos de iniciativas de los diferentes sectores sociales hacia un objetivo común, es fundamental que exista un orden jurídico que norme el proceso de planeación desde la fijación misma de los objetivos hacia la evaluación de resultados y que en particular defina la forma en que deberá inducirse la acción de todos los agentes sociales para alcanzar las metas fijadas a nivel global y su cumplimiento, así que ante

las complejas formaciones sociales de la actualidad, la planeación del desarrollo nacional debe ser el modelo de gobierno en cualquier sistema político, ya que permite eficientar los esfuerzos de los agentes sociales, corregir las imperfecciones de mercado y alcanzar una mayor eficacia en las acciones del sector público.

En el capítulo segundo se analizó la evolución de la planeación en el país y sus repercusiones en Chiapas, durante el periodo comprendido entre 1920 a 1982. El objetivo específico fue establecer el nivel de congruencia alcanzado entre la intención de planear el desarrollo nacional surgida del Estado Mexicano y el marco jurídico establecido para normar la acción gubernamental e inducir la de los particulares. Para ello se revisaron la concepción de la planeación nacional, la obligatoriedad de planear que se estableció para el Poder Ejecutivo y los elementos de inducción para el accionar de los sectores social y privado. El análisis realizado permite concluir que durante este periodo, la concepción de la planeación evolucionó de la mera conveniencia de planificar el desarrollo establecida por el Poder Ejecutivo hacia cada vez una mayor obligatoriedad hacia las dependencias y secretarías gubernamentales; que culminó con la necesidad de establecer la obligación constitucional de la planeación democrática para impulsar un desarrollo nacional, más equilibrado, autosostenido y justo por una parte; y por la otra, de concebir a la planeación del desarrollo como la simple programación de la acción del sector público de manera sectorial hacia la necesidad de establecer una planeación integral que considerará al desarrollo regional y a la participación social en todas las etapas de la planeación.

Con relación a los avances que en materia de planeación

se dieron en el Estado de Chiapas durante el mismo periodo, - los ordenamientos jurídicos legislados y sus características permiten concluir que lejos de haberse ido generando una vi--sión sobre la necesidad de planear la acción de gobierno y es tablecer un orden a la acción de los particulares que corres--pondiera en el tiempo a los sucesos acontecidos en la materia a nivel nacional se dieron desarrollos, como el de la Ley de Ciudades Nuevas, Ley de Desarrollo Urbano y Ley de Planeación y Urbanización del Estado, que ocurrieron de manera coyuntural y obedecieron a iniciativas de carácter nacional llevadas a efecto por las secretarías de estado y que constituyeron - por ese hecho letra muerta que marcó la intención y definió - la conveniencia de prever las acciones necesarias para un cre--cimiento urbano ordenado y eficiente y de marcar facultades - al gobierno estatal para normar estos procesos, pero que por la limitación de recursos y la falta de personal capacitado - no se tradujeron en una acción significativa.

En términos generales se observó que el modelo de desa--rrollo centralizado llevado al efecto por el gobierno federal, que a nivel nacional permitió el crecimiento económico acele--rado y un desarrollo social sin precedente, implicó también - una alta concentración del ingreso y del bienestar social - materializado en un lento desarrollo de la infraestructura, - de los recursos humanos, técnicos y financieros de la provin--cia, sobre todo de aquellas entidades que como Chiapas se en--contraban desarticuladas de la capital de la república por la falta de comunicaciones.

Este modelo de desarrollo que generó graves disequili---brios regionales y finalmente limitó la capacidad misma de - crecimiento del país, provocó asimismo que el desarrollo pro--ductivo y cultural de los estados se viera grandemente limita

do, generando un serio obstáculo a la generación del consenso social requerido para definir su propio desarrollo y concertar acciones para lograrlo.

La acción pública en materia de obras que fueron ejecutadas por la Federación obedecían a objetivos y metas que a nivel nacional se establecieron. Esto en la práctica se tradujo en falta de participación de la sociedad y el gobierno chiapaneco ya que las decisiones atendían a cuestiones de carácter coyuntural.

Por su parte los gobiernos estatales y municipales limitaron sus funciones a las acciones de gobierno y seguridad pública, convirtiéndose en gestores de la obra pública que la comunidad demandaba, sin generar una capacidad propia para lograr consensos, que redundo en ausencia de la planeación requerida para eficientar la Administración Pública.

En el capítulo tercero se analizó el contenido de las reformas constitucionales y la ley en materia de planeación promovidos por el Ejecutivo Federal en el año de 1982, que se han constituido en la guía para la implementación de las Leyes Estatales de Planeación. De ello resulta evidente que los desafíos que enfrentó la sociedad mexicana a partir de 1976 por las adversas condiciones económicas obligó a realizar un gran esfuerzo ordenado y racional para poder normar el quehacer público y orientar las actividades del sector social y privado, dentro de una perspectiva amplia de desarrollo.

Se concluye que la Ley, esta concebida para transformar en forma racional y previsoramente la realidad económica y social conforme a los valores y principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente.

Finalmente, en el capítulo cuarto se revisó la implantación de la planeación democrática en Chiapas y los esfuerzos por institucionalizarla en el período 1982 - 1988. Con base en ellos se observó un paralelismo entre la concepción estatal y los postulados a nivel nacional. Se destacaron los esfuerzos realizados para sentar las bases jurídicas y administrativas para establecer un sistema de planeación estatal que indujera a la participación más amplia y responsable de los particulares y obligara a la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno. No obstante, la información disponible permite concluir que como resultado de la inercia centralizadora y el escaso nivel de desarrollo alcanzado por la entidad, la actitud de los servidores públicos y la sociedad civil por la planeación no alcanzó a consolidarse.

Entre los principales factores que han evitado que se evolucione a un mayor ritmo en el logro de una participación responsable y organizada de la sociedad civil en el proceso de planeación, destaca la ausencia de una normatividad que defina la forma en que el gobierno debe organizar y fomentar dicha participación, considerando las particularidades de las diferentes zonas del Estado. Con ello la consulta popular no perdió su carácter peticionario.

Ante la falta de una definición precisa del ámbito de competencia y de las responsabilidades de cada nivel de gobierno en materia de planeación del desarrollo, la programación integral del gasto público federal, estatal y municipal enfrenta graves desajustes en el tiempo, que le resta eficiencia e induce al nivel municipal a realizar mayores esfuerzos por la gestión de obras ante el gobierno estatal y federal que los que dedica a la concertación con la comunidad.

Por otra parte esta falta de definición precisa de competencias, conlleva a que en la ejecución de los programas no se respete la coordinación realizada a nivel programático. La falta de organización de la sociedad civil ha redundado en la imposibilidad de generar el consenso que se requiere para establecer objetivos precisos y concretos, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, que permitan la formulación de verdaderos planes de desarrollo que hagan converger la acción de los sectores social y privado y de las diferentes administraciones locales hacia la consecución de objetivos de largo plazo.

En síntesis el presente trabajo nos permite una conclusión general. Si bien se ha avanzado en forma importante en la planeación estatal, al consolidarse los mecanismos para la coordinación de los tres niveles de gobierno y para incorporar la participación de la sociedad civil, a través de foros de consulta, y se ha dado la implantación de técnicas y unidades administrativas que permiten la ordenación del quehacer de la planeación; es preciso fomentar en la sociedad una actitud mayor hacia la participación organizada y en los cuadros administrativos una mayor capacidad para proponer estrategias y diseñar programas. Para ello se propone lo siguiente:

- 1) Precisar en la legislación relativa a la planeación - que los planes estatales y municipales trasciendan el corto plazo, ya que el futuro de la sociedad no puede definirse cada 3 ó 6 años, y que sea la propia comunidad en su entorno quien defina un esquema de desarrollo acorde a los esfuerzos locales. Para ello es necesario establecer un programa de acciones y metas concretas a partir del fomento de los procesos de autogestión y concertación social, lo cual implica in

ducir la participación responsable de la comunidad - tanto en el diagnóstico de la problemática como en la definición de objetivos y la validación de estrategias.

- 2) Definir claramente y de acuerdo a las características de cada municipio el ámbito de competencia de las tres instancias de gobierno, y que estas asuman plenamente las responsabilidades inherentes a la planeación para que en forma ordenada conduzcan el desarrollo socioeconómico.
- 3) Reglamentar las actividades de los sectores sociales, con el fin de involucrarlos en el proceso de planeación, ya que la norma vigente reduce la participación de la sociedad a la mera manifestación de opiniones, es decir, que la obligatoriedad en las tareas del desarrollo socioeconómico, hasta ahora están reservadas a los órganos de Gobierno.
- 4) Asimismo, debido a que el éxito de los planes depende en gran parte de la calidad y confiabilidad de la información, es necesario regular esta responsabilidad en las normas relativas a los Servidores Públicos, dada la importancia de la información en la elaboración de diagnósticos reales y en la consecución de los objetivos enmarcados en los planes y programas; además en los acuerdos de fortalecimiento municipal, que suscriban los gobiernos estatal y municipal se deberá prever en la norma correspondiente, las medidas que sancionen el incumplimiento de dichos acuerdos.

Finalmente, y esto es motivo de aplicación de la Ley, se debe fortalecer a los municipios dotándolos de los

instrumentos que legalmente les corresponde para que --
las orientaciones de sus programas se inserten en la
Planeación del Desarrollo Estatal y Nacional.

Con relación al Addendum, donde analizamos los lineamientos y modificaciones de los últimos tres años, a la normatividad en materia de planeación, como son los casos de los Artículos 25; 26; 27 y 28 Constitucionales, concretamente la reforma al Artículo 27, fracción XIX, así como, la expedición de nuevos planes y programas a nivel Federal y Local, en este caso el vigente Plan Estatal de Desarrollo de Chiapas 1989-1994, apreciamos que en es encia, se conservan los lineamientos de los anteriormente estudiados a lo largo de este investigación.

BIBLIOGRAFIA

Al Camp Roderic. La cuestión chiapaneca: revisión de una polémica territorial. Colegio de México, Revista trimestral - Historia mexicana N° 96, México, 1985.

Andrade Sánchez, Eduardo. Comentario al artículo 26º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada - 1985 UNAM.

Ferreiro Santana Luis Alberto "Introducción a la Técnica del Presupuesto por programas" Tercera Edición 1980, UNAM.

García de León Antonio. "Resistencia y Utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profesas acaecidas en la Provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia", México 1985. Colección Problemas de México, Editorial Era.

Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Ley de Planeación del Estado de Chiapas, Periódico Oficial N° 39, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 30 de septiembre de 1987.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno Constitucional de Chiapas Plan Chiapas México 1983.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley Orgánica del Municipio - Libre, Periódico Oficial N° 32, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 7 de agosto de 1985.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley Orgánica de la Administración Pública, P.O. Alcance N° 32, Chiapas, 10 de agosto de 1977.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, P.O. N° 21, Chiapas, 25 de mayo de 1983.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley de Obra Pública, P.O. N° 34 Chiapas, 21 de agosto de 1985.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública del Estado, P.O. N° 30, 24 de julio de 1985.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1983, P.O. N° 51 Alcance 30 de diciembre de 1982.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1984, P.O. N° 1, 2 de enero de 1984.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1985, P.O. N° 55, 31 de diciembre de 1984.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1986, P.O. N° 53, 31 de diciembre de 1985.

Gobierno del Estado de Chiapas, Ley de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1987, P.O. N° 53, 31 de diciembre de 1986.

H. Congreso del Estado de Chiapas, LVI Legislatura, Memoria Legislativa. Volumen I, Chiapas, 1988.

ILPES. "Discusiones sobre Planificación" Decimosegunda Edición 1981. Siglo XXI.

Legislación del Estado de Chiapas, Constitución Política del Estado de Chiapas, Chiapas 1989. H. Tribunal Superior de Justicia del Estado. Tomo I.

Martner Gonzalo. "Planificación y presupuesto por programas" Decimosegunda Edición. México 1981. Siglo XXI.

Molina López Guillermo E. "Planificación, programación, presupuestación" México 1983, UNAM.

Nudelman Pablo. "Introducción a la Planeación y Programación del Sector Público". México 1984. CECADE, S.P.P.

Nudelman Pablo. "Conceptos generales de Planificación". México, 1984, CECADE, S.P.P.

Nudelman Pablo. "Clasificación de los planes económicos sociales". México, 1980. CECADE, S.P.P.

Ortiz Pinchetti, Agustín. "Aspectos Jurídicos de la Planeación económica y social de México". México, 1979, Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho.

Ovilla Mandujano Manuel. "Teoría del Derecho". México, 1975, 7a. Edición, Ediciones del autor.

Poder Ejecutivo Federal. Reforma al Artículo 27 Constitucional. México, Diario Oficial de la Federación. 6 de Enero 1992.

Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". México 1983, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Diario Oficial de la Federación. 31 de Mayo 1989.

Plan y Programas de Gobierno 1982-1988. México 1982, Gobierno del Estado de Chiapas.

Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994. Gobierno del Estado de Chiapas. Junio 1989.

Revista de Administración Pública. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, 55/56 Julio-Diciembre Instituto Nacional de Administración Pública, México 1983.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización. México 1982.

Secretaría de Programación y Presupuesto "Antología de la Planeación en México 1917 - 1985" México 1985 Edición Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Educación 31 Experiencias de Desarrollo Regional. México 1985, SEP Cultura Foro 2000.

Varios Autores. Planeación en tiempos de crisis. México 1986 Secretaría de Programación y Presupuesto.

Vázquez Arroyo Francisco "Presupuesto por programas para el Sector Público de México" UNAM. Cuarta Edición, 1982.

Wionczek, Miguel S. "Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México", México 1983 Siglo XXI.