Revista de

Administración Pública

El Sistema Nacional de Planeación Democrática

55/56
julio-diciembre

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Revista de

Administración **Pública**

© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública
Km. 14.5 Carretera México-Toluea
Delegación CuaJlmalpa
05110· México, D.F.
Tels. 570-46-53
570-05-32
Impreso y hecho en México / PrInted and made In MexIco

Revista de
Administración Pública

55/56
julio-diciembre

ediciones
INAP INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
México, 1983

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamano
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martfnez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega, hijo
Manuel Palavicini
Jesús Rodrfguez y Rodrfguez
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodrfguez Reyes

CONSEJO DE HONOR

Gabino Fraga †, Gustavo Martrnez cabañas, Andrés Caso
Luis Garcfa Cárdenas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

CONSEJO DIRECTIVO

Ignacio Pichardo Pagaza

Presidente

José Chanes Nieto
Jacinto Faya Viesca

Vicepresidentes

Manuel Carnacho
Alejandro Carrillo Castro
Julieta Guevara Bautista
Luisa Maria Leal
Alfredo del Mazo
Francisco Rojas Gutiérrez
José Francisco Ruiz Massieu

Consejeros

Xavier Ponce de León

Tesorero

Victor E. Bravo Ahuja Ruiz

Secretario Ejecutivo

Coordinación de Investigación

Cipriano Flores Cruz

Centro de Estudios de Administración Municipal

Gustavo Martlnez Cabañas

Programa de Investigación-Acción para la Administración Pública

Glldardo Héctor Campero Cárdenas

Coordinación de Docencia

José Monsanto Dard6n

Coordinación de Promoción Estatal

Roberto G6mez Collado

Coordinación de Relaciones Internacionales

Marra Victoria Flores

Coordinación de Documentación

Miguel Angel Chávez

Coordinación de Administración

José Romero Angeles

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Colaboradores: José Chanes Nieto
Cipriano Flores Cruz
Centro de Documentación y Biblioteca

CONTENIDO

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Página

PRESENTACION 15

TRIBUNA 19

El Sistema Nacionai de Planeación Democrática
Rogelio Montemayor 21

La vía de la planificación mexicana
Jorge Ruiz Dueñas 35

La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México
Roberto Gómez Collado 65

Un ejercicio de planeación a nivel municipal
Edmundo Garcia Fajardo 77

La prognosis administrativa y los escenarios del futuro
José *Galván Escobedo* 95

DOCUMENTOS 115

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Presentación
Miguel de la Madrid Hurtado 117

Plan Nacional de Desarrollo 1983·1988

Introducción
Secretaria de Programación y Presupuesto 123

Plan Global de Desarrollo 1980-1982
Secretaria de Programación y *Presupuesto* 134

Página

Ley Estatal de Planeación del Estado de Tabasco
Poder Legislativo del Estado de Tabasco *153*

Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988 del Estado de Tabasco
Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco *163*

Convenio Unico de Desarrollo Municipal que celebran el Ejecutivo del Estado de Tabasco y el H. Ayuntamiento del Municipio de...
Comité de Planeación para el desarrollo del Estado de Tabasco 179

La planeación municipal en el Estado de Chiapas
Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas *193*

La planificación provincial
Ministerio de Planificación y *Política Económica de la República de Panamá* *213*

Los actores en la planificación
Aldo E. Solerl, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y *Eduardo Palma* *231*

El marco para el análisis de la planificación en la región
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y *Social* *247*

La planificación en el decenio de 1980. Una propuesta de acción
Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y *Social* *283*

Ley Relativa a la Reforma de la Planificación Francesa
Senado de Francia *311*

ANTECEDENTES 317

La planificación Nacional en América Latina
Lewis L. Lorwin *319*

Las reformas y mejoras a la Administración Pública contenidas en los planes del gobierno mexicano
Cipriano Flores Cruz *329*

Página

Crónica de disposiciones
José Chanes Nieto, Gildardo Héctor Campero Cárdenas, Cipriano Flores Cruz *375*

LEGISLACION 525

Reformas y adiciones a 105 artículos 25 y 26 constitucionales 527

Ley de Planeación 528

Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32. 543

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983·1988 543

FE DE ERRATAS

Página	Dice	Debe decir
6		Coordinación de Difusión Jorge Luis Honorat Vázquez
23	Capacitación de las demandas	captación de las demandas
26	Fortalecer la receptoria	Fortalecer la rectoría
75	Primera	al Acciones [urtdtcas: Primera.
64	en la ejecución de información	en la ejecución de los mismos, los que ahora son utilizados como fuente de información para algún asunto especifico.
87	podrán convertir	podrán convenir
90	Triangulares	Trtanuales
128	órganos	órdenes
133	reorganización económica	reordenación económica
138	nos impida	no impida
192	Presidente Municipal de Jonuta	Presidente Municipal de
196	El Programa Municipal	Además, El Programa Municipal
196	obras y servicios programas	obras y servicios programadas
197	para acción	para cada acción
211	10. Labor	10. laboral
213	Sugen	Surgen
221	progresos y actividades	programas y actividades
247	de todo sistema	de todo el sistema
247	selección nacional	selección racional
250	(RNC)	(RCNI
257	GONTES	GONPES
258	(JUNAPLAl es "Plan Integral de Ttensformación y Desarrollo"	(JONUTLA) es la encargada de diseñar el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo"

275	en como general	en general como
319	Vol. IV, No. 3, pp. 87-92	Vol IV No. 3, 1946, oc. 87·92
320	líneas de desarrollo adaptadas	líneas de desarrollo adoptadas
322	desastrosas conferencias	desastrosas consecuencias
326	la ley de marco	la ley de marzo
327	Sexo o nacional	sexo o nacionalidad
348	pp. 290-195	pp. 290·295
421	Diario Oficial de 29 de octubre de 1963	Diario de los Debates, numeres 5 y 15, del 19 de septiembre y del 29 de octubre de 1963.
528	EXPOSIcrON DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION	lEY DE PLANEACION EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION
535	ondades del plan	prioridades del plan
541	y los estados se planeen de manera conjunta	y para Que las acciones a realizarse por la Federación y los estados se planeen de manera conjunta.
543	los articulas (o., 31, 32 Y 32 bis	los artículos 90., 31, 32 Y 32 bis
545	ha tenido a bien	he tenido a bien

La *Revista de Administración Pública* 55-56 seterminó de imprimir durante el mes de diciembre de 1983 en los talleres de Compserrentos Editoriales. S.A., J. Totibie Medina número 110 en la Ciudad de México. El tiraje fue de 3 000 ejemplares.

PRESENTACION

La *Revista de Administración Pública* (RAP) es un órgano informativo editado por el Instituto desde hace más de veinticinco años. Nace en 1956 para complementar la labor de divulgación del Gobierno Mexicano y del propio INAP acerca de los temas relacionados con las ciencias administrativas y en lo particular las del quehacer público, así como para dar a conocer los esfuerzos de nuestro país por implantar nuevos sistemas de administración.

A través de diversas épocas, la revista se ha constituido en un foro para la discusión libre y abierta de todos los temas y cuestiones relacionados con la administración pública. En sus espacios se da cabida a las principales corrientes y escuelas del pensamiento administrativo, se difunden las experiencias de otros países, de preferencia las de Latinoamérica, y los trabajos de investigación que contribuyan a los propósitos del INAP y a las necesidades sentidas en la administración gubernamental y entre los servidores públicos.

A través de la RAP el Instituto ha fijado su posición con respecto al papel de la administración pública en nuestro país. Dos decenios atrás ésta ya se vinculaba estrechamente con el desarrollo económico, lo que le daba además, contenido social y sentido politico. La posición del Instituto ha estado siempre inspirada en la idea de que los programas que afectan a la colectividad deben realizarse dentro de un marco de acción eficaz y tratando de superar aquellos obstáculos administrativos que obstruyen el desarrollo. El INAP ha externado su convicción de que un plan o programa de desarrollo al que no se le provea de mecanismos ágiles y métodos de operación eficaces, pierde en la práctica toda efectividad. En consecuencia se ha reiterado, desde entonces, la afirmación de que la racionalización administrativa del Estado, en todas sus manltestaclones, constituye un imperativo nacional.

El presente Consejo Directivo del Instituto reafirma el propósito de la RAP y recoge, por su pertinencia en la circunstancia actual, esas orientaciones, sumándolas a la línea que guiará una nueva época de este órgano informativo.

La *Revista de Administración Pública,* al igual que todas las tareas del Instituto, estará inscrita en el marco de la filosofla que acepta a la administración pública como actividad al servicio de los objetivos de la política.

Inserto en el amplio proceso innovador que desató el relevo democrático del Poder Ejecutivo Federal, elINAP por medio de la revista divulgará ampliamente las reformas constitucionales y reglamentarias de los principios normativos de la rectoría estatal del desarrollo económico y social planificado, ast como las relativas al proceso de renova-

ción moral de la sociedad, promovidas por el Presidente de la República. De igual manera la RAP dará especial cabida al esfuerzo de modernización de la administración pública emprendido con el fin de perfeccionar la capacidad del Estado y del Gobierno para que estén en aptitud de cumplir con la más alta eficacia y eficiencia la amplia gama de responsabilidades que la Ley fundamental y las disposiciones secundarias les asignan y en particular la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acorde con su esquema de acción, resultado de la consulta efectuada para el cambio de Consejo Directivo, elINAP divulgará a través de la revista la tesis de la descentralización de la vida nacional, el impulso en la vertiente regional de la planeación democrática, la función del sistema de control y la fiscalización y evaluación gubernamental. La RAP también se ocupará de la empresa pública en cuanto constituye uno de los instrumentos básicos del Estado como rector del desarrollo para el logro de los objetivos nacionales. En la revista se confrontarán las ideas de la academia y la administración y se coadyuvará a consolidar al Instituto como tribuna de discusión.

El estudio de la administración pública como parte de la filosofía del Estado Mexicano implica una actitud respetuosa hacia la historia de las ideas, por consiguiente la revista se propone rescatar el conocimiento administrativo de los acervos documentales de otros tiempos, para descubrir cuántas ensei'lanzas de nuestro pasado no deben olvidarse.

En su nueva época la RAP buscará atender las necesidades de una audiencia de lectores que incluya tanto a los especialistas y estudiosos, como a los servidores públicos y a todos aquellos que necesitan relacionarse con la administración gubernamental.

La revista se estructura en cuatro secciones que responden a su misión y a la linea editorial trazada. El espacio de Tribuna está asignado al foro de discusión libre y abierto al confrontamiento de las ideas. La sección de Documentos recoge aquellos materiales oficiales del Gobierno Mexicano y de otros países, así como los producidos por organismos y en reuniones nacionales e internacionales que se relacionan con el tema central de cada número de la RAP y le sirven de apoyo. En el apartado de Antecedentes se hace memoria del acontecer histórico de la administración pública mexicana, acudiendo a las fuentes de la materia en cuestión a través del ensayo y la crónica. Las disposiciones vigentes que rigen la actividad administrativa de que se ocupa la revista se podrán consultar en el capitulo de Legislación.

Este número doble referido al Sistema Nacional de Planeación Democrática estará seguido por otros que analizarán los diversos sistemas administrativos asignados a las dependencias globalizadoras del Ejecutivo. Enseguida la RAP dedicará sus páginas a la empresa del Estado, y posteriormente, a los sectores de la administración pública federal centralizada.

La planeación democrática es el método de gobierno y el instrumento de trabajo que ha establecido el titular del Ejecutivo Federal para ordenar el desarrollo nacional y hacer más eficiente la participación popular en esta tarea. El eje central de la planeación democrática es el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, cuyas dependencias y entidades forman parte del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que el Estado organizará conforme a lo dispuesto por la Constitución Política, al incorporar en su texto las iniciativas presentadas por el Presidente de la República al inicio de su mandato y aprobadas por el Poder Legislativo.

La trascendencia que esos principios elevados a rango constitucional tienen para la democracia del país, entendida ésta como un estilo de vida al que aspiran los mexicanos, llevó al actual Consejo Directivo del Instituto a iniciar la nueva época de la *Revista de Administración Pública* con esta edición correspondiente a los números 55 y 56 Y dedicada a tan importante tema.

La planeación democrática, ha señalado el Jefe del Ejecutivo, es el instrumento que tiene la nación mexicana para, reconoclendo sus problemas, fijar sus objetivos, sus estrategias, sus programas de trabajo y sus acciones. Si bien la planeación requiere de un sustento y un instrumental técnico, es un proceso eminentemente polftico porque parte de valores, trata de conciliar intereses y de formar consenso en toda la sociedad, que al ser transformada cambia las relaciones de poder.

La planeación democrática implica también -siguiendo el pensamiento del Presidente de la República- que sigamos esforzándonos por tener una administración pública eficiente que sea capaz de ejecutar los planes diseñados y convenidos, ya que de nada vale un plan, política y técnicamente bien hecho, si no se cuenta con una administración preparada para hacerlo efectivo. De aquí que se proseguirá el gran esfuerzo de modernización de la administración pública y de la planeación democrática a fin de consolidar y avanzar en la organización para el progreso social.

En consecuencia la planeación democrática y la modernización administrativa, en cuanto procesos de cambio planificado, habrán de institucionalizarse en nuestro medio sólo cuando se arraiguen como prácticas socialmente aceptadas y manifiestas en las actitudes y el comportamiento cotidiano del servidor público y de la ciudadanía, como expresión de su cultura y de sus valores político-administrativos.

En suma, parafraseando a Bettelheim, sostenemos que la planificación cuando es efectiva es un proceso social que no se detiene en la elaboración de planes económicos, pues abarca el conjunto de las actividades que conducen a la realización de esos planes y por lo tanto dichas actividades interesan a toda la sociedad.

La administraci6n pública como actividad al servicio de los objetivos de la poUtica, manifiesta en la conducta de quienes formulan, aplican y evalúan los planes e introducen mejoras en su gesti6n, constituye el substrato de la misi6n del INAP.

A la planeaci6n democrática, proceso consubstancial de la naturaleza humana que cobra mayor validez en circunstancias de crisis e incertidumbre -en cuanto herramienta de previsi6n y prospectiva para construir los escenarios del futuro que deseamos para México, mediante el cambio planificado en IIbertad- dedica el Instituto Nacional de Administraci6n Pública esta primera edici6n de la nueva época de su revista y la pone a disposici6n de sus distinguidos miembros y del público en general con el ánimo de que sea de su aceptacl6n, y asi alentar su valioso concurso en la publicaci6n de los pr6xlmos números de la RAP.

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Rogelio Montemayor

La administración que encabeza el presidente Miguel de la Madrid ha emprendido diversas acciones para hacer frente a los problemas más graves que aquejan a la sociedad mexicana.

Entre los esfuerzos realizados destacan los relativos a la constitución del sistema nacional de planeación democrática, que permite ordenar las actividades del sector público, coordinar a los responsables de la toma de decisiones y concertar acciones con los sectores social y privado, para el logro de los objetivos y metas nacionales.

El presente artículo reseña brevemente los avances obtenidos en la construcción y consolidación del sistema de planeación que se ha implantado desde el inicio del actual gobierno, a fin de ordenar y aprovechar al máximo los recursos nacionales.

1. EL CONCEPTO DE PLANEACION DEMOCRATICA COMO INSTRUMENTO DE TRABAJO Y COMPROMISO DEL PRESENTE REGIMEN

En estos momentos de serias limitaciones, la planeación es imprescindible para atender las prioridades nacionales con los recursos disponibles y asegurar que los esfuerzos para enfrentar la crisis abarquen los trabajos encaminados a modificar estructuralmente la economía. La planeación efectiva y realista deberá reconocer las restricciones de tiempo y recursos para realizar estos propósitos.

Más que un conjunto de preocedimientos técnicos, la planeación es una práctica poi ítica; 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 disponer de mejores instrumentos, en los ámbitos de acción global, sectorial, institucional, estatal y regional.

Cumplir con la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo mediante la planeación democrática conlleva el compromiso de hacer de ella un sistema permanente de trabajo y, al mismo tiempo, mediante la creación de mecanismos de participación, abrir nuevos espacios a los grupos sociales para que intervengan en los asuntos públicos.

Este propósito se ha incorporado como elemento esencial del proceso de planeación a fin de que los grupos sociales organizados y la población en general participen en las actividades de la planeación en todos los niveles del sistema.

El primer paso de este proceso fueron los foros de consulta popular, organizados para formular el Plan Nacional y los programas de mediano plazo, tanto a nivel nacional como en cada uno de los Estados de la República. Mediante ellos se recibieron las aportaciones, propuestas y demandas de la población que permitieron la formulación del propio Plan.

2. EL ESQUEMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) es un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal ya los

organismos e integrantes de los sectores social y privado. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos, consolidándose los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecuan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.

En el sistema se distingue una estructura básica en la cual se desarrolla el proceso de planeación, integrado fundamentalmente por las unidades de planeacibn de la administración pública federal y con el apoyo de una infraestructura de información e investigación.

A. Estructura Básica

La estructura del sistema la conforma una red de vlnculos entre dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación, coordinardas a través de:

- Los responsables de las dependencias de la administración pública federal;
- los responsables de las actividades de planeaci6nde cada dependencia o entidad paraestatal;
- los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema;
- las comisiOl'les intersectoriales que se establezcan para coordinar actividades de planeación;
- Los responsables de las actividades de planeaciólI estatal o municipal mediante convenios de coordinación, y
- los mecanismos de participación social.

La estructura del sistema parte de una divisi6n funcional, en donde las actividades de planeacibn de la administracibn pública federal se ordenan en tres niveles: global, sectorial e institucional; y tiene su fundamento jurídico en la ley de Planeacibn y la ley Orgánica de la Administración PÚblica Federal, donde se precisan las áreas de responsabilidad *V* coordinaci6n de las dependencias y entidades para llevar a efecto la planeacibn nacional del desarrollo.

t. ***Nivel Global***

En este nivel, están ubicadas las acciones que se refieren a los aspectos más generales de la economfa y la sociedad,incluyendo los regionales y aquellos que no pueden quedar circunscritos al ámbito de-un solo sector o entidad.

La planeación en el ámbito regional consiste básicamente en las actividades de coordinación de los responsables de ejecutar programas sectoriales e institucionales que inciden sobre aspectos regionales, en virtud de que los programas regionales incluyen ya actividades y responsabilidades propias para su realización.

De acuerdo con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) actúa como dependencia de integración y coordinación de las actividades de planeación.

A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desempeña actividades de carácter global relacionadas con los aspectos financieros, fiscales y crediticios, a fin de hacerlas compatibles con la planeación nacional del desarrollo

2. Nivel Sectorial

El nivel sectorial corresponde a la división efectuada por la administración pública para atender aspectos específicos de la economía y la sociedad. La responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia respectiva, quien para cumplirla se apoya en su unidad de planeación. Esta tiene como atribuciones integrar programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto y mediano plazos, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los Estadosy la relación que pueda tener el programa con otros programas sectoriales, regionales o especia les,

3. *Nivel Institucional*

El nivel institucional está conformado por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fondos y fideicomisos, las que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que llevan a cabo.

Para que este nivel quede articulado con la planeación global es necesario contar con una clara definición de las prioridades nacionales y sectoriales, con una adecuada coordinación de los flujos de insumos, demandas y recursos humanos y con la autodisciplina en la operación de las entidades.

La Ley de Planeación indica que las entidades de la administración pública federal (APF) elaborarán programas institucionales de mediano plazo cuando lo determine expresamente el Presidente de la República.

La participación de la administración pública estatal y municipal en las tareas de planeación, se realiza en los términos de los conventos únicos de desarrollo. Estas actividades quedarán articuladas a través de los sistemas nacional y estatales de planeación.

La participación social posee mecanismos acordes con las características y necesidades de la etapa del proceso de planeaci6n de que se trate. Así, para la formulación de planes y programas, los foros de consulta popular serán los medios de capacitación de las demandas y requerimientos de la ciudadanía. Para la ejecución de lo planeado se constituirán comités de concertación, en los que se definirán las acciones a realizar entre el sector público y los grupos sociales, mediante convenios, .contratos o acuerdos y finalmente, para la evaluación, en los propios foros de consulta popular se analizarán los resultados de la ejecución de los planes y programas elaborados.

B. Proceso de Planeación

El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que en el corto y mediano plazo permitan instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los diversos pro-

duetos derivados del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con esto se pretende que el mediano plazo quede vinculado con el de corto para que se puedan corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, y revisar las previsiones de mediano plazo, en el caso de cambiar las condiciones bajo las cuales fueron originalmente elaboradas. Para ello se han precisado las técnicas y metodologías a utilizar; se han establecido procedimientos básicos en cada una de las etapas del proceso; se han fijado las instancias de control y evaluación y se han determinado los mecanismos de toma de decisiones y las formas de participación de los sectores social y privado.

Las etapas consisten en:

1. Formulaci6n

Que es el conjunto de actividades para la elaboración del Plan Nacional dé Desarrollo y los programas de mediano plazo, consistentes en: la preparación de diagnósticos económicos y sociales; definición de objetivos y prioridades; señalamiento de estrategias y poi íticas de carácter global, sectorial o regional; especificación de las áreas o aspectos de los planes o programas que serán objeto de coordinación entre los 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.

2. Instrumentación

En esta etapa las actividades realizadas traducirán los planteamientos del Plan y los progrramas de mediano plazo, en acciones concretas a través de la elaboración de los programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que serán llevados a cabo a través de cuatro vertientes: obligatoria, coordinada, concertada e inducida.

La vertiente obligatoria alude a las acciones a desarrollar por la administración pública federal, a través de sus distintos organismos e instituciones, para alcanzar los objetivos planteados en el Plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La vertiente de coordinación establece los acuerdos y compromisos entre las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal, con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes derivadas de la vinculación entre los respectivos planes y programas.

La vertiente de concertación define los convenios o acuerdos entre el sector público y los sectores social y privado involucrados en la planeación, para que sus acciones se orienten al logro de los objetivos fijados en el propio proceso de planeación.

La vertiente de inducción ordena el manejo de todos aquellos instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas, con que cuenta el gobierno, que le permitan incidir sobre el comportamiento de los sectores social y privado, a fin de articular los esfuerzos nacionales en la consecución de lo planeado.

3. Control

En 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.

4. 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.

C. Infraestructura de Apoyo

Para apoyar las tareas a desarrollar durante el proceso de planeación, resulta necesario disponer de una infraestructura de servicios que esté orientada a: asegurar la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas; y a mantener actualizado al SNPD y responder a sus requerimientos de manera oportuna y suficiente, durante su proceso de consolidación.

Las funciones principales que cumple la infraestructura son: proporcionar insumos de información que auxilien el análisis de la situación económica y social del país; facilitar las tareas del proceso de planeación en sus diferentes etapas, apoyando acciones y decisiones mediante investigaciones y asesorías específicas; actualizar y enriquecer los métodos y técnicas aplicadas en la generación de planes y programas; y promover la capacitación de recursos para satisfacer las necesidades en los diferentes niveles del sistema.

La infraestructura es básica para mantener la congruencia entre los recursos y procedimientos utilizados para el logro de los objetivos de la planeación nacional, ya la vez para fortalecer al sistema en su dinámica interna de funcionamiento.

La infraestructura *está* compuesta básicamente por tres áreas: capacitación de recursos humanos, investigación aplicada e Información.

1. Capacitación de Recursos Humanos

Es el conjunto de actividades que definen una poi ítica integral de recursos humanos para la administraci6n pública, orientada a la formaci6n y actualizaci6n de personal id6neo y suficiente para desarrollar actividades de planeaci6n en cualquiera de sus aspectos.

2. Investigación Aplicada

Abarca el conjunto de actividades que permite fortalecer la estructura conceptual y técnica del sistema a través de una permanente retroalimentación entre la generación de nuevos procedimientos y los habitualmente utilizados.

3. Información

Contiene el conjunto de datos ordenados, cuantificables o no, que sirven para dar sustento a la toma de decisiones, tanto en el plano operativo como administrativo del proceso de planeación. Desde el punto de vista de su uso se clasifica en: estadística, cartográfica, cuentas nacionales y bancos de información e inventarios.

3. LAS MEDIDAS INICIALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Al aprovechar las experiencias de cincuenta años de planeación en México, la presente administración ha realizado diversas acciones para instituir el Sistema Nacional de Planeación Democrática como efectivo instrumento ordenador de la estrategia de desarrollo diseñada para el periodo 1983-1988.

El esquema de planeación propuesto en el Sistema Nacional se nutre de la consulta popular efectuada durante la campaña política y recoge los principales pronunciamientos sobre la necesidad de la planeación como instrumento de trabajo.

Con estos antecedentes, en el programa de gobierno del 10. de diciembre de 1982, el presidente Miguel de la Madrid expuso los planteamientos básicos que orientarán a la planeación durante su gestión, y anunció las medidas iniciales para consolidar el sistema.

Con la planeación democrática, la actual administración pretende:

- Fortalecer la receptoría del Estado en la conducción del desarrollo.
- Incorporar la participación social en las tareas de planeación.
- Incrementar la capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.
- Trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado.

Hasta el momento, la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, ha obtenido los siguentes avances:

10. Se ha precisado un marco normativo que establece las bases para institutir un sistema de planeación y define las actividades y responsabilidades de sus participantes. Para ello se reformó la Constitución Política y se promulgó una nueva Ley de Planeación, de acuerdo con la necesidad de que el Estado organice el sistema para imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Las reformas constitucionales, aprobadas por la actual legislatura, hacen explícita la función rectora del Estado en el desarrollo y dotan al poder público de un Sistema Nacional de Planeación Democrática que dé coherencia a la actividad económica del país; abren cauce a la participación de-

mocrática de la sociedad en este campo y amplían las facultades del Congreso de la Unión en los aspectos vinculados al desarrollo nacional.

En el texto del artículo 25 se atribuye al Estado la facultad de regir el desarrollo nacional, se sientan las bases para el proceso de desarrollo de la economía mixta, se regula la intervención del Estado en ella y se delimitan y protegen las actividades económicas de los sectores social y privado.

El texto del artículo 26 señala al Estado la responsabilidad de organizar un sistema de planeación democrática, sujeta los objetivos de la planeación a los fines del proyecto nacional contenido en la Constitución, incorpora la participación de los diferentes sectores sociales en el proceso, indican que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal y remite a la Ley la precisión de los procedimientos, criterios, responsabilidades y mecanismos de coordinación del proceso nacional de planeación.

En lo general, las reformas ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción y orientación de la economía nacional, así como de las de regulación y fomento del desarrollo mediante la utilización de instrumentos de poi ítica económica y social.

La Ley de Planeación establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo: define las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y precisa la coordinación entre la federación y los Estados, y la concertación e inducción de acciones con los grupos sociales. Además, señala los fines y procedimientos del proceso de participación y consulta para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas que se generen en el sistema.

20. Se ha incorporado la participación social como el elemento esencial del proceso de planeación. Mediante la creación de mecanismos de participación, los grupos sociales organizados y la población en general se han incorporado a las actividades de planeación. En febrero de este año, se instituyeron los foros de consulta popular para la formulación del Plan Nacional y los programas de mediano plazo.

La participación social en la formulación del plan y sus programas es el antecedente de la participación en su ejecución, en virtud de que permite identificar las acciones que habrán de concertarse entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados. En este sentido el Plan Nacional incluye lineamientos generales, mecanismos e instrumentos, para orientar su participación hasta convertirse en una forma de gobierno, tanto en el orden nacional como en el de los Estados y municipios.

30. Se ha dado mayor claridad y precisión al proceso de planeación en sus cuatro etapas (formulación, instrumentación, control y evaluación) para asegurar que lo planeado sea efectivamente ejecutado. A través de diferentes vertientes de instrumentación, el plan se traduce y desagrega, en el tiempo y en el espacio, en decisiones y acciones concretas susceptibles de ser controladas y evaluadas. La planeación, así concebida, deja de ser un ejercicio meramente técnico y se transforma en principio político de gobierno e instrumento de desarrollo. A partir de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, la administración pública federal ha iniciado las actividades para su instrumentación y posterior ejecución con los Estados, a través de los convenios únicos de desarrollo y con los grupos sociales, mediante el establecimiento de comités de concertación, cuya finalidad es celebrár contratos o convenios para la ejecución de actividades comunes.

Una importante precisión en el proceso para vincular el plazo corto con el mediano es la introducción de mecanismos de control y seguimiento. Estos permitirán corregir con oportunidad las desviaciones en la ejecución de lo planeado, y actualizar el contenido de los planes y programas a mediano plazo, al cambiar las condiciones bajo las cuales fueron elaborados.

40. Se ha precisado la distinción entre la planeación federal y la estatal. La Ley de Planeación es fundamentalmente de cobertura federal, pero su texto considera mecanismos de coordinación entre la planeación que lleva a cabo la federación y la de los Estados de la Repúblicá. El esquema de planeación adoptado sienta las bases para desconcentrar recursos y descentralizar funciones y, al mismo tiempo, incrementar la capacidad poi ítica y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, cuyas nuevas facultades permitirán fortalecer su capacidad para llevar a cabo tareas de planeación.

Con este espíritu se prevé el establecimiento de sistemas estatales de planeación que organicen la planeación en las entidades federativas, incluyendo la planeación municipal. Estos sistemas tienen en la ejecución del Plan amplias oportunidades para iniciar sus actividades y avanzar en la necesaria descentralización de la vida nacional.

50. Se han ordenado conceptual y temporalmente los documentos fundamentales de la planeaci6n. En cada orden de gobierno se otorga la categoría de plan a un solo documento de carácter general que precisa objetivos, estrategias y prioridades, asigna recursos y determina instrumentos, responsables y plazos de ejecución. Al integrarse el Plan Nacional de Desarrollo, antes que los programas de mediano plazo y los planes de desarrollo estatal, se tienen mejores elementos para asegurar la congruencia en todos los niveles del sistema.

El cumplimiento de lo establecido en la Ley de Planeación, se integró y publicó el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo señalado. El decreto aprobatorio de este documento indica cuáles serán los programas de mediano plazo que deberán ser elaborados por las dependencias designadas para tal efecto.

60. Se ha dispuesto la utilizaci6n de mejores instrumentos para el análisis y estudio de la situaci6n internacional, de sus principales fenómenos y tendencias poi íticas y económicas y sus posibles impactos sobre el pa ís para que, con eficiencia y oportunidad, se apoye la toma de decisiones en estos aspectos.

En el análisis que incluye el Plan sobre las perspectivas de la economía internacional se destaca su importancia para el éxito de la estrategia de desarrollo nacional adoptada.

70. Con el sistema de planeaci6n se busca una vinculaci6n más directa entre lo planeado y el ejercicio de políticas e instrumentos. Los programas operativos anuales pretenden relacionar lo establecido en los documentos de planeación de mediano plazo con los montos presupuestales anuales asignados y ejercidos. Los programas operativos anuales comenzarán a funcionar en 1984 junto con el presupuesto y los ingresos proyectados para ese año.

80. Se han establecido las bases para una *relaci6n más estrecha entre la administraci6n pública y la estructura del sistema de planeaci6n* de forma que aquélla responda a los requerimientos organizativos derivados del proceso de planeación y no se convierta en obstáculo para el cumplimiento de los programas y para el funcionamiento del sistema. La Ley de Planeación define con claridad la ubicación de los integrantes del sistema en tres niveles básicos: global, sectorial e institucional, así

como los mecanismos de coordinación entre ellos para realizar las actividades de planeación que les competan según su ámbito de acción.

90. Se ha mantenido el carácter flexible del sistema permitiendo que, a la vez que el Plan permanece a lo largo de la administración como documento guía del desarrollo económico y social, sea posible ir incorporando modificaciones e incluso nuevas prioridades sectoriales y regionales dentro de la estrategia general, a través de los programas anuales y de mediano plazo

100. Finalmente, existe una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo efectivamente realizado.

4. EL PAPEL DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO, COMO DEPENDENCIA COORDINADORA DEL SNPD

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y desde el inicio de la actual administración, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le asignó la función de integración global en materia de planeación. Conforme a lo establecido en la Ley de Planeación, tiene dentro de sus obligaciones la de integrar el Plan Nacional de Desarrollo, producto fundamental del sistema, con los documentos que para este propósito formulen las demás entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y con los planteamientos de los diferentes grupos que conforman nuestra sociedad.

En lo que corresponde a la planeación regional, la SPP desarrollará las actividades que en la materia se lleven a cabo fortaleciendo la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales. Además elaborará los programas especiales que determine el titular del Ejecutivo Federal.

También se le asigna la función de integrar el programa anual global para la ejecución del Plan y los programas, a partir de los que para el efecto elaboren las dependencias coordinadoras de sector correspondientes y los propios gobiernos de los Estados. Con ello, se traducen en acciones concretas los propósitos del Plan.

A fin de rectificar las desviaciones que se detecten y para proponer correcciones, en su caso, al Plan y los programas de él derivados, la Secretaría colaborará en la verificación de la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas entidades gubernamentales, y participará en la evaluación posterior del resultado de su ejecución en relación con los objetivos y prioridades contenidos en el propio Plan y los programas a los que hace referencia la Ley de Planeación.

Para cumplir cabalmente con las funciones que se le asignan se reestructuró la Secretaría reasignándose sus atribuciones con base en el nuevo Reglamento Interior expedido por el titular del Ejecutivo Federal.

5. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. DOCUMENTO CENTRAL DEL SNPD

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado por el Ejecutivo Federal a la nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 12 de la Ley de Planeación, marca la primera etapa de los trabajos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan, como resultado inicial y principal de la aplicación del esquema de planeación, ha evidenciado la factibilidad del sistema para funcionar como mecanismo efectivo en el establecimiento de prioridades y objetivos, proponer políticas e instrumentos y orientar la asignación de recursos y las decisiones de inversión.

Como proceso poi ítico, la integración del propio Plan respondió a la demanda de incorporar la participación de los grupos sociales en la definición de las prioridades nacionales. Esta se dio a través de los foros de consulta popular, en los cuales se confirmó la decisión de la ciudadan ía de conjuntar sus esfuerzos con el gobierno, a fin de contribuir a la superación de la difícil situación nacional.

El establecimiento de dichos foros de consulta correspondió a las diversas prioridades señaladas por el Ejecutivo en el marco de la Ley de Planeación.

La participación fue entusiasta: se presentaron y discutieron más de diez mil documentos y ponencias, lo que permitió reconocer e identificar los principales problemas, así como las posibles formas de abordarlos y darles solución. Así, el Plan incorporó las principales propuestas de los participantes en la consulta popular, mismas que permitieron fortalecer las decisiones del gobierno para la atención de las dificultades que vive el país en diversos órdenes de actividad.

Asimismo, las tareas para la elaboración del Plan se mantuvieron en estrecha correspondencia con las tareas de planeación que realizan los Estados, lográndose enriquecer la dimensión regional de los aspectos económicos y sociales y aportándose planteamientos claros para precisar la poi ítica regional. Así, la participación de los Estados en la formulación del Plan, permitió incorporar lineamientos de orden local de las estrategias de desarrollo de las entidades federativas y concretar la forma en que dichas estrategias se ubican en la del desarrollo nacional.

El Plan se integró en la administración pública federal, bajo la conducción directa del Presidente de la República y con la participación de todas las entidades de la administración pública federal. La Secretaría de Programación y Presupuesto elaboró documentos indicativos para uniformar los procedimientos de planeación y para integrar al proceso los planteamientos de los grupos sociales. Por su parte, los coordinadores generales de cada foro de consulta entregaron los principales señalamientos de las comisiones de trabajo de los foros respectivos.

La publicación del PND no ha constituido el fin último del sistema, sino el punto de partida de una serie de actividades de las dependencias y entidades del gobierno federal, los gobiernos de los Estados y los sectores social y privado, para hacer realidad el gran propósito nacional de "mantener y reforzar la independencia de la nación para la construcción de una sociedad que bajo los principios de Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social" y los objetivos derivados de este propósito, que se han fijado para el periodo sexenal1983·1988:

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

Para el cumplimiento de estos objetivos el Plan Nacional de Desarrollo define una estrategia para alcanzar el desarrollo económico y social integral, y no sólo para subsistir. La estrategia persigue dos objetivos fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural. Estas dos líneas estrategicas se llevarán a cabo simultáneamente.

Mediante la reordenación económica se enfrenta la crisis actual, buscando superar los desequilibrios financieros, defender el empleo, proteger la producción y estabilizar la economía.

El cambio estructural se dirige a atacar a fondo los desequilibrios fundamentales que obstaculizan nuestro desarrollo: desigualdad, ineficiencia, insuficiencia de ahorro y falta de divisas y trata de recuperar, sobre bases distintas a las del pasado, nuestra capacidad de desarrollo, proyectando al país hacia una sociedad más igualitaria, democrática e independiente; objetivo que conforma la finalidad última de la nación.

Para poner en marcha la estrategia económica y social, el Plan contempla una reorientación profunda de la poi ítica económica general, de la poi ítica social y de las poi íticas sectoriales y regional.

El Plan Nacional está formulado en términos cualitativos y busca, a través de sus orientaciones estratégicas, definir el rumbo que se desea imprimir al desarrollo. Esto será posible porque el propio Plan, como marco orientador, les da solidez y perspectiva real.

Serán los proqrarnas sectoriales, institucionales, regionales y especiales y los programas operativos anuales los que traducirán estas orientaciones en acciones concretas.

6. EXPECTATIVAS EN LA CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

El esquema de planeación es variable, pero debemos enriquecerlo para aumentar su eficiencia. Por eso es muy importante que, dentro de este mismo esquema, la planeación trascienda la mera elaboración de documentos y consiga normar de manera efectiva el proceso cotidiano de toma de decisiones y de asignación de recursos que realiza la administración pública y a la vez permita orientar las actividades de los sectores social y privado.

En poco tiempo se han fincado bases sólidas y se han obtenido importantes resultados para la consolidación del sistema pero aún falta mucho por hacer y habrá de trabajarse arduamente en diversas áreas al mismo tiempo: en cuanto al proceso de planeación, se buscará mejorar las tareas, acciones y plazos de cada etapa e identificar mecanismos operativos de participación que permitan una concentración eficaz entre el sector público y los sectores social y privado.

Ante las cambiantes condiciones del país, el SNPD deberá adaptarse en forma continua y ágil. Los procesos de planeación son dinámicos y, por lo mismo, su maduración es un proceso que toma tiempo en cristalizar.

En materia de legislación se han dado importantes pasos para la formulación de una estructura normativa, aunque se reconoce que no basta la sola reglamentación para poder hacer efectivo el proceso. Del sustento normativo resultante de las reformas constitucionales y de la Ley de Planeación se deriva la necesidad de realizar tareas de adecuación en otras leyes o normas que rigen la gestión de la administración pública, con el propósito de precisar las atribuciones y funciones de las dependencias y entidades dentro del sistema, en especial aquellos que están relacionados con la ejecución de los programas.

Atendiendo a este propósito, se reglamentará la Ley de Planeación expedida a principios de este año, buscando ordenar las atribuciones de los elementos del sistema, precisar las modalidades de la consulta popular en las diversas etapas del proceso y definir los instrumentos concretos de coordinación y concertación de acciones para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Por lo que toca a los aspectos administrativos del sistema, es necesario fortalecer las unidades de planeación de las dependencias y entidades de la administración pública, para que desarrollen y profundicen las tareas de planeación desde sus respectivos ámbitos de competencia, así como la investigación y las metodologías. Asimismo, debe existir una estrecha vinculación y comunicación entre las distintas unidades de planeación, con objeto de uniformar mecanismos y procedimientos en sus aspectos operativos.

Es necesario continuar con el desarrollo de las vertientes de obligación, coordinación, concertación e inducción, así como mejorar su vinculación en el logro de los objetivos de la poi ítica de desarrollo y en la consolidación del sistema.

La definición de tareas, procesos y plazos de elaboración y ejecución son indispensables para el buen funcionamiento del sistema. Por ello, la evaluación del proceso de planeación en los distintos niveles permitirá identificar las insuficiencias, fallas y obstáculos, de carácter técnico y administrativo, para que a partir de su análisis se propongan los ajustes necesarios y de esta manera se fortalezca y asegure la continuidad del proceso de planeación y se incremente la calidad de los documentos que se generen.

El seguimiento continuo de las actividades del sistema aportará nuevos elementos para mejorar la coordinación entre las dependencias y entidades del sector público, con lo cual se busca asegurar la congruencia permanente entre el Plan Nacional y los programas de mediano plazo. Si en el proceso de integración del propio Plan Nacional fue posible lograr una adecuada coordinación entre las diferentes dependencias, ahora, en las siguientes etapas de la planeación, esta coordinación deberá ser fortalecida, para traducir eficientemente los planteamientos generales del Plan en los niveles sectorial e institucional.

En el futuro, el éxito de la planeación depende primordialmente del dinamismo y fuerza que le otorgue la sociedad. Se busca que la consulta popular no termine con la mera enunciación de problemas y posibles soluciones, sino que involucre a los grupos sociales interesados en la ejecución de lo planeado. Para ello se promoverán los procedimientos institucionales más adecuados a las características de cada grupo social, a fin de asegurar que su incorporación en los programas sea lo más efectiva posible.

Dentro de la vertiente de coordinación que contempla la Ley de Planeación, el Convenio Unico de Desarrollo (CUD), constituye un importante avance para descentralizar las actividades del sistema. En el mismo Convenio se señala el compromiso de los ejecutivos estatales para crear y fortalecer un sistema estatal de planeación democrática y brinda oportunidades para fortalecer la comunicación de los tres órdenes de gobierno.

En lo relativo a infraestructura básica, el Sistema Nacional de Planeación Democrática no pretende constituir un sistema rígido que no pueda responder a las cambiantes condiciones de la realidad económica y social. La infraestructura que apoya las actividades centrales de la planeación continuará desarrollándose para que sea capaz de generar nuevos conocimientos sobre los diversos aspec-

tos de la planeación. En este sentido serán emprendidos esfuerzos tendientes a la formación de recursos humanos en la materia, para crear una base suficiente de personal que efectúe las tareas de planeación en todos los niveles, con oportunidad y eficiencia.

Al respecto se han dado importantes pasos para el mejoramiento de la cuantía, calidad y homogeneidad de la información. El reto lo constituye seguir avanzando en estos aspectos y, de manera específica, disminuir los tiempos entre la recolección de la información y su procesamiento, hasta su presentación definitiva, a fin de contar con oportunidad con suficientes elementos de análisis para detectar desviaciones e incumplimientos y poder dictar medidas correctivas.

Por otra parte, es conveniente organizar un sistema documental sobre planeación que tenga por objeto captar y organizar en forma sistemática la información, los estudios, investigaciones y trabajos sobre planeación generados en el país, y, al mismo tiempo, ponerla a disposición de los distintos usuarios, a fin de enriquecer y retroalimentar las tareas del sistema.

La magnitud de los problemas y la demanda de su pronta solución obligan a la planeación, en determinados casos, a construir su teoría al mismo tiempo que se avanza en el proceso práctico. Los progresos alcanzados en ciertos aspectos de la planeación requieren avances similares en otros, para que el conjunto refleje un enfoque integrado y coherente. Esta exigencia requiere de recursos humanos capacitados adecuadamente para ello. Al respecto no solamente es necesario desarrollar actividades de capacitación a fin de resolver las dificultades que enfrenta actualmente el proceso de planeación, sino que también hace falta señalar áreas específicas de investigación, para lograr en el futuro una mayor eficacia, mediante el mejoramiento o sustitución de los procedimientos habituales.

La instauración del sistema requerirá, sin duda. de grandes esfuerzos orqanizativos en los próximos años. La administración pública tiene ante sí un enorme reto, que debe enfrentarse conforme a la determinación poi ítica del Presidente de la República de hacer de la planeación un instrumento de gobierno, ordenando y racionalizando las actividades para el logro de los grandes objetivos nacionales. Este reto lo es también de la sociedad mexicana: la disposición que exista para emprender tareas conjuntas habrá de influir decisivamente en el cabal desempeño de la planeación en México.

LA VIA DE LA PLANIFICACION MEXICANA*

Jorge Ruiz Dueñas

EL PERIODO POSREVOLUCIONARIO

Los antecedentes de la planificación en el México contemporáneo, se remontan a los años posteriores al movimiento revolucionario de 1917 y su inicio coincide con la primera transmisión pacífica del poder. En efecto, el presidente Plutarco Elías Calles, al inicio de su mandato estableció las Comisiones de Eficiencia que deberían efectuar una estructuración moderna y ágil de los servicios públicos de la administración. El mismo presidente Calles, en 1928, estableció el Consejo Nacional Económico de las Estados Unidos Mexicanos, mismo que ten ía como propósito efectuar estudios sobre los problemas económicos y sociales del pa ís, de acuerdo a su Ley constitutiva. En esta época surge el Departamento del Presupuesto de la Federación, que pretendidamente debiera haber elaborado el presupuesto de egresos de la federación y garantizado el cumplimiento del programa de gobierno del Presidente de la República; este intento resultó frustrado en virtud de haberse determinado en los transitorios de su Ley Orgánica el inicio de vigencia cuatro años después de su publicación en el *Diario Oficial,* con lo que prácticamente se hizo nugatoria la posibilidad de desarrollarlo.

Más tarde, en 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio promulgó la primera Ley sobre Planeación General de la República, que daba origen a la integración de una Comisión de Programa, órgano dependiente de la entonces Secretar ía de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo material del país de manera ordenada y armónica, por lo que se preveía como tarea fundamental el desarrollo del plan nacional de México, propósito por demás reducido ante los objetivos que la propia Ley defin ía:

> ... la planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y 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.'

Este trabajo sintetiza algunos aspectos del ensayo del autor *Sistema económico, planificación V empresa pública en México,* UAM, 1982, originado en la ponencia presentada en el Seminario Internacional "Hacia una Ttpoloqra de los Planes Nacionales y un Análisis de su Efectividad"; organizado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en la ciudad de México del 6 al 10 de septiembre de 1982; asimismo. se incl uven diversos sumarios de temas actuales analizados por el autor en otros foros.

1Ley sobre Ptaneeción General de la República, *Diario Oficial* de la Federación, arto 10.,31 de julio de 1930.

La mencionada Comisión ten ía instituida a su vez, como cuerpo consultivo, la Comisión Nacional de Planeación que estaba integrada con representantes del sector público y de diversos grupos sociales.

En 1933, el presidente Abelardo L. Rodríguez estableció un órgano técnico consultivo del Presidente de la República, denominado Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, constituido por una base más representativa y con funciones de "atender consultas, formular iniciativas y recomendaciones (y) ... realizar investigaciones en materias económicas".[2] El mismo año el Partido Nacional Revolucionario, en el poder, se da a la tarea de elaborar el primer Plan Sexenal que debería de servir de plataforma electoral al próximo candidato presidencial. En 1934, el presidente Abelardo L. Rodríguez publica el resultado de esa tarea de partido con el nombre de Primer Plan de Gobierno del país, mismo que hizo suyo el candidato y posterior Presidente de la República, Lázaro Cárdenas. 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 poi ítico; por otra parte, en él 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 las 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 poi ítico, 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.

El partido dominante, con el nuevo nombre de Partido de la Revolución Mexicana, que incorporaba institucionalmente a trabajadores y campesinos, elaboró el Segundo Plan Sexenal para la campaña poi ítica de Manuel Avila Gamacho, posterior Presidente de México. El estado de beligerancia del país, resultado de la Segunda Guerra Mundial, impidió el desarrollo de este Plan y obligó al establecimiento de la Comisión Federal de Planificación Económica que en 1942 sustituyó al anterior Consejo Nacional de Econom ía. Este nuevo organismo ten ía el propósito de hacer frente a la problemática que la conflagración motivaba, reflejada en la emergencia, escasez y necesaria coordinación económica, así como en el rigor propio del cumplimiento de los planes puestos en marcha ante situación tan compleja y difícil; lo que dio como resultado que en este sexenio, se frenara la reforma agraria y se tendiera a la concentración de la riqueza, disminuyendo la participación del salario en la distribución del ingreso.

EL PERIODO 1946·1970

En la época de la campaña presidencial de Miguel Alemán Valdés, el Partido de la Revolución Mexicana vuelve a transformar su nombre adoptando el actual de Partido Revolucionario Institu-

[2] Ley que establece el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial* de la Federación, 31 de julio de 1933.

cional, asegurando para sí la participación de nuevos grupos sociales. Durante la campaña se llevaron a cabo las llamadas "conferencias de mesa redonda", con la pretendida intención de vertebrar el conocimiento de las demandas que los diversos grupos planteaban al entonces candidato. Sin embargo, formalmente la gestión del presidente Alemán no estableció un plan de gobierno en sentido estricto, si bien, es en este sexenio cuando se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que tuvo a su cargo importantes tareas de control de la administración pública centralizada y paraestatal.

Un esfuerzo racionalizador importante, durante esta época, fue la promulgación de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947; ésta proporcionaba una serie de facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tales como la de proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones que, previa aprobación, sería obligatorio; por otra parte, a la mencionada Secretaría se le otorgó facultades de control y fiscalización. A principios de 1948 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, organismo que tuvo una efímera existencia en virtud del cúmulo de problemas de coordinación intersectorial que dificultaba la planeación, el control y la propia operación de la actividad pública a través de las diferentes secretarías. En el decreto que disuelve la Comisión,[3] la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logra añadir a sus funciones el control de diversas institu-;iones de índole financiera a través de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Seguros y Fianzas. De hecho se reconoce en este intento los atisbos del actual mecanismo de coordinación sectorial. Asimismo se le dotó de una serie de facultades para fiscalizar a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no financieros. Un nuevo esfuerzo de esta Secretaría, para controlar al conjunto de entidades paraestatales, fue el establecimiento del segundo Comité de Inversiones, mismo que en breve corrió la misma suerte de su antecesora.

En este tiempo se abrió a la discusión la conveniencia de establecer una entidad poderosa, cuyas facultades le dieran preeminencia a una secretaría sobre otras; el análisis evidentemente no estaba exento de las complicaciones poi íticas propias del equilibrio de poder y los factores reales que pugnaban por conservar sus posiciones dentro del esquema nacional. Mientras tanto, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa había solicitado y obtenido el control de dos importantes organismos descentralizados: Ferrocarriles Nacionales de México, en 1949, y la Comisión Federal de Electricidad, en 1951.

En virtud de las experiencias logradas con la primera Comisión Nacional así como con el Comité de Inversiones, el presidente Adolfo Ruiz Cortines determinó el establecimiento, en 1954, de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, la que por disposición del propio Acuerdo dependía directamente del titular del Ejecutivo Federal. Merced a la austeridad obligada por la deuda pública del anterior régimen, los resultados fueron positivos y alentaron la posibilidad de crear una nueva secretaría de Estado que pretendidamente, en el siguiente sexenio, debería de llevar el nombre de "Planeación y Presupuestos"; ésta tendría el propósito de realizar la planeación y el control global de la administración pública federal tanto en lo que se refiere a la inversión como al

30ecreto que deroga el del 27 de enero de 1948. por el que se crea la Comisión de Inversiones, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 1949.

gastos públicos. Sin embargo, los procesos de ajuste y reacomodo en el nuevo gabinete del presidente Adolfo L6pez Mateas hicieron que el proyecto, muy menguado en cuanto a facultades y funciones, derivase en la Secretaría de la Presidencia, la que durante tres regímenes presidenciales compartió funciones diversas de planificación, presupuestación, control y vigilancia con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional, constituyendo lo que se conoci6 como el "triángulo de la eficiencia administrativa".

Cabe advertir que para 1958 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspecci6n Administrativa, en virtud de la nueva ley en la materia, se transformó en Secretaría del Patrimonio Nacional, con facultades de control y vigilancia sobre aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no estaban controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior parece explicar parcialmente la resistencia a dotar a la nueva Secretaría de la Presidencia de funciones adicionales a las que en su oportunidad había tenido la Comisi6n de Inversiones de la Presidencia de la República, conservando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades de autorización y control del presupuesto de egresos de la federación por lo que corresponde al gasto corriente, así como de los subsidios asignados al sector paraestatal. La nueva Secretaría por su parte, ten ía facultades para: recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que señalara el primer mandatario; coordinar los programas de inversi6n de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal. Es a esta etapa a la que se ha denominado el modelo centralizado de planeación y control de la administración pública federal.

Es conveniente destacar como resultado del "triángulo de la eficiencia administrativa", diferentes esfuerzos de coordinaci6n, tales como: el Acuerdo publicado el 30 de junio de 1959, que ordenaba la elaboración de un programa de inversiones para el periodo 1960-1964; así como el Acuerdo del 7 de julio de 1961, antecedente del Acuerdo publicado el 2 de marzo de 1962, que constituyó la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público. Las tareas fundamentales de la Comisión eran las de formular planes nacionales y definir el gasto y la inversión adecuados a las necesidades sociales. El más importante ejercicio realizado por esta Comisión es el llamado Plan de Acci6n Inmediata para el Periodo 1962-1964, mismo que resultaba importante para el país en virtud del deseo de acceder a diversos créditos externos auspiciados por la Alianza para el Progreso.

En el año de 1965, durante el régimen del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la mencionada Comisión fue convocada para elaborar un programa de desarrollo económico y social para el sexenio, el cual implicaba para el periodo 1966-1970, una inversión pública de 95 mil millones de pesos de los 280 mil millones de pesos previstos, y la meta mínima de crecimiento de 6.5'/, anual. En el año de 1965, fue creada la Comisión de Administración Pública, que tuvo la responsabilidad de estudiar la reforma administrativa requerida para el cumplimiento del programa antes mencionado. La coyuntura política y económica trajo como resultado que la Comisión Intersecretarial abandonase la

elaboración del programa de desarrollo económico y social para el sexenio, por lo que la Comisión de Administración Pública orientó sus tareas de reforma administrativa a la institucionalización de los sistemas y mecanismos de programación de la administración pública federal. Una de las ideas que habrían de desarrollarse con mayor éxito en el futuro sería la de la sectorización. Por otra parte, había salido ilesa de los problemas del momento la Subcomisión Simultánea de Inversión-financiamiento, misma que habría de dejar una profunda huella respecto a la necesidad de vincular la programación del gasto con su financiamiento. No es ocioso recordar en ambos esfuerzos la participación de José López Portillo; posteriormente, en calidad de Presidente de la República, tendría oportunidad de recuperar esos aspectos en las prácticas de la administración pública federal.

EL NUEVO ENFA515 EN LA PLANEACION REGIONAL 1970·1976

Durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Alvarez, de 1970-1976, se llevaron a cabo varias recomendaciones establecidas en 1967 por la Comisión de Adminsitración Pública. Una de ellas era la conocida como Unidades de Programación, que se establecieron en todo el sector central y paraestatal del gobierno federal. Por otra parte, se instaló la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, la que inicialmente tuvo dificultades para realizar sus trabajos, suspendiéndose éstos y reanudándose en 1974 cuando José L6pez Portillo fue nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público; esta Comisión pretendía establecer la coordinación de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional, articulando el antes referido "triángulo de la eficiencia administrativa", a través de un control estricto y continuo de las asignaciones del gasto presupuestal, el seguimiento de su ejercicio y la evaluación de los propósitos alcanzados que se hallaban vinculados al presupuesto correspondiente. Se pretendía asimismo, que efectuase una evaluación permanente de todos los programas de gasto y que presentase sugerencias sobre su desenvolvimiento. Algo que se intentaba con esta Comisión, era la complementariedad de los proyectos de gasto y el avance sobre el llamado sistema de presupuesto por programa, que significaría conocer y evaluar con oportunidad los resultados del gasto. Se decía asimismo que la disposición de un presupuesto con énfasis regional, implicaba un apoyo mayúsculo a la descentralización económica y administrativa del país.

En 1974 se llevó a cabo un "Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", que no fue puesto en práctica. Contenía este documento el capitulado siguiente: Planteamiento de la estrategia de desarrollo; cuantificación de metas; empleo; bienestar social; sector agropecuario y reforma agraria; sector industrial y energéticos; sector externo; sector de comunicaciones y transportes; gasto público y poi ítica fiscal; crédito y poi ítica financiera; y reforma administrativa. Algo relevante del mencionado anteproyecto era el establecimiento de metas cuantificables que pretendían propiciar la verificación de su cumplimiento. Por otra parte fueron integradas diversas comisiones sectoriales de programación, tales como la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1973), la Comisión de Energéticos (1973), la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (1975), y la Comisión Mixta de la Industria del Algodón (1975), bajo la coordinación de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Como resultado de los trabajos orientados al control presupuestal, en 1975 se logró el primer presupuesto de egresos con orientación programática. Por otra parte, se iniciaron las primeras fusiones en el sector paraestatal en un proceso de reordenamiento previsto en la reforma administrativa.

A partir de 1971 la descentralización económica y administrativa había tenido un importante impulso con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), instaurados en diversas entidades de la federación, como modalidad de la planeación regional. El Ejecutivo Federal los creó mediante diversos decretos, primordialmente en aquellos estados que presentaban características de menor desarrollo relativo y acentuada marginación. Inicialmente fueron concebidos como organismos de coordinación de las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel local y se fundamentaban en la idea de que en las tareas de desarrollo económico es necesaria una activa participación, de acuerdo con sus atribuciones y posibilidades, de las entidades gubernamentales y del pueblo.

La existencia de los COPRODES transitó por tres etapas cronológicas: la primera abarca del 23 de junio de 1971 al13 de. enero de 1975, en ella, la creación de los veintiún comités se instrumentó por medio de decretos individuales; la segunda etapa se inicia el28 de enero de 1975 con la emisión de una sola disposición jurídica para regularlos y se creó, por medio de otro decreto, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional; finalmente, la tercera etapa se caracteriza por los ajustes introducidos en 1976 para hacer compatibles las funciones de los comités con la legislación sobre asentamientos humanos y finaliza en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

Pueden identificarse en promedio diez funciones básicas para el Comité prototipo que aquí se analiza: 1) incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad, y la capacidad y desarrollo de los recursos humanos; 2) racionalizar el aprovechamiento de los recursos de la entidad, y su transformación e industrialización; 3) brindar asesoría a las autoridades y a los sectores de la entidad en la realización de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas que exploten los recursos estatales; 4) proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazos; 5) elaborar proyectos de inversión basados en las necesidades que deban ser atendidas; 6) promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales y la actividad de los sectores de la población del Estado para impulsar el desarrollo socioeconómico del mismo; 7) realizar un inventario de los principales recursos humanos y naturales de la entidad; 8) acordar el establecimiento de las comisiones regionales de desarrollo cuando el cumplimiento de sus objetivos y programas lo requieran; 9) proponer al Ejecutivo Federal las medidas administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y consecución de sus objetivos; y, 10) estudiar y, en su caso, aprobar los contratos de prestación de servicios que celebre el coordinador.

En los COPRODES del periodo 1971-1975, sólo se establecieron reglas en relación a la periodicidad de las sesiones, a las cuales deb ían asistir el presidente (o el coordinador en su caso) y la mayoría de sus miembros, a fin de que el primero les señalara las tareas correspondientes a realizar. En esta etapa, el Ejecutivo Federal expidió el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa' con la finalidad de vincular a los comités con las tareas de programación de la inversión

4Diario *Oficial* de la Federación, 29 de mayo de 1974.

pública federal. Para cumplir este propósito el mencionado acuerdo establecía que todas las dependencias del gobierno federal, incluidos los organismos descentralizado. y empresas de participación estatal, deberían colaborar con los COPRODES a fin de elaborar un programa anual de inversiones federales para cada entidad, el cual sería remitido al Presidente de la República para que lo considerara como elemento de juicio en el momento de asignar los recursos correspondientes a cada estado. Simultáneamente, la Secretaría de la Presidencia emprendió a través de la Subdirección de Desarrollo Rural de la Dirección de Inversiones Públicas, el establecimiento de COl iités Estatales de Desarrollo Rural con el propósito de coordinar la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER).

El PIDE R amplió su cobertura hasta operar en microrregiones seleccionadas de los 31 estados; en ocho de ellos los gobernadores hicieron recaer la vocal ía ejecutiva del Comité Estatal de Desarrollo Rural en el coordinador general del COPRODES, en los otros veintitrés estados, sesionaban por separado hasta 1977, en que se acordó por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto que los Comités Estatales de Desarrollo Rural existentes, responsabilizados del manejo de los PIDE R, se fusionaran al COPRODES correspondiente.

La segunda etapa arranca el 28 de enero de 1975 al publicarse dos decretos presidenciales; uno relativo a la creación de los comités faltantes en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y el reciente Estado de Quintana Roo; otro, a la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional que intentaba la regulación de los COPRODES, mismos que funcionaban ya como organismos descentralizados presididos por los gobernadores de cada estado. La Comisión asumiría las funciones de promover y coordinar la *eje·* cución de obras de las diferentes dependencias federales y hacer recomendaciones a los COPRODES para que la actividad de estos organismos fuera consistente con las poi íticas de desarrollo regional y nacional.

Tomando en consideración la eficacia de los COPRODES como canales para programación de desarrollo regional, el Ejecutivo Federal consideró que ellos se encargaran de la promoción y coordinación de las actividades federales en relación con los asentamientos humanos en suwespectivas entidades; con tal motivo, el decreto publicado el 28 de junio de 1976 en el *Diario Oficial* de la Federación, amplió las funciones de dichos órganos, convirtiendo, además, a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, dando origen a la última etapa de los Comités Promotores.

Este decreto establecía que los COPRODES deberían realizar informes trimestrales de evaluación de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) -a los que nos referiremos más tarde-, los que se harían llegar al Ejecutivo Federal periódicamente primero a través de la Secretaría de la Presidencia y después por medio de la de Programación y Presupuesto. Asimismo, dejó abierta la posibilidad de realizar reformas a las estructura y funcionamiento de los Comités Promotres del Desarrollo, siendo ésta otra de las resoluciones que modificaron a los COPRODES en la etapa previa a su desaparición.

Pese a los avances registrados, se advierte que en términos generales los COPRODES funcionaron con serias dificultades, razón por la cual no se cumplió plenamente con el propósito que llevó a crearlos. Ante esta situación era evidente la necesidad de ajustar sus funciones, para considerar las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal.

El SISTEMA NACIONAL DE PlANEACION 1976-1982

Para 1975 el Partido Revolucionario Institucional tenía preparado el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, mismo que el candidato presidencial, José lópez Portillo aceptó como base de su campaña electoral, manifestando en su discurso de toma de protesta ello. de diciembre de 1976, los elementos decisivos del sistema nacional de planeación vigente durante su periodo.

Cuatro habrían de ser las vertientes fundamentales de la planeación en México: la vertiente obligatoria para el sector público; la de coordinación con las entidades federales con respecto a su soberanía, cuyo propósito era la planeación del desarrollo regional a través de los diferentes convenios, comités y programas; la vertiente inductiva; y una modalidad que afecta a esta última, llamada de concertación, vertiente establecida para los sectores privado y social que algunos autores consideraban incluso apta para el ámbito de la administración pública, teniendo en consideración las modalidades que requieren ser respetadas en cuanto a la autonomía relativa de los organismos y empresas de participación estatal en sus diversas formas; por lo demás, la concertación no es optativa, si no selectivas sus modalidades de ejecución. En este periodo, podemos decir que la planeación en México, se dio a un nivel global, regional, sectorial e institucional, de suerte que la coordinación correspondió también a niveles intersectoriales, regionales, intrasectoriales e institucionales.

los intentos de planificación se manifestaron en diversas iniciativas de leyes que posteriormente fueron incorporadas al cuerpo legislativo del país, concluyéndose finalmente con el Plan Global de Desarrollo 1980-19B2, los planes sectoriales y los programas. Originalmente se consideraba la posibilidad de inicio de este proceso con el propio Plan Global, para deductivamente integrar los planes sectoriales; sin embargo, diversos problemas de covunturalidad, -como fue la definición de la dependencia responsable del Sistema Nacional de PlaneaciÓn-. de ordenamiento y ajuste del gabinete, e incluso de concepciones ideológicoas de los actores, llevaron a arrancar con planes sectoriales y programas que, posteriormente, hubieron de ser corregidos y enmendados en los términos del propio Plan Global que no surgió sino hasta su promulgación por decreto presidencial del 17 de abril de 1980. los planes y programas más destacados fueron: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial; el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero; los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal; el Plan Nacional de Turismo; el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; el Plan Nacional de Educación Superior; el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial; el Programa de Reforma Administrativa y de la Administración Pública Federal; el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Programa de Energía.'

El Plan Global de Desarrollo, estuvo conformado por tres partes: una poiítica, una económica y una social. la estrategia prevista perseguía cuatro objetivos" :

SUna interesante aportación respecto a la evolución del proceso de planeaci6n en México se puede encontrar en: Alejandro Carrillo Castro, El *sistema nacional de planeación*, las *nuevas estructuras administrativas* y *procesos* institucionales que Jo *conforman*. México, Academia Nacional de Derecho Administrativo *V* Administración Publica, 1981. Igualmente es conveniente consultar 8: Ignacio Píchardo Pagaza, *10 años* de planjfjcación y *administración púbUca* en México, (Ensayos), México, INAP. 1974.

6 *Plan Global* de *Desarrollo* 1980-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, vol. 1, p. 6.

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico,lo poiítico y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimo de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Estos objetivos encontraron su apoyo, para la evolución de la estrategia de desarrollo nacional en veintidós poiíticas básicas:

1. Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2,2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la poiítica de desarrollo.
11. Estimular una poiítica de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

16. Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en el nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores públicos, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

Para vincular poi íticas, objetivos, metas y recursos implicados en el Plan Global, con planes sectoriales y programas, se estableció el Programa de Acción del Sector Público (PASP). [7]

Los instrumentos legislativos que evidenciaron la voluntad poi ítica del proceso de planeación mexicano fueron:

al La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la cual establecía en su artículo 90., que:

> **las dependencias y entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las** polrticas, **prioridades y restricciones que, para el logro de objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.**

El art ículo 32 de la misma Ley, atribuía a la Secretaría de Programación y Presupuesto la función de recabar los datos y elaborar, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público. De esta manera se fortalecen las competencias para la planeación al concentrarse en una sola dependencia. El artículo 51, por su parte, establecía para efectos programáticos la coordinación sectorial de las entidades centralizadas y paraestatales, a través de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

b) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto PÚblico Federal, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1976, expresaba en su artículo 13, que el gasto estaría fundamentado en "presupuestos que se formularán con apoyo eo programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (y que) los presupuestos habrán de fundarse en costos", y dio facultades especificas a \a **Secretaría de Programación y Presupuesto para** "norrnar **las**

[7] Para una vrovvn nas ar ma respecto estu vmcu iación. véase rrograma de Acción del Seclor Públ ica 1983·1985 ManuaJ de planeación, Mexico, Secretaria ramación y Presupuestc . ma zo de 1982

actividades de programación, presupuestación, control y evaluación de la Administración PÚblica Federal", Por otra parte, el artículo 40. de este ordenamiento decía que "Ia programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social. .."

e) Por su parte la Ley General de Deuda Publica, publicada en el *Diario Oficial* el31 de diciembre de 1976, precisó la obligación de dependencias y entidades para dar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los "programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito".

Las tres leyes mencionadas anteriormente, constituyen sin lugar a dudas los fundamentos jurídicos básicos de la planeación mexicana en el sexenio anterior. Sin embargo, hubo otros instrumentos legislativos de importancia, aún vigentes, tales como la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Obras Públicas; la Ley de Información Estadística y Geográfica; las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como las reformas constitucionales al artículo 74, fracción IV, párrafo cuarto, que faculta a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, no sólo en cuanto a los resultados de la gestión financiera y al cumplimiento de loa criterios señalados en el presupuesto, sino al "cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". De igual manera, la reforma al artículo 90 constitucional, publicada en *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981, fundamenta los principios establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al establecer que:

> La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraesratales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Vertiente Obligatoria

En cuanto a la participación de la administración central y la paraestatal en este proceso de planificación, es importante señalar que a la luz de la legislación que se ha expuesto anteriormente, debían programarse subordinados al Plan Global de Desarrollo; baste recordar que la planeación del pais fue dividida por sectores, y que las entidades paraestatales fueron agrupadas de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, definiéndose como coordinadoras de éstas a las secretarías de Estado relacionadas con la actividad o giro involucrado.

La coordinación con las diversas cabezas de sector, estaba vinculada con la congruencia y relación que existía entre sus operaciones, el cumplimiento de sus objetivos y la relación que la secretaría de Estado mantenía con la actividad de las entidades paraestatales. También es claro que el gasto era definido en términos de programas que preveían objetivos, metas y responsables de su eventual cumplimiento; consecuentemente los presupuestos eran de orden anual, vinculados al sistema de presupuestos por programas; según la fuente V característica de los recursos para el financiamiento. se definía la autorizacór, del presupuesto de egresos, y el control operativo del gasto presupuesta: se llevaba a cabo mediante la Secretaría de Programación y Presupuesto que era la entidad qlohali-

zadora responsable de la administración de los fondos autorizados. Por otra parte hubo una serie de medidas de seguimiento, rutinas de recopilación de datos sobre el avance de los programas, y en general, medidas encaminadas a procurar orden en el gasto público y coordinación en el uso de los fondos.

Por lo que corresponde al endeudamiento público, era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultada para autorizar previamente los financiamientos que involucraban dichos compromisos. Esta entidad globalizadora también es responsable de la vigilancia respecto a la capacidad de pagos y cumplimiento de los mismos, así como de los debidos registros que permit ían conocer las condiciones del endeudamiento. De esta manera eran dos las entidades globalizadoras que manten ían doble control sobre las cabezas o coordinadores de sector, por ende, también respecto a las entidades paraestatales que estaban bajo su cuidado; así, tres eran los niveles de coordinación de la estructura de planificación del país: el global, el sectorial, y el institucional. Hasta entonces, esta coordinación había tenido características de control de gestión, atendiendo a diversos ordenamientos y mecanismos de coordinación racionalizadores del gasto público, y aspiraba asimismo a un mejor uso de los recursos y congruencia de relación.

Para fortalecer las relaciones intersectoriales, la Secretaría de Programación y Presupuesto firmó una bases para la coordinación de acciones en materia de programación, presupuestación y evaluación con catorce secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, con seis organismos y empresas paraestatales, con la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, con COPLAMAR y, finalmente con dos Programas Intersecretariales: el de Productos Básicos y el de Puertos Industriales. Se buscaba incrementar la coherencia administrativa con el fin de fortalecer la planeación. Los documentos mencionados estaban divididos en tres partes. La primera de ellas, establecía los diversos objetivos a alcanzar; mientras que la segunda, defin ía espec íficamente los compromisos contra ídos por la Secretaría de Programación y Presupuesto tanto en materia de programación, como de presupuestación, de evaluación y de programación presupuestal a nivel sectorial; la tercera hacía referencia a los compromisos correlativos contra (dos por las dependencias o entidades.

Conviene recordar que en el campo de la administración pública, la coordinación, control y regulación administrativa, implica varios niveles: el integral de la federación para el conjunto de los sectores y el de los sectores en cuanto tales.

Los "contratos de programa" fueron instrumentos de concertación, entre la secretaría cabeza de sector y las entidades paraestatales por ella coordinadas, cuya inspiración son las recomendaciones de reconstrucción de las relaciones del gobierno francés con sus empresas públicas,[8] expresadas en el célebre Informe Nora. Un ejemplo concreto y descriptivo de la coordinación a nivel sectorial, son las acciones emprendidas, a partir de 1981, por el entonces Departamento de Pesca con el propósito de encuadrar al sector coordinado por él en las tareas del Sistema Nacional de Planeación. El objetivo de estas acciones, llamadas "Compromisos Programáticos", era que las entidades del sector realizaran sus actividades racionalmente y con mayor eficacia, así como coordinar las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, entre la cabeza del

[8] Cfr. **Groupe de Travail du Comite** tntermtnistenel **des Enterprises Publiques. Rapport** *sur les enterprises publiques,* **París. La Oocumentation** Freoceee. **1967.**

sector y las empresas y de éstas entre sí. Es pertinente subrayar que estos instrumentos eran una declaración unilateral de voluntad por parte de las entidades paraestatales, mediante la cual se comprometían los directores generales de las entidades involucradas ante el coordinador del sector, a ejecutar un programa anual de trabajo y a cumplir metas operativas específicas, sujetándose al programa-presupuesto aprobado.

La Vertiente Coordinada

En la vertiente coordinada, y atendiendo expresamente a la planeación regional vinculada al Sistema Nacional de Planeación, se llegó a la conclusión de que era necesario no sólo ajustar las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES). sino que además la base jurídica para su creación debería de proceder de un acto convenido entre la federación y los estados, que desembocó en los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

Por otra parte, por acuerdo presidencial, el 6 de diciembre de 1976 se dispuso la celebración de Convenios Unicos de Coordinación (CUC) con los Ejecutivos Estatales, los cuales se definirían posteriormente como el mecanismo de coordinación de la estrategia instrumental del Plan Global de Desarrollo y el medio para consolidar el Sistema Nacional de Planeación en el ámbito regional; sus objetivos básicos se orientaron a fortalecer el sistema federal e impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país. Se buscaba avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, ampliar y vigorizar la participación de los estados en las tareas del desarrollo, y propiciar la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local en el planteamiento y en la solución de sus problemas; igualmente, pretendían impulsar la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales; fortalecer sus finanzas e incrementar las actividades productivas y los niveles de productividad.

En 1978, la Coordinación de Programas de Inversión para la Ejecución de Obras de Infraestructura Social y Económica adoptó la denominación de Programas Estatales de Inversión; asimismo, en 1980, se incorporó formalmente el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) al esquema del Convenio Unico de Coordinación. En base a los lineamientos y estrategias, se adecuaron las normas, sistemas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-presupuestación en el nivel regional; la consolidación de este proceso, constituyó uno de los logros del sistema de coordinación intergubernamental formalizado a través del Convenio Unico de Coordinación. La evolución del CUC permitió realizar programas efectivos de acción y ampliar la participación de los estados en las tareas de desarrollo.

Estos programas contaron con tres modalidades: Los Programas Estatales de Inversión (PEI), que eran programas federales de inversión descentralizados a los gobiernos de los estados; los Programas Sectoriales Concertados (PROSEC). que eran programas institucionales de los sectores de la administración pública federal dispuestos a coadyuvar en el logro de los objetivos sectoriales que

requerían, para su realización, de la colaboración de los Ejecutivos Estatales -en ellos se integraban acciones de ambos órdenes de gobierno, que podían incluir a los municipios y a los sectores social y privado-, y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), los cuales integraban acciones de los gobiernos federal y estatal, previéndose la participación de los municipios y de los sectores social y privado. Los PRODES formulaban e instrumentaban proyectos prioritarios, orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los estados consideraban estratégicos para su desarrollo; su concertación se formalizó a través de acuerdos de coordinación; esta modalidad, definió con mayor precisión el carácter del Convenio Unico de Coordinación como instrumento de la llamada Alianza Popular y Democrática para la Producción, del sexenio 76-82.

Los COPLADES pretendían compatibilizar a nivel local diversos esfuerzos de planeación socioeconómica efectuados por la federación, la entidad federativa y los municipios, con el claro propósito de llevar a cabo el Plan Estatal de Desarrollo, fomentar la participación de los sectores social y privado y, en general, dar coherencia a los diversos programas de inversión, gasto y financiamiento de la entidad y para la entidad"

Uno de los problemas fundamentales, sobre todo en los estados en donde la participación de las entidades paraestatales en los COPLADES fue coyuntural, era el esquema de la sectorización, así como la definición de funciones del coordinador de sector que no se transmitió al delegado estatal de la secretaría que realizaba funciones de cabeza de sector, dificultándose la acción integrada de las entidades paraestatales federales.

Las Vertientes de Inducción V de Concertación

Respecto a la coordinación con los sectores privado y social en el Sistema Nacional de Planeación, ya existía la vertiente de inducción y la concertada o convenida. La primera pretendía orientar el comportamiento de los grupos sociales en forma no compulsiva; algunos de los instrumentos utilizados en este esquema de planeación fueron: el gasto público, las empresas públicas, la poi ítica tributaria y de estímulos fiscales, y la poi ítica de comercio exterior; en todo caso los objetivos de estos instrumentos se relacionaban con el empleo, el crecimiento, los precios, la distribución del ingreso, la balanza de pagos y el equilibrio sectorial. Por su parte la vertiente convenida con los sectores social y privado, estaba prevista en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, así como en el artículo 32, fracción primera, de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal.

El sector paraestatal, en particular dos de sus mayores organismos descentralizados -PEMEX y CFE- coadyuvaron con apoyos otorgados por el gobierno federal, a estimular a las empresas privadas conforme a los diversos acuerdos que establecieron los programas de fomento instrumentados al proporcionar precios diferenciales en el consumo de energéticos industriales. Asimismo, se dispusieron precios preferenciales en las tarifas del sistema ferroviario estatal y la distribución y comer-

[9] *Cfr. El Convrmío* de **Coordinación, convenio para el** deserroño. **México, Coordinación General de Delegaciones Regionales, Dirección Genera! de Fomento al Desarrollo Estatal, Secretaría de Programación y Presupuesto, febrero de 1981.**

cialización de sus productos a través de los establecimientos de las entidades descentralizadas y paraestatales y de las tiendas para empleados federales. [10]

Respecto al examen del sistema, se creó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación cuyo propósito era instrumentar y promover las directrices que hicieran factible la evaluación del Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, el Programa de Acción del Sector Público 1983-1985 pretendía ya constituirse en eslabón entre dos administraciones gubernamentales, de suerte que se asegurase la continuidad de los proyectos y programas en marcha, conforme al Plan Global de Desarrollo 1980-1982; ello debla permitir definir futuras prioridades y dar un marco de referencia a las nuevas decisiones. En todo el proceso, junto a los avances se deben reconocer las insuficiencias. Una de ellas fue la ausencia de una clara obligatoriedad del Plan Global de Desarrollo para los sectores de la administración pública federal. Por otra parte, su integración en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales, obstaculizó la congruencia de los mismos y, por tanto, su expresión en poi íticas sectoriales. A esta situación contribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competen a cada nivel de planeación. Similar crítica ha hecho el Iider de la mayoría senatorial."

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA 1983-1988

La Perspectiva Actual

El hecho de que el responsable, en la administración 1976-1982, de la elaboración del menciona do Plan Global de Desarrollo, sea el actual Presidente de la República, ha auspiciado la continuación de las tareas de planificación nacional.

Es indudable que para lograr un adecuado control global de la actividad tanto sectorial como institucional, se requería de un cuadro instrumental de reformas, muchas de las cuales han sido ya instrumentadas por el Ejecutivo Federal a partir del primero de diciembre de 1982, al ser enviadas al Congreso de la Unión una serie de iniciativas que comprenden reformas y adiciones a la Consti

[10] Los acuerdos que establecen tos prectos y tarifas preferenciales para los productos y servicios de las empresas y oraeotsmos pareestatuíes fueron publicados en el *Dísno Oficial* de la Federec o.. en las siguientes fechas: Programa de Fomento para la Industria de Cemento, 1-VII-80; Programa de Fomento Global cara Nuevas Inversiones en Empresas Elaboradoras de Productos Básicos, 9-1X-80; Programa de Fomento Agroindustrial, 4-11-81, Proyr ama ere Fomento para Ia Industria de Linea Blanca y Enseres Menores. S-V 1-81; Programa de Fomento para la Industria de Fibras, Textr y de la Co nteccrón, Programa de Fomento para la Industria de Bicicletas, Programa de Fomento para la IndusHld de Utensilios Escolares Básicos, Programa de Fomento para la Industria del Calzedo y de la Curncurra, Programa rte Fomento para la Industrn rte Muebles aas.cos. Proqrema de Fomento para la IndustriA de Productos Electrónicos Básicos, Proqrema de Fomento para la Industria Productora de Jabones y Detergentes, Programa de Fomento para la Industria Productora de Café Industrializado, Programa de Fomento para la Industria Productora de Harina de Maíz Nixtamatizado Destinada a la Elaboración de Ahmentos de Consumo Humano, Programa de Fomento para la Industria Productora de Aceites y Mantecas Vegetales Comesnbtes. Programa eje Fomento oera la Industria Productora de Galletas Populares. Programa de Fomento para la Industria Productora de Trigo, Programa de Fomento para la Industria Productora de Pastas Alimenticias para Sopa, Programa de Fomento para la Industria Productora de frutas y Legumbres Envasadas. Programa de Fomento para la Industria Enlatadora de Sardinas, Programa de Fomento para la Industria de Pescados 12 Mariscos Frescos V Congelados, Programa de Fomento a la Industria Entatedora de Atún, y Programa de Fomento para la Industria ere Pescado Saco Salado y Ahumado, 27-IV-81.

JI "El PND procede a la inversa' MGA. Fracasa el Plan Global de SLP por dar priortded secrona!". *Excélsior*, 3-VI-83, p. 28 r

tución, como es el caso de los artículos 16,25,26,27,28,51,65,66,73,74 Y 115; a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; a diversas disposiciones de carácter mercantil; y la promulgación de nuevas leyes y reglamentos, como son la Ley de Planeación y la Ley Reglamentaria del servicio Público de la Banca y Crédito.

Debe subrayarse que la planeación democrática planteada por la Ley de Planeación, én su exposición de motivos, permite inferir que está impl ícita la voluntad poi ítica de buscar en la participación el consenso, y por ello, el fortalecimiento de las instituciones de la República y la preparación del ánimo popular para encontrar, en su eventual apoyo, solidez a las respuestas dadas al interior y al exterior.

En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representa un paso más en los esfuerzos inciados desde 1930 con fa Ley sobre Planeación General de la República. Durante varios decenios el Estado mexicano ha llevado a cabo numerosos esfuerzos y utilizado diversos instrumentos de planeación, aun cuando su concepción ha ido variando.

El actual sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonom ia, están vinculados funcionalmente para permitir a los responsables de la planeación tomar decisiones de manera congruente; asimismo se busca racionalizar los recursos humanos del sector público con el apoyo de la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Nuevo Marco Legislativo y Estructural a Partir de las Reformas Constitucionales

Diversos autores manifestaban que no existía en la Ley Fundamental mexicana facultades expresas en materia de planeación para el Estado aunque nadie podía dudar, con rigor y exégesis, de la rectoría del mismo, refrendada con la expropiación de la banca privada. Con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26,27 y 28 Constitucionales". se explicitó no sólo dicha rectoría, sino que se conformó el proceso de planificación nacional. Para otros sin embargo, resultaba congruente y lógico el establecimiento de una legislación *ad hoc* que integrara el conjutno del derecho de la planeación, como ha sucedido con la actual Ley de Planeación.

Como ya se ha observado, durante el anterior régimen hubo un esfuerzo legislativo importante, y un efecto singular se manifestó sobre la ya obsoleta Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, al quedar su materia -implícita o explícitamente- incluida en los ordenamientos a los que hemos hecho referencia. Sin embargo, prevalece una contradicción con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de que la Ley para el Control, exceptúa a las instituciones nacionales y auxiliares de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las casas de educación superior -en tanto que, la Ley Orgánica no hace esta distinción salvo que las instituciones de educación superior, organismos con autonom ía constitucionalmente garantizada, no están incluidas en ningún decreto de sectoriza-

12efr. Diario *Oficial* de la Federación, 3 de febrero de 1983.

ción-, y omite a las recientemente creadas sociedades nacionales de crédito. Por otra parte, hay evidencia de que existen algunos aspectos en la Ley para el Control, que no fueron contemplados en los instrumentos jurídicos aprobados en la anterior y en el actual régimen.[13]

Como es sabido, en la iniciativa de reformas constitucionales enviadas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión se adverHa que la propia dinámica del desarrollo nacional ha impedido configurar una estrategia permanente, lo que puso en duda la viabilidad misma del proyecto nacional. Por ello, se consideró inaplazable fortalecer la estructura del sistema y recuperar la esencia de la Constitución; acordar un nuevo entendimiento sobre las bases de una seguridad jurídica que no ha prescindido del fondo por la forma, ni generalizado el pragmatismo.

Así, en el nuevo artículo 25 de la Constitución, se establecen los fines de la rectoría del Estado y se fijan expl ícitamente los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores -el público, el privado y el social- al principio de la legalidad, definiendo el marco de la llamada economía mixta; asimismo, establece que existirán áreas estratégicas, las cuales tendrá a su cargo el sector público de manera exclusiva y que se definen en el art ículo 28 constitucional; y áreas prioritarias, en las que podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo a la ley. El artículo 26, a su vez, establece expl icitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación para el desarrollo nacional y sienta las bases para lograr la participación de toda la sociedad en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; así, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, desarrollo que se propugna sólido, dinámico, permanente, equitativo y eficiente. Por último, establece que el Congreso de la Unión intervendrá en el Sistema Nacional de Planeaci6n conforme a la Ley de la materia. En el artículo 27, que tradicionalmente se ha referido al régimen de propiedad, se adicionan dos fracciones, la XIX y la XX, con el propósito de elevar a rango constitucional el concepto de desarrollo rural integral y alcanzar, se dice, la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, apoyando con asesoría legal a los campesinos. Finalmente, en el artículo 28 se introduce el concepto de práctica monopólica sin suprimir ni menguar el de monopolio, con objeto de abarcar y regular fenómenos oligopólicos y de concentración, con la consecuente protección de los ciudadanos y de los consumidores; en este artículo también se definen -en concordancia con el artículo 25- las actividades estratégicas que estarán a cargo exclusivo del Estado. Estas actividades, enumeradas en el párrafo 40. del artículo 28 constitucional, se complementan -a título de exclusividad- con la de prestación del servicio público de banca y crédito, especificado en el párrafo 50. del mismo artículo.

Dentro de las reformas legislativas emprendidas por la actual administración, es preciso considerar las realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1976, las que atend ían a la reestructuración del Ejecutivo Federal.!"

13Cfr. Jorge Ruiz bueñas, *Sistema* económfco, *planWcacjón y* emprese *públics* en *México*, Colecc. Ensayos, núm. 8, México, UAM·Azcapotzalco, 1982.

14Los artículos reformados en este proceso fueron: del 60. al 90., el 22,25,26, y el 27, al cual le adicionan las fracciones XXX y XXXI *V* el 28; del 31 al 39, al que se deroga la fracción VI *V* se le adiciona la XXII; del 40 al 43; el 48 *V* del 50 al 52. Asimismo se adicionan los artículos 32 Bis, 55 *V* 56. "Oecreto de reformas *V* adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Cfr, Diario Oficial* de la Federación, 29 de diciembre de 1982.

En este contexto de reformas, cabe destacar la del artículo 26 de la citada Ley. por medio de la cual se crea la secretaría de la Contraloría General de la Federaci6n y se modifica el nombre a la antigua secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por el de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; a la de Comercio por el de Comercio y Fomento Industrial; a la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas por el de Desarrollo Urbano y Ecología; con la consecuente reorganizaci6n de funciones. La reforma al artículo 31, concerniente a las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estriba básicamente en asignar las funciones de "planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país", como consecuencia de la nacionalizaci6n de la banca, y de "establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administraci6n Pública Federal". Al reformar el articulo 32, que señala las funciones de la secretaría de Programaci6n y Presupuesto, se le asignan la relativa a la modernizaci6n administrativa global, sectorial e institucional; la de poner en consideración del Ejecutivo Federal los cambios organizadores de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y la relativa a las normas para las adquisiciones que realicen las dependencias y entidades de la misma, función anteriormente asignada a la secretaría de Comercio, de la cual deberá escuchar la opinión respectiva.

En relaci6n con las funciones de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatat, señaladas en el artículo 33, s610 se le atribuyeron las correlativas a su nombre; las de fomento industrial se le asignaron a la secnetaría de Comercio y Fomento Industrial, confirmando, en el articulo 34, las atribuciones que ya ejercía sobre el comercio.

Finalmente, el artículo 32 bis le confiere funciones a la secretaría de la Contraloría General de la Federaci6n. En el artículo 55 se establece la responsabilidad de los consejos de administraci6n, juntas directivas o equivalentes, respecto a la programación estratégica y supervisión de la marcha normal de las entidades del sector paraestatal; y finalmente, en el artículo 56, se establece la obligaci6n de los coordinadores de sector de promover el establecimiento de los comités mixtos de productividad en las entidades de la administraci6n pública federal.

Es conveniente aclarar que el resto de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implica, básicamente, una reasignación de funciones o puntualizaci6n de ellas.

Adicionalmente a las reformas a la LOAPF, el Ejecutivo Federal expidió dos acuerdos; 1S el primero, con el propósito de puntualizar las funciones de los coordinadores de sector y de las secretarías de Programaci6n y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federaci6n, en lo que respecta a programación, presupuestaci6n, control y evaluación de la operaci6n y el gasto de las entidades paraestatales, y en relaci6n a la conformaci6n y funcionamiento de sus 6rganos de gobierno. El segundo acuerdo, ordena a las entidades de la administraci6n pública paraestatal elaborar los siguientes programas en materia econ6mica: programa de incremento de la productividad operativa y del empleo; programa de reestructuraci6n financiera; programa de racionalizaci6n en el uso de las divisas; y un programa de apoyo a la transformaci6n estructural de la

15 **Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administraci6n pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, y Acuerdo que ordena 8 las entidades de la administraci6n pública** oeraestatateteborer **los programas que se indican, e".**

 meterle **económica, *Diario Oficial* de la Federación, 19 de mayo de 1983.**

economía; finalmente se especifican las responsabilidades del coordinador sectorial en el diseño e implantación de estos programas.

La Nueva Ley de Planeación

La Ley de Planeación!" aprobada recientemente porel Congreso de la Unión, se propone -según la exposición de motivos- establecer un marco normativo para la planeación, actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja aunada a una situación internacional de desorden e Incertl-dumbre que exige una estrategia integral de desarrollo, en la cual se considera a la planeación como su principal instrumento. La escasez relativa de recursos exige que dicha estrategia se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeación que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

Así, en el capítulo primero, la Ley de Planeación establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, y define su objeto, que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la administración pública federal, y señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en la materia entre la federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social. Se fijan principios en los que estará basada la planeación, para ello se establecen en el artículo 20., los contenidos generales a los que deberá atender su ejercicio. La Ley define a la planeación nacional del desarrollo, como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las atrio buciones que las leyes le confieren con objeto de intervenir en la vida de la nación, y le atribuye la responsabilidad de conducir dicho proceso.

El capítulo segundo, se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través del cual la administración pública federal llevará a cabo las tareas correspondientes. La Ley reconoce que el proceso de planeación se dearrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; el mismo capítulo señala las atribuciones que en la materia corresponderán a las dependencias y entidades de la administración pública federal. Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de coordinar las actividades de planeación global, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde participar de la definición global de las políticas financiera, fiscal y crediticia. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial a través de la elaboración de programas tanto de mediano plazo como operativos anuales. El nivel institucional del sistema queda integrado por las entidades de la administración paraestal, las cuales deben participar a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, estableciendo objetivos factibles de evaluar por el coordinador del sector correspondiente.

16 *Cfr.* **Diario *Oficial* de la Federación, 5 de enero de 1983.**

En el capítulo tercero, se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las formalidades y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación.

En el capítulo cuarto, se establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en los primeros seis meses después de la toma de posesión del Presidente de la República, que su vigencia no excederá al sexenio correspondiente, sin que esto sea limitante para que tenga consideraciones y proyecciones de más largo plazo, y que la categoría de plan será únicamente para el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, se enuncian las características y elementos esenciales del Plan y los programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se asienta que el Plan expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social. A partir del anterior marco normativo se elaborarán los programas sectoriales, regionales y especiales, los cuales pretenderán constituirse respecto de los sectores administrativos, las entidades paraestatales y las regiones entre los propios sectores, en documentos rectores de poi ítica y acción de mediano plazo. Los programas anuales definirán las diferentes acciones que deban realizarse en el corto plazo, para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas especiales.

La Ley pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación. Para ello se propone en un capítulo especial, el quinto, regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la federación y los estados y municipios, planteando un esquema de planeación de ámbito federal; por lo que se asume la plena libertad de los gobiernos estatales y autoridades municipales -conforme a sus competencias- para llevar a cabo la planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones. En el capítulo sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo. Por último, la Ley contempla un capítulo de responsabilidades, cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos. Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución de los compromisos contraídos entre la federación y los estados, los convenios relativos incluyen sanciones por su incumplimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) 1982-1988,17 ha sido elaborado en un marco de crisis económica y en un contexto mundial de graves problemas. Es resultado de la voluntad poi ítica del Estado y se concibe como producto de un esfuerzo de participación social. Busca dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acci6n de los sectores social y privado, y coordinar las tareas de los tres niveles de gobierno considerando a la planeaci6n como un medio para avanzar en la democratización del país. Las metas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, con el propósito de asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad necesaria.

17Cfr. *Diario Oficial* de la Federación, 31 de mayo de 1983.

El Plan consta de tres apartados. En él se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general, se definen los lineamientos para instrumentar el Plan, y se plantea la forma de participación de los diferentes grupos sociales.

En el primer apartado, se analiza la poi ítica del Estado mexicano Y. se muestra cómo los siete criterios surgidos de la consulta popular fundamentan dicha poi ítica. Asirnisrno.tse presenta un análisis del contexto nacional e internacional en el cual habrán de desarrollarse las acciones del Plan. Además, se determina el propósito nacional y los cuatro objetivos orientadores, a saber: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el pa ís en sus estructuras económicas, poi íticas y sociales. Finalmente se plantea una estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. La primera persigue fundamentalmente abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes. La segunda, busca reorientar y reordenar para establecer equilibrios fundamentales y se basa en seis orientaciones generales que guiarán las acciones globales, sectoriales y regionales del Plan, las cuales son: destacar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y estimular el sector privado.

En el segundo apartado, el capítulo de poi ítica económica general, se describen los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado. También se establecen los objetivos fundamentales a alcanzar en cada uno de los ámbitos e instrumentos de poi ítica económica; así, en relación al gasto público se establece como objetivos primordiales: promover el desarrollo social mediante la generación de empleos; inducir un comportamiento adecuado de la demanda interna; fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas; promover una distribución territorial más equilibrada de las actividades productivas y del bienestar social; y, asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público. Respecto a la empresa pública se plantea: fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración, vertical y horizontal, del aparato productivo; restructurar y modernizar la empresa pública; regular los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas; contribuir al sano financiamiento del desarrollo; y, adoptar mecanismos y poi íticas que garanticen el cumplimiento de los objetivos y la moralidad de la administración de tales entidades. Para el financiamiento del desarrollo se hace patente la necesidad de recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno; canalizar eficientemente los recursos financieros y adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas. Por su parte, la estrategia de desarrollo persigue —en relación a la vinculación con la economía rnundial- ampliar, diversificar y equilibrar las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones; elevar al máximo la contribución neta de los

recursos tecnológicos, administrativos y financieros, orientando la inversión extranjera directa conforme las necesidades del país; y reorientar las relaciones financieras con el exterior. En lo que respecta a capacitación y productividad se busca resolver los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra calificada y garantizar la distribución equitativa entre los factores de la producción de los aumentos de la productividad.

En el capítulo de poi ítica social se definen los objetivos de generación de empleos y distribución del ingreso, estableciendo los propósitos y las líneas de acción correspondientes en relación a las necesidades básicas fundamentales. La poi ítica social, se dice, dará atención especial a los siguientes objetivos: elevar la generación de empleos así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario; y combatir el rezago social y la pobreza avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. En el renglón educativo se plantean como propósitos fundamentales, promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios relacionados con éstos. En materia de alimentación y nutrición, la orientación estratégica radica en considerar íntegra y dinámicamente todas las fases del proceso alimentario desde la producción hasta el consumo. Dentro de los programas sociales cuya orientación se establece, se encuentran el relativo a la salud, que persigue tender al logro de una cobertura nacional garantizando un mínimo razonable de calidad; mejorar el nivel de salud de la población; contribuir a un crecimiento demográfico acorde con el desarrollo económico y social; y promover la protección social. La orientación estratégica que respecto a la seguridad social se adoptará, se sustenta en las siguientes áreas: reorganización y modernización de la administración de los servicios; fortalecer los mecanismos tendientes a otorgar las prestaciones y servicios; utilizar racionalmente los recursos; mejorar los esquemas de coordinación interinstitucional; promover y vigilar el otorgamiento de las condiciones de higiene y seguridad; y ampliar la cobertura de la seguridad social. En materia de desarrollo urbano, se buscará alcanzar la utilización óptima de la infraestructura existente y el aprovechamiento de zonas alternativas a las saturadas. La poi ítica de vivienda procurará alcanzar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural y modificar las bases de su proceso de desenvolvimiento. Se contempla como otra estrategia de carácter eminentemente social la ecología y el medio ambiente. Dentro de las acciones a realizar destacan por su importancia el ordenamiento ecológico del territorio; la conservación de suelos; el control de calidad del aire; los sistemas para el tratamiento de los desechos sólidos; y la actualización y complementación de normas y reglamentos.

El capítulo de políticas sectoriales presenta los propósitos, estrategias y líneas de acción que servirán de parámetros para la realización de los programas de mediano plazo de carácter sectorial. Asimismo, en lo relativo a desarrollo rural e integral se plantea que el objetivo fundamental de la estrategia es el mejoramiento en general de los niveles de bienestar de la población rural. En este contexto, la reforma agraria integral se propone repartir toda la tierra legalmente afectable; otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales; y regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades. En materia de agua, los programas especiales de mediano plazo buscarán racionalizar su uso y aprovechamiento; desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria para controlar dicho elemento, utilizarlo eficientemente, y abatir y controlar

su contaminación. Respecto a la pesca, se señalan como objetivos centrales de la poi ítica: contribuir a mejorar las condiciones alimentarias de la población; generar empleos; captar divisas; promover el desarrollo regional y comunitario; y mejorar los niveles de vida de los trabajadores que se dedican a la pesca. La actividad forestal se encaminará a mejorar la calidad de la vida de los pobladores de las zonas forestales, a través de la explotación racional de los recursos. En desarrollo industrial, el Plan señala cuatro propósitos: atender las necesidades básicas de la población; constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido; coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar social; y propiciar la consolidación de un empresariado nacional sólido. Los lineamientos estratégicos se concentran en cinco orientaciones: desarrollar la oferta de bienes básicos; fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional; impulsar las ramas con capacidad de generación neta de divisas; crear una base tecnológica propia; y propiciar que la industria paraestatal sea un importante elemento de apoyo en el desarrollo de las cuatro orientaciones mencionadas. En el ramo de los energéticos, se persigue: impulsar el desarrollo nacional; fortalecer la independencia económica; consolidar la rectoría del Estado; y lograr un equilibrio energético más racional. Por lo que respecta a la minería, la estrategia se enfoca hacia una integración que permita abastecer los requerimientos de insumas del mercado nacional y la generación de divisas. Del transporte, se señala que se buscará una mayor integración del sector, hacia su interior y hacia el resto del aparato productivo. En materia de modernización comercial y abasto popular, se plantea la transformación de las estructuras de distribución, especialmente del abasto popular. La poiítica turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales mediante la captación de divisas y la generación de empleos. En relación al desarrollo científico y tecnológico, se establecen como objetivos fundamentales el aumento significativo de la autodeterminación científica y tecnológica del país; el avance en el conocimiento, en particular de nuestra realidad física, biótica y social; en la aportación de soluciones científicas y técnicas a los problemas económicos y sociales del país; el desarrollo regional, y a la descentralización de las actividades productivas de bienes y servicios; y la creación de conciencia en todas las capas de la sociedad sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de la nación. Finalmente, el sistema integral de comunicaciones tiene como propósitos reafirmar el dominio de la nación sobre los medios en que se propagan las comunicaciones eléctricas y electrónicas; fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía. Para ello se establecen los siguientes lineamientos estratégicos: implantación de una infraestructura de telecomunicaciones moderna y eficiente con amplia cobertura; modernización de la administración de los servicios; impulso al desarrollo tecnológico nacional; y mejoramiento de la vinculación con las políticas de desarrollo social y cultural.

El capítulo de poi ítica regional establece las bases generales para la poi ítica de descentralización de la vida nacional y de desarrollo regional; los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional; las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México; así como las medidas requeridas para hacer más eficiente el crecimiento de esta ciudad.

En el apartado último del Plan se definen los medios por los cuales la sociedad en general podrá participar en la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. La importancia del apartado radica

en que se especifican los mecanismos de participación de los diferentes sectores mediante las vertientes ya precisadas desde el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Entre las críticas más comunes al PLANADE, se encuentra la de constituir un documento con objetivos sin metas; es decir, carecer de compromisos respecto a los principales indicadores macroeconómicos. Sobre ello se ha explicado que la incertidumbre de las condiciones de la economía mundial no hacen posible el establecimiento preciso de cuantificaciones. Sin embargo, desde una óptica con características más poiíticas, algunos comentarios han sido orientados a la supuesta ausencia de una proposición teórica dentro del documento, lo que implicaría un mayor compromiso ideológico. Más aún, han pretendido ver, sin evidencias precisas, el entretelón del memorándum técnico del Fondo Monetario Internacional. De manera puntual, hay quienes consideran que existe incongruencia entre la poiítica industrial anunciada y la poiítica de precios, así como que los efectos de la deuda pública y privada sobre las expectativas de crecimiento económico y de inflación, han sido ignoradas en el Plan. Asimismo, un senador de la mayoría parlamentaria ha dicho que el documento carece de la participación de los miembros del Congreso en los foros de consulta popular, incurriendo en el frecuente error de confundir las funciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La apología de este documento fundamental ha retomado muchos de estos comentarios. Así se ha dicho que el compromiso se ha establecido no con una teoría, sino con una sociedad concreta. Por otra parte, el propio secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gartari, ha insistido en que el PLANADE "no es sólo un inventario de intenciones";" Ciertamente, las condiciones particulares de crisis en las que se da el Plan, pueden propiciar dudas y consideraciones opuestas, sin embargo, puede colegirse que resulta prematuro expresar juicios que la propia incertidumbre desdibuja y que es en los programas sectoriales y en las rectificaciones generales del Plan donde habrá que concentrar en lo futuro una atención crítica.

Los Convenios Unicos de Desarrollo

Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) son -como ya se apuntó- los sustitutos de los Convenios Unicos de Coordinación; cabe mencionar que a la fecha, los treinta y un estados de la federación han firmado con el Ejecutivo Federal los correspondientes acuerdos,"? con una presentación

[18] *Cfr.* Luis Angeles *(Uno más Uno,* 31-V-83); Juan Maria Atpoote. *(Uno más Uno,* 3-VI-83. 5-VI-83 y 9-VI-831; Francisco Báez Rodríguez *tuno más Uno,* 5-VI-831; Juan Castaingts Teillery *(Excélsior,* 29-VI-B31: declaraciones del Drp. Gustavo Gordillo del Partido Socialista Unificado de México {PSUMI *(Excélsior,* 5-VI-831; "No se consultó el PNQ al Congreso: Martínez Corbeta" *(Excélsior,* 30-VII-83. primera otenal: así corno Miguel Sandoval *(Uno más Uno,* 22-VI-83); declaraciones del secretario de Programación *V* Presupuesto ante miembros del Instituto de Ejecutivos de Finanzas aparecidos en la prensa del .17-Vi-83; y "El PND, un plan de acción no de intenciones: S de G" *(El Ola,* 23-VII-83. p. 7).

19Los Convenios Unicos de Desarrollo correspondientes 8 cada entidad federativa, fueron firmados en el mes de febrero de 1983 y publicados en el *Diario Oficial* de la Federación en las siguientes fechas: Aguascalientes (6-VI-83); Baja California 17-IV-83); Baja California Sur (B-IV-83); Campeche (11-IV-83); Chiapas (2-V-83); Colima (3-V-83); CoahuilaI6-IV·83I;Chihuahua (9-V-83); Durango (18-V-83); Guanajuatc· (23-V-831; Guerrero (24-V-83); Hidalgo 126-V-83I; Jalisco 130-V-831; Estado de México 13·VI-83); Michoacán (9-VI-83); Puebla (10-VI-83); Morelos (14-VI-83); Nuevo León 115-VI-831; Nayarit 116·VI-831; Oaxaca 117·VI-831; Querétaro 120-VI-831; San Luis Potosí 121-VI-83); Sonora (22-VI-831; Quintana Roo (23·VI-83); Sinaloa (24-VI-831; Tabasco (27-VI-83I; Temertipas (28-VI-831; Tlaxcala (29-VI-83); Veracruz (30-VI-83); Zacatecas 11·VII-83); Yucatán (S·VII-83).

completamente homogénea en la totalidad de ellos.

El objeto de los CUD es fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno, a fin de promover y propiciar la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. Las acciones y programas se encuadran en la estructura sectorial definida para la administración pública federal; de esta manera se hace posible la concertación de acciones para la realización de programas con los sectores administrativos coordinados por las secretarías cabezas de sector, con la Procuraduría General de la República y con entidades de la administración pública federal paraestatal no agrupadas sectorialmente.

Al transformar los Convenios Unicos de Coordinación en Convenios Unicos de Desarrollo, se pactó -entre los Ejecutivos Estatales y el Ejecutivo Federal- instrumentar las diferencias sustantivas con el propósito de adoptar la filosofía poi ítica sustentada por la actual administración: introducir compromisos específicos para establecer los Sistemas Estatales de Planeación Democrática procurando su congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultando al COPLADE correspondiente para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos; elaborar anexos técnicos informativos de las inversiones a realizar en cada estado además de los anexos técnicos de los programas sectoriales concertados; comprometerse a establecer lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA), y a definir las bases metodológicas que permitan determinar en el seno de los COPLADE, la coordinación de acciones para el control y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo (PLADE), y el Programa Operativo Anual. Se recogen principios ordenadores del actual régimen, como son el nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, el desarrollo, el empleo y combate a la inflación, la planeación democrática y la descentralización de la vida nacional. Con base en estas tesis se pretende ampliar las facultades y atribuciones de los estados y ampliar la capacidad de los municipios, con la finalidad de dar apoyo al federalismo e impulsar la producción y el empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana y desconcentrar poi ítica, administrativa, económica y culturalmente, la vida nacional.

En cada CUD existe un capítulo denominado "De la descentralizaciór- de la vida nacional", para dar mayor cobertura a las acciones y programas a descentralizar. Se incluyen disposiciones que garantizan la participación del sistema bancario del país en el COPLADE con objeto de impulsar la descentralización, conviniendo en que éste sea el único elemento de vinculación y comunicación en el marco de la planeación democrática entre cada uno de los estados y el gobierno federal, a fin de instrumentar la poi ítica correspondiente. Se establecen compromisos específicos para que el gobierno federal transfiera al gobierno del Estado los servicios de educación y de salud pública. También, se promueve una mayor participación de los municipios en los COPLADE a través del capítulo "Del fortalecimiento municipal".

La transferencia de acciones y programas tendrá también por objeto, el que los estados y municipios ejerzan potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones. Así, podrán convenir que se les transfieran los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales, respetando los derechos de los trabajadores, en los casos en que el gobierno estatal, o el municipal, queden a cargo de la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos realizados anteriormente por el gobierno federal. El Ejecutivo Federal brindará asesoría técnica y apoyo material para la

realización de las acciones programadas a que se refiera el Convenio. Por otra parte, los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a establecer las bases, lineamientos y mecanismos procedentes, para que sean transferidos al gobierno del estado respectivo, y a los municipios, los servicios de salud y educación pública, las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y a la creación y administración de sus reservas territoriales conforme a la legislación federal vigente.

Asimismo, a petición de los Ejecutivos Estatales, el Federal intensificará los estudios a fin de transferir las funciones que están a cargo de entidades de la administración pública federal paraestatal, así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los gobiernos de los estados o de los municipios, y su ámbito de acción e influencia se limite a la localidad que en cada caso corresponda, respetando los derechos de los trabajadores. Por lo que se refiere a estudios de descentralización, de modernización, asesoría y capacitación, éstos se pondrán a disposición de los Ejecutivos Estatales.

Otro convenio suscrito es el de coordinarse para fortalecer a los gobiernos municipales a través de su participación, a fin de que puedan atender las necesidades de sus propias comunidades; para ello, los Ejecutivos Estatales se comprometen a realizar diversas acciones entre las que destaca la creación y fortalecimiento de los Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo con características y funciones congruentes a las de los COPLADE.

Los programas de desarrollo socioeconómico, materia de los CUD, comprenden las acciones de inversión y de gasto federales descentralizados a los Ejecutivos Estatales, cuya ejecución requiere de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; así, para lograr lo anterior se han fortalecido o, en su caso, establecido los siguientes programas en cada estado: Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral de Desarrollo Rural IPIDER); Programas de Inversión Federal de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; Programas Sectoriales Concertados (PROSECI. en los que se prevé la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado; Programa de Desarrollo Estatal (PRODES); además de los apoyos financieros a estados y municipios, que contribuyen a reducir eventuales insuficiencias en el gasto corriente. En relación a los PRODES, es importante señalar que las partes acuerdan incorporar a cada CUD los compromisos específicos que actualmente se tuvieren con las diversas dependencias de la administración pública federal; los compromisos que se celebrasen en lo futuro se integrarán bajo la figura de Convenios de Coordinación. En el capítulo de los CUD referido a los PRODES, se establecen las acciones que realizará el Ejecutivo Federal, a través de todas y cada una de las Secretarías de Estado en base a sus respectivas atribuciones, a fin de coordinarlas con las de los Ejecutivos Estatales.

Asimismo, en otro capítulo, se establece un programa de emergencia para proteger el empleo, el cual será realizado en cuatro ámbitos de acción: zonas rurales, zonas urbanas críticas, apoyo a la planta productiva y servicio social obligatorio. Se crean las coordinaciones regionales con la finalidad de coordinar las acciones entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás dependencias y entidades federales, estatales, municipales y sectores social y privado. De la misma manera se especifica la forma en que se financiarán los programas de los Convenios, dichos financiamientos deberán ser instrumentados con estricto apego a la normatividad establecida y podrán ser de tres tipos: transferencias de fondos del gobierno federal al estatal; realización de obras por encargo del

gobierno federal y aplicación directa de fondos. A este respecto, los Ejecutivos Estatales se obligan a aplicar los financiamientos y a informar sobre los avances de las obras. La falta de entrega de dichos informes podrá ser causa de la suspensión de la ministración y de la exigencia de su devolución.

Finalmente, en los tres últimos capítulos de cada CUD, se establecen las obligaciones de los Ejecutivos Estatales respecto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos fruto de los convenios; de la revisión, vigencia y forma de evaluación del cumplimiento del mismo, así como de las responsabilidades a que se hace acreedora la parte que incumpla el referido convenio. Es importante señalar que los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo deberán rendir informes trimestrales a los Ejecutivos Estatales y por conducto de la Secretaria de Programación y Presupuesto al Ejecutivo Federal.

Sin embargo, es importante mencionar la existencia, en algunos estados, de convenios celebrados entre los Ejecutivos Estatales respectivos y las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Reforma Agraria con el propósito de "formar el Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regulación de la Tenencia de la Tierra... ", Es evidente que estos comités estatales se contraponen a los respectivos CUD, ya que en ellos se especifica que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), "operará como el único elemento de vinculación y comunicación... en el marco de la planeación democrática"; para lo cual el Ejecutivo Federal se compromete a:

> **e) Coordinar sus acciones con el Ejecutivo Estatal a efecto de consolidar el COPLADE como la única institución para hacer compatibles (...)** los esfuerzos **de las tres** instancias de **gobierno en el marco de la planeaci6n democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente convenio...**[20]

Más adelante, los CUD disponen que serán revisadas o adecuadas las disposiciones jurídico-administrativas por las cuales operen en las entidades mecanismos de coordinación intergubernamental, con duplicidad de funciones y dispersión de esfuerzos respecto a los COPLADES. Para reforzar esta idea, los Ejecutivos Federal y Estatales acuerdan incorporar a los CUD respectivos los compromisos específicos que en ese momento tengan concertados los gobiernos de los estados con las diversas dependencias de la administración pública federal y señalan que los que se celebren en lo futuro se integrarán bajo la figura de Convenios de Coordinación.

Por otro lado, en los CUD se establece expresamente -como ya se mencionó- un compromiso entre el Ejecutivo Federal y los Estatales por el cual el primero transfiere a los segundos las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y a establecer normas y mecanismos con el propósito de que los gobiernos de los estados participen en la creación y administración de las reservas territoriales. En este sentido, y para evitar la duplicidad oe funciones y la dispersión de esfuerzos, en los CUD se establece, en su cláusula Trigésima, que el

> **Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y el Ejecutivo del Estado,** [. . .] **convienen en coordinar sus acciones para la aplicación de los programas en materia de desarrollo urbano**

[20] **La presentación honogénea de los Convenios firmados permite constatar en cualesquiera de ellos las referencias a cláusulas específicas; en este caso, la Cláusula 5a., inciso C.**

> **y vivienda; para la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los programas estatales de desarrollo urbano y de vivienda; así como para promover y apoyar en su caso, la formulación de los programas de desarrollo urbano municipales y de centros de población.**

Asimismo, la cláusula Trigésima Cuarta de los CUD dispone que

> **El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretada de la Reforma Agraria, y el Ejecutivo del Estado** (. **..) llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias; promover la conservación y rehabilitación de tierras, bosques yaguas en** ejidos, **comunidades y colonias;** [. **. .) regularizar zonas urbanas** elidales **y comunales que necesitan de la acción conjunta Federaci6n-Estado-Municipio.** . .

Lo anterior, evidencia la violación al espíritu y a la letra de los Convenios Unicos de Desarrollo, duplicando conductos e instrumentos de cuya multiplicidad sólo podrá derivar la confusión.

CONSIDERACIONES FINALES

Los antecedentes mencionados en apretada síntesis, muestran las complejidades por las que el proceso de planificación nacional transita. Una vez arrostradas esas dificultades y expresadas algunas decisiones y compromisos públicos del Ejecutivo Federal para el periodo 1982-1988, el país enfrenta la necesidad de esquemas de previsión y planeación para el desarrollo nacional.

Contamos con la estructura normativa y funcional para una planeación de diversos horizontes temporales; pero se imponen, sin embargo, ajustes a esa estructura que garanticen el cumplimiento de metas, la previsión oportuna, la evaluación estratégica, y la anticipación de colapsos y contradicciones cuyo costo social pueden comprometer la soberan ía nacional. Muchos aspectos deben hacerse efectivos, otros han de modificarse con base en la experiencia. De esta manera la sectorización ha de ser fortalecida mediante la proscripción del "feudalismo administrativo" y el desaliento de los acuerdos que eluden la coordinación y la responsabilidad poi ítica de los sectores; la eliminación correlativa de la sustitución centralizadora de las decisiones institucionales; la importancia de la disciplina administrativa y presupuestaria; la elevación de la productividad y la eficiencia financiera, sin prescindir de la eficacia social y poi ítica; la reducción de la inercia y las expectativas de optimismo infundado o desorbitado; la racionalización del tramo de control del Ejecutivo Federal y de los coordinadores de sector; pero, fundamentalmente, recordando que todo proyecto de planeación del desarrollo debe preguntarse zpara quién?, y conllevar un programa político cuyo olvido es un error histórico que se debe suprimir.

El comportamiento permitido en el nuevo equilibrio de fuerzas a viejas fracciones dominantes, la velocidad y calidad de respuesta gubernamental, y el papel que se asigne a las alianzas populares, sustentarán la capacidad de maniobra y el instinto de conservación del sistema sociopol ítico, que bien podría hoy rescatarse a sí mismo de la inquietante tesis del bonapartismo.

Por otra parte, durante muchos años se ha manifestado en el terreno poi ítico temores por la "tecnoburocracia" y se confunde ésta COn cualquier expresión técnica; se ven fracturas -quizá en ocasiones más allá de la realidad- y se discurren maniqueísmoscomo la disyuntiva entre la administración y la poi ítica. Pareciera incluso que los males del país se deben per se a la toma de decisiones

administrativas o a la intención de contar con elementos especializados -independientemente de su oportunidad social, valorización e ideología- y no al hecho de que en su momento pueden surgir errores precisamente por ausencia de exámenes rigurosos de las alternativas e ineptitud o incapacidad poi ítica y técnica de funcionarios.

Precisada, como ha sido en diversas ocasiones, la indisoluble relación entre administración pública y poi ítica, la discusión sobre si han de privilegiarse o no las tareas de planificación nacional aún pretenden algunos reducirla a la polémica entre los intereses populares y los de la gran burguesía, sin el examen mismo de las propuestas; en el fondo, y por culposa ignorancia, se da la batalla entre quienes hacen de la poi ítica y de la econom ía poi ítica, una esoteria Y un juego de reglas ocultas sujetas sólo a la interpretación y a la sensibilidad de la epidermis, y los que en un mundo complejo no pretenden lograr sólo soluciones de cubículo, sino arrostrar riesgos y enfrentar el desafío que la planificación implica, porque significa la corresponsabilidad de las decisiones y el no encubrimiento de las faltas en la retórica fácil y populista. Hoy las tendencias progresistas deben expresarse a través de posiciones anal íticas. técnicamente fundadas y poi íticamente críticas. La rectoría del Estado en materia económica y social para regir los destinos del país, y elevar el proyecto nacional a la dimensión social que un presente turbulento dificulta, implica el uso consecuente de los mejores frutos de la inteligencia humana.

No hay técnicas asépticas o neutras, pero tampoco deben calificarse simplistamente. Una planeación que busque a toda costa la eficiencia administrativa sobre la eficacia poi ítica y social, es sin duda una planeación que está de espaldas al interés popular, Debe aceptarse e impulsarse una opinión pública más informada y una reforma poi ítica que corra al parejo de las estructuras de planeación, para someter al gran juego legislativo e ideológico el proyecto nacional. Parece claro, sin embargo, que los mexicanos debemos ya advertir que los temores y la desconfianza hacia la planificación, por erráticas e infundadas consideraciones éticas, se afilian, paradójicamente, a las actitudes de quienes también la pretenden desalentar por motivos no solidarios, vertebrados en el temor de perder las ventajas y privilegios que el sistema ha permitido al poder económico privado.

LA PARTICIPACION POPULAR EN LA PLANEACION DEMOCRATICA DEL DESARROLLO ESTATAL EN MEXICO

Roberto Gómez Collado

Marco de referencia

Un tema de gran actualidad en.la administración pública mexicana lo constituye el relativo a la participación de los distintos sectores sociales en los procesos de planeación del desarrollo nacional.

El Plan Básico 1982-1988 que el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado enarboló durante su campaña como candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, otorga una destacada importancia al concepto de *planeaci6n democrática,* Como sustento del proyecto nacional que reafirma los valores de la Revolución Mexicana, pues afirma que: "La planeación es tarea revolucionaria, porque esejercicio de razón, libertad y voluntad para la transformación social. .. Planear significa fijar con claridad objetivos y metas a partir del modelo del país al que se aspira, requiere determinar estrategias y prioridades, así como asignar recursos, responsabilidadés y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos y evaluar resultados".'

El propio Plan Básico 1982-19B8 expresa que: "Nuestra vida democrática exige el reforzamiento de la participación de los obreros, campesinos, del sector popular, de toda la población en la toma de decisiones y en la vida poi ítica del país. Se debe continuar incorporando a la vida poi ítica a todo el que lo desee y convencer a todos de que deben hacerlo... Con mayor participación del pueblo en las decisiones poi íticas, en la formación y disfrute de la cultura, así como en los procesos de producción y distribución, se podrá realizar la democracia popular y representativa definida por la ideología de la Revolución Mexicana. La ruta correcta es la que decide el pueblo, en la que participa el pueblo, y la que debe beneficiar al pueblo de México".[2]

Se trata de modificar el concepto de una planeación de estilo tecnocrático, en la que los planificadores pretenden imponer sus decisiones a los planificados, por la planeación democrática en la que la participación popular oriente las decisiones de los encargados de elaborar los planes.

Por tanto, señala el Plan Básico 1982-1988, "la planeación democrática del desarrollo es un instrumento que permite conducir y ordenar el cambio social y es, en consecuencia, un proceso eminentemente poi ítico"."

Estos postulados fueron materializados, a iniciativa del licenciado Miguel de la Madrid ya en funciones de Presidente de la República, en la Constitución Poi ítica de los Estados Unidos Mexicanos

1Partido Revolucionario Institucional. *Plan Básico* 1982-1988 y *plataforma electoral.* lEPES del PR 1, México 1981, pp. 26 *V* 27.

2, bfd. p. 25.

'¡bid. p. 27.

mediante la reforma al artículo 26, según Decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 3 de febrero de 1983, cuyo texto es el siguiente:

> El Estado organizará un sistema de planeaci6n democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la demotratizaci6n política, social y cultural de la nación.
>
> Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la ptaneacíón.
>
> La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las asoi raciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.
>
> La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de pleneación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gohiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.
>
> En el sistema de planeación democrática, el Conqreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

1, Importancia de la participación popular en la planeación

El proceso de planeación se inscribe en el proyecto poi ítico de nuestra nación y para hacerlo factible se requiere que sea participativo.

"La participación se presenta no como un mero instrumento de eficacia, sino como un medio irrenunciable del hombre en su quehacer en el mundo. Si no participa, no puede crear ni dejar su huella en un proceso que le es propio y que constituye su imayen misma. Se trata, pues, de un imperativo que no acepta metáforas ni escamoteos y exiye, sin reticencias, la entreqa del poder efectivo a los miembros de la sociedad para que asuman esta participación." [4]

Hasta ahora, la planeación del desarrollo del Estado mexicano se había realizado sin la participación del pueblo, sin considerar las auténticas demandas populares, sólo habían intervenido los cuerpos técnicos responsables de la planeación en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública. Esto yeneró resultados pobres en los alcances de los objetivos y metas de los planes en los aspectos sociales, pues no se hab ía logrado la colaboración de los sectores y yrupos sociales. A este respecto nos dice Laureano López Rodó en el próloyo de la obra que se cita:

> He dicho alguna vez que la planificación no es una tarea de qabinetc, aunque en ella deben participar, como es lógico, los expertos; una tarea que no puede realizarse lejos del pueblo, en base a un misterioso arcano

4 Matte L.. Alfreklo y Hemón venenes c .. *El desarrollo: proyecto* porúrco de *liberación*. Ed. Herder. Barcetonu. 1973. p. 262.

> conocimiento de lo que constituye el interés público, que sólo ellos pretendieran poseer. La planificación, que es, ante todo, elección de valores, exige nuevos sistemas de integración del ciudadano en el Estado, nuevas vías de presencia y participación popular en la toma de las decisiones que les conciernen. Encontrar los caminos para alcanzar esa nueva frontera es el envite más apasionante que la planificación plantea hoya los juristas."

La viabilidad de un plan presupone la participación de los sectores y grupos sociales interesados en los objetivos del propio plan; es un hecho generalizado que los fracasos de ciertos planes tengan su origen en el total desconocimiento que de ellos tiene la población a quien se dirigen. Por ello, un grupo de expertos de la ONU ha considerado que:

> Se reconoce ampliamente la importancia de la participación popular para aumentar la eficacia de la planificación nacional. La participación popular puede lograr una correspondencia entre los objetivos soctopohticos y económicos y las metas previstas. Además, puede contribuir a la movilización de recursos y a su utilización eficaz. Si bien la forma y el grado de participación popular es una cuestión pohtlca, se ha comprobado que esa participación puede mejorarse mediante la mayor participación en la planificación del desarrollo de las autoridades estatales y locales, los gremios y otras instituciones sociales, los grupos comunitarios, las asociaciones de agricultores y pescadores y las organizaciones profesionales y comerciales. [6]

Uno de los riesgos importantes que entraña la planeación es el que nunca se realicen los planes que se elaboran. Sin embargo, este riesgo puede minimizarse y aun desaparecer, si existe una amplia y nítida participación popular en todo el proceso de planeación desde la concepción de las ideas básicas hasta la evaluación de los logros que se alcancen.

2. Principios de la planeación democrática en México

Durante su campaña poi (tica el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado expuso ante los profesionales del Estado de México, que:

"La planeación para ser democrática ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la nación. La planeación democráctica es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo.

"La planeación ha de ser veh ículo para articular las demandas sociales mediante un sistema poi ítico que las reconozca, las capte, las regule y pueda responder con realismo y gran horizonte a las necesidades del pueblo. La planeación democrática no es meramente una serie de procedimientos técnicos, sino que está íntimamente asociada a una idea y a una práctica poi ítica más amplia al proceso mismo de transformación de la sociedad y a la armonización de los diversos intereses de la nación"."

[5] Plan¡ ficación I *t.smdios juridicns Vecondmicos.* lns ntuto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974. p. 13.

('ONU. *Fortalecimiento* de *la* administración *pública* y de las *finanzas pal·a el desarrolJo* en *el decenio* de 1980: *problemas* y enroques. Ed Orqentzectón de las Naciones Unidas, Nueva York. 1979. p. 9.

[7] Migre! de la Madrid H. *Nacionalismo revolucionario: síete tesis fundamentales de campana.* Ed. PAI. 1982. p. 111.

En el texto del mismo discurso, que constituye el antecedente más completo del actual sistema de planeación nacional del desarrollo, se destaca la característica del elemento más sobresaliente, la *participación popular;* al postular que: "Con absoluto respeto a la libertd de decisión en las esferas de los sectores privado y social, dentro del régimen mixto de nuestra economía, instrumentaremos los planes y programa con todos los mecanismos de poi ítica de desarrollo al alcance del Estado. La arman ía de las acciones entre los sectores público, social y privado asegurará el mejor cumplimiento de nuestros objetivos y metas. El plan debe apoyar la unidad de los mexicanos".'

Después que tomó posesión de la Presidencia de la República el licenciado Miguel de la Madrid, envió al H. Congreso de la Unión la iniciativa para crear la Ley de Planeación entre cuyos párrafos refiere que: "La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad",•

Una vez que fue aprobada esta iniciativa por el H. Congreso de la Unión, la Ley de Planeación, entró en vigor el pasado 6 de enero del presente año.

Hemos seleccionado algunos artículos de la Ley que citaremos textualmente, con objeto de facilitar al lector la comprensión global de esta temática.

Los principios del sistema de planeación nacional del desarrollo los encontramos expuestos con toda claridad en el artículo 20. de la Ley de Planeación que preceptúa:

> **La planeaci6n deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecuci6n de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello estará basada en los sigu** lentes **principios.**
>
> **1. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;**
>
> **11. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeaci6n y ejecución de las actividades del gobierno;**
>
> **111. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;**
>
> **IV. El** respetoirrestricto **de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;**

[8] *Ibíd.* **pp. 113 Y 114.**

[9] **Miguel de la Madrid H.** *Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley* **de** *Planeación.* **México, 1982.**

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

En relación con el tema de estudio, las fracciones II y V son las que se encuentran más vinculadas; en la fracción II se establece como principio de la planeación el ejercicio democrático que impulse la participación activa del pueblo, no sólo en la planeación, sino también en la ejecución de las actividades gubernamentales. En la fracción V, se establece como principio de la planeación el desarrollo equilibrado del país mediante la descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento de las entidades federativas y el municipio libre.

Por otra parte, en los artículos 20, 33, 34 y 35 se estipula con detalle la manera en que operarán los principios enunciados anteriormente. Dichos artículos a la letra dicen:

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación **democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.**

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Por lo que respecta a los gobiernos de los estados, el Ejecutivo podrá convenir la coordinación que se requiere para que participen en la planeación nacional y coadyuvar a la consecución de objetivos; igualmente para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta, considerando en todo caso la participación que corresponda a los municipios. La planeación del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones queda a cargo de los gobiernos estatales y municipales, conforme a sus competencias y respetando su soberan ía.

La participación de las entidades federativas se realizará a través de la coordinación con la federación como lo marcan los siguientes artículos de la propia Ley.

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación **nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.**

Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas.

1. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

11. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la nlaneación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

111. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción 111 del artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones;

Articulos 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas en las actividades de plancación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

3. Hacia la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática

La Ley de Planeaei6n no define con claridad en qué consiste el Sistema Nacional de Planeaci6n Democrática; sin embargo, pretendemos explicarlo a través de los elementos descritos en la Ley, y de las funciones que la misma les otorga.

Los elementos se pueden agrupar en:

a) Dependencias y entidades de la administración pública federal a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación.

b) Gobiernos de los estados.

e) Grupos sociales interesados en la planeación.

La interacción de estos elementos, con el propósito común de generar el plan y sus programas, es lo que constituye en nuestra interpretación el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Al entrar en vigor la Ley de Planeación, de inmediato se inició la instrumentación de la participación social en la planeación, para lo cual, siguiendo un procedimiento de la cúspide a la base, se instalaron los "foros de consulta" para la planeación democrática, mediante una ceremonia realizada en Palacio Nacional.

Una crónica periodística nos relata que: "Salinas de Gortari, secretario de Programación y Presupuesto, en su discurso de once cuartillas expuso que en cumplimiento del artículo 20 de la Ley, se instalarán 18 foros de consulta popular para la planeación democrática. Los foros se integrarán por comisiones en las cuales podrá participar ampliamente la comunidad para consultar, discutir y pro poner, en forma seria y responsable, los aspectos fundamentales del desarrollo del país.

"Los foros y sus coordinadores son Desarrollo Rural Integral, SARH; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior, SECOFIN; Sistema Integral de Transporte, SCyT; Modernización Comercial y Abasto Popular, SECOFIN; Desarrollo Tecnológico, CONACYT; Productividad y Capacitación, ST y PS; Desarrollo Urbano, SDUE; Ecología, SDUE; Energéticos, SEMIP; Turismo, Secretaría de Turismo; Pesca, Secretaría de Pesca; Salud, SSA; Educación, Deporte y Recreación, SEP; Agua, SARH; Justicia, PGR; Empresa Pública, SCGF; Reforma Agraria Integral, SRA; Ciudad de México, DDF."'O

Así, se iniciaba el proceso para instrumentar la estrategia "sectorial" que establece la Ley de Planeación.

Por lo que respecta a la vertiente de "coordinación", a partir del mes de febrero de 1983, se llevó a cabo la ratificación de los Convenios Unicos de Coordinación acordados por los Ejecutivos Federal y Estatales con fecha 5 de febrero de 1980, los cuales cambiaron su denominación por la de Convenios Unicos de Desarrollo (CUD).

La primera c1aúsula del CUD estipula que:

> El presente Convenio tiene por objeto impulsar y Iomeutur el desarroffo integral del país, mediante la coonf nación de los Ejecutivos Federal y Estatal para la reulización de acciones y programas que PIOIllUt:Vim y 11Iopicien la Plancuciou Nacional de Dcsuuono, la descenuafización de la vill'l nnciouul, y el fortalecuniunto municipal, enc.numndos a obtener una sociedad más igualitariu.

Las bases para establecer la planeación democrática del desarrollo estatal se estipulan en la cláusula quinta que dispone:

> ***De la Planeación Democrática en los Estados***
>
> QUINTA. Los Ejecutivos Fedetul y Estatal, con el propósito de fortulecer el desunollu nacional r: unpuls.n la descentralización du la vida nacional, así como de avanzar en la cousolidacróu del Sistema Nacional de Planeación Democnincn. convienen en cuoulm.u sus acciones pura el estahlecinuento de UIlSisternu Estatal de PIjIncación Dnrnocrática, u efecto de atmoniz.u , en el amhjIo estatal, las ucrividades que en uso de sus atIibucionus y en la esferu de su competencia roufizu en esta matetia el Gobier no de! Estado. con las que se lleven a c;n)(a en la instunc¡u ledcral.

IOE1 ot« 3 de febuero de 1983, p. 3.

Las partes acuerdan que las características del Sistema Estatal de Planeaci6n Democrática sean similares, en lo conducente, a las del Sistema Nacional de Planeaci6n Democrática, con atributos que **lo definan como integral, participativo y democrático, a fin de que sus elementos esenciales permitan una adecuada vinculación entre ambos Sistemas.**

Asimismo, convienen en que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). operará como el único elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos Sistemas, **en el marco de la planeación democrática.**

Posteriormente, esta misma cláusula señala los compromisos que asumen los gobiernos federal y estatal.

Como ha quedado establecidoen la cláusula quinta del Convenio Unico de Desarrollo, es el Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE) el único organismo que vinculará a los sistemas de planeación democrática: el nacional y estatal.

Los COPLADE son organismos públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, que tienen como propósito compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatales y municipales, en materia de planeación durante las distintas etapas del proceso, propiciando la participación de los diversos sectores de la comunidad.

Existe ya un Sistema Nacional de Planeación Democrática, con un amplio marco jurídico a nivel federal, y además, un proceso importante que ha abierto nuevos cauces de participación popular en el aparato gubernamental. Sin embargo, a nivel estatal, son pocas hasta ahora las entidades federativas que cuentan con marcos jurídicos adecuados para hacer posible la participación popular en la planeación del desarrollo estatal y, por tanto, se encuentran en condiciones precarias para cumplir" eficientemente con la parte a la que se han comprometido al coordinarse con la federación.

4. Supuestos básicos para una sociedad participante

La democracia, más que una forma de gobierno, es un estilo de vida; y más que un estilo de vida, constituye una vocación del hombre. El hombre no se contenta con ser tan solo espectador del desarrollo estatal, ha adquirido conciencia que de alguna manera, el destino de su vida personal está ligado al destino de la vida pública. Cogestión, autodeterminación y participación popular, son términos que revelan grandes aspiraciones de la población por insertarse en las tomas de decisión y de responsabilidad de la vida pública.

La participación popular no puede darse en una expresión físicamente masiva de grandes conglomerados. La participación popular debe ser organizada. Los grupos organizados constituyen la mejor forma para garantizar una participación consciente y permanente, y supone la existencia de mecanismos claros e institucionales establecidos específicamente por la ley y respetados fundamentalmente por quienes gobiernan. Así pues, "para que tenga lugar una sociedad verdaderamente participante, debe reformarse la concepción actual del Estado. Ante todo, éste debe ser efectivamente un Estado de derecho, y no sólo en las declaraciones, como ocurre a menudo en Latinoamérica. No todo estatuto jurídico del poder da lugar a un estado de derecho, sino solamente aquel que resguarda

la dignidad de la persona a través del imperio de la ley. En un estado de derecho, los que ejercen el poder están subordinados al derecho"."

Otros supuestos corresponden a los gobernados, es decir, a la sociedad. A este respecto: "Para participar, y esto es válido para toda participación, se requiere pues, información, la cual constituye un derecho del participante a saber qué y para qué se hacen las cosas y los antecedentes suficientes para discutir eficazmente los problemas; educación, orientada a la apertura con los otros, al conocimiento de los problemas y a la comprensión poi ítico-cultural y científico-tecnológica del problema, como clave de una participación democrática; estructuras, donde se exprese la solidaridad de que se ha hablado y la subsidiaridad necesaria en una sociedad integrada soüoartamente".'?

5. Organos de Planeación y Mecanismos de Participación Popular en las Estructuras Administrativas de los Gobiernos de los Estados de la Federación

Actualmente no existe en los gobiernos estatales homogeneidad en cuanto al órgano responsable de las funciones de planeación, ni en cuanto a los mecanismos de participación popular en los procesos de planeación del desarrollo estatal. La jerarquía, estructura y funciones de los órganos administrativos son diversos.

Los órganos de planeación de los gobiernos estatales se ubican en las Secretarías o Direcciones que se denominan: de Planeación; de Desarrollo; de Programación; de Fomento Económico; o bien, de Programación y Presupuesto. Solo en las leyes orgánicas de la administración pública de siete estados de la República se encuentra prevista la posibilidad de la participación popular en los procesos de planeación del desarrollo estatal. (Ver Cuadro)

Por lo que se refiere a los mecanismos de participación popular para la planeación del desarrollo estatal, conviene destacar que estos han sido impulsados por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el caso de los "Foros de consulta popular para la planeación democrática del desarrollo estatal", y por la Secretaría de Gobernación, en el caso de los "Foros de consulta popular para la reforma municipal".

A nuestro juicio, esta diversidad de órganos administrativos y de precarios mecanismos de participación popular en la planeación del desarrollo estatal, se enfrenta a los siguientes problemas:

El primer gran problema al que debe enfrentarse la planeación democrática está representado por esta característica siqnificativa de las dependencias y entidades de la administración pública mexicana, cuya naturaleza administrativa en la formulación e instrumentación de poi íticas es mixta, porque no puede negarse que aun cuando son básicamente ejecutoras de las poi íticas, sus decisiones operativas son lo suficientemente autónomas como para dificultar la coordinación interinstitucional.

El segundo gran problema estriba en la dudosa capacidad de toda la maquinaria administrativa para formular planes y programas coherentes y congruentes entre sí.

ll Matte L.. Alfredo y Ramón Venegas C. *Op. cit.* pp. 263 y 264.

12,b ld• pp. 202 y 203.

El tercer problema lo constituye la desconfianza, carencia de oportunidades y falta de experiencia en la participación popular de los sectores sociales involucrados a lo largo de todo el proceso de planeación.

6. Marco propositivo de acciones jur rdices y administrativas para la participación popular en la planaación damocrétice del desarrollo estatal an México

La planeación del desarrollo como instrumento del aparato gubernamental para la previsión, parece indispensable en la actualidad para dar respuestas a las demandas populares; así como para crear consensos y evitar la incertidumbre popular en la satisfacción de las necesidades sociales.

Los gobiernos estatales serán más democráticos y estarán mejor apoyados por todas las fuerzas populares, si cuentan con canales, instrumentos y mecanismos que hagan posible la participación de los diferentes sectores y grupos sociales en los procesos y en los órganos de planeación, que aseguren a la población la coordinación administrativa de las instituciones públicas y la concertación de acciones.

Si a través de la planeación del desarrollo se pretende alcanzar mejores niveles de bienestar social, político, económico y cultural; los planes, los programas y las acciones políticas consecuentes, deben respetar, integrar y reflejar coherentemente los valores, principios, alternativas de solución y las decisiones poi íticas fundamentales de nuestra sociedad.

Las auténticas demandas populares y las genuinas aspiraciones de la colectividad podrán ser fielmente interpretadas por los órganos gubernamentales, si se establece una comunicación sin interferencias en el diálogo social.

a) *Acciones juridicas:*

En este sentido se produjo una de las más relevantes conclusiones del seminario sobre *Estrategias nacionales de desarrollo regional* realizado en Bogotá en 1979 organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1LPES), conjuntamente con otras instituciones de varios paises latinoamericanos, y auspiciado por la ONU y la CEPAL, al afirmar que: "Debe prestarse mayor atención a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera en que éstas influyen en la formulación y ejecución de poi íticas y proyectos".'[3]

Consideramos que para que exista una nítida participación popular en la planeación del desarrollo estatal, es necesario realizar algunas modificaciones al marco jurídico y reorganizar las estructuras administrativas para lograr una eficiente y eficaz *coordinecion* de las dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal que operan en el seno del COPLADE.

74 130NU_ILPES. *Experiencias de pJanlficaclón regional en América Larina.* Santiago de Chile, 1981. p. 381.

Este marco propositivo de acciones legislativas y administrativas, lo resumiremos en los siguientes puntos:

Primera. Definir el marco jurídico de la planeación del desarrollo estatal a través de una ley de la materia, que destacadamente establezca la participaci6n popular en la planeaci6n.

Segunda. Modificar el reglamentos del COPLADE a fin de incorporar a los sectores sociales en los procesos de planeaci6n que se verifican en los diferentes comités y subcomités.

Tercera. Reformar las leyes orgánicas municipales para establecer los comités de planeaci6n municipal, caracterizados por la incorporaci6n de los diferentes sectores sociales interesados en la planeaci6n de desarrollo municipal.

Cuarta. Celebraci6n de convenios para la planeaci6n del desarrollo Estado-Municipio, para incorporar a los ayuntamientos en los procesos de planeaci6n, y lograr congruencia y coherencia en los planes de los municipios y el Estado.

b} Acciones administrativas:

Primera. Estrechar los vinculas entre las dependencias y entidades de los gobiernos federal y estatal que actúan en los procesos de planeaci6n.

Segunda. Reubicaci6n de los 6rganos encargados de la planeación que operan en diversos órganos gubernamentales.

Tercera. Definir y establecer un mecanismo permanente de participación popular para la elaboración y evaluación del plan y los programas.

ORGANOS DE PLANEACION y MECANISMOS DE PARTICIPACION POPULAR EN LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

ESTADO	DENOMINACION	PARTICIPACION POPULAR EN LA PLANEACION	LEGISLACION
Aguascalientes	Secretaría de Planeación y Presupuesto	-	L. Org. de la Admón. Pública
Baja California Norte	Secretaría de Desarrollo	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Baja California Sur	Secretaría de Desarrollo	Artículo 23 Frac. XI	L. Org. del Poder Ejecutivo
Campeche	Secretaría de Desarrollo Industrial y Fom. Eco.	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Coahui1a	Dir. General de Planeación y Desarrollo	-	L. Org. de la Admón. Pública
Colima	Dirección de Economía y Planeación	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Chiapas	Secretaría de Desarrollo Económico	Artíeulo 24 Frac. III	L. Org. de la Admón. Publica
Chihuahua	Departamento de Economía	-	Código Administrativo
Durango	Sec. de Des. Eco.Prog. y Presupuesto	-	L. Org. de la Admón Pública
Guanajuato	Secretaría de Programación	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Guerrero	Dirección Gral. de Desarrollo Económico	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Hidalgo	Secretaría de Planeación	Artículo 30 Frac. 1	L. Org. de la Admón. Pública
Jalisco	Departamento de Programación y Desarrollo	Artículo 15 Frac. IV y VII	L. Org. del Poder Ejecutivo
México	Secretaría de Planeación	Artículo 26 Frac. 111	L. Org. de la Admón Pública
Michoaeán	Coordinación de Programación	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
More1os	Secretaría de Programación y Presupuesto	Artículo 30 Frac. 11	L. Org. de la Admón. Pública
Nayarít	Dirección General de Desarrollo	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Nuevo León	Secretaría de Fomento Económico	-	L. Org. de la Admón. Pública
Oaxaca	Dirección General de Desarrollo Económico	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Puebla	Secretaría de Programación y Presupuesto	-	L. Org. de la Admón. Pública
Querétaro	Secretaría de Programación y Presupuesto	-	L. Org. de la Admón. Pública
Quintana Roo	Secretaría de Desarrollo Económico	Artículo 21 Frac. 111	L. Org. del Poder Ejecutivo
San Luis Potosí	Secretaría de Programación y Presupuesto	-	L. Org. de la Admón. Pública
Sinaloa	- -	-	L. Org. de la Admón. Pùblica
Sonora	Secretaría de Programación y Presupuesto	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Tabasco	Dir. de Control de los Comités de Planeación M.	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Tamaulipas	Secretaría de Fomento Económico y Turismo	-	L. Org. de la Admón. Pública
Tlaxcala	Secretaría de Desarrollo y Fomento Económico	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Veracruz	- -	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Yucatán	Dirección Gral. de Programación y Desarrollo	-	L. Org. del Poder Ejecutivo
Zacatecas	Dirección Gral. de Programación y F. Eco.	-	L. Org. de la Admón. Pública

Fuente: Leyes Orgánicas de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982.

UN EJERCICIO DE PLANEACION A NIVEL MUNICIPAL

Edmundo García Fajardo

Marco de referencia

En el ámbito de nuestra estructura federal de gobierno y a través del proceso evolutivo que ha tenido el desarrollo de nuestro país, es en gran medida importante intentar descubrir hasta dónde el municipio mexicano ha participado como autoridad representativa en este proceso vinculado estrechamentecon los programas y planes de gobierno.

En administración pública, la planeación se ha considerado tradicionalmente como un medio del que se vale el Estado para alcanzar propósitos cualitativos y cuantitativos previamente determinados en los diversos y múltiples aspectos de la vida nacional. Por las características de nuestra estructura jurídico-federal, la acción de planear no ha sido ni es exclusiva del gobierno federal, ni de las entidades federativas o de los municipios. Tampoco lo es la acción de legislar o reglamentar en materia de planeación. Sin embargo, los efectos que se puedan derivar de la planeación están directamente relacionados con la existencia y las circunstancias jurídicas, administrativas y financieras de cada nivel gubernamental. Esto se debe principalmente a que el Estado tiene como sujeto de planeación a la nación en su conjunto: población, territorio, infraestructura urbana, social y económica, recursos naturales, actividades económicas, etc. Pero el Estado mexicano ha adoptado la forma de gobierno federal, en la que existen tres autoridades gubernamentales sobre el mismo sujeto de planeación.

La Constitución Federal, de acuerdo con Porfirio Marquet Guerrero,' consigna siete principios básicos. que resumen las opciones poi íticas fundamentales que adoptan los mexicanos a través del Constituyente. Dos de estos principios son el sistema federal y el municipio libre.

El sistema federal adoptado por nuestro pa ís consigna que las entidades federativas son soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior al darse sus propias leyes, siempre que no contravengan las disposiciones de la Constitución Federal. Este principio propicia la existencia de dos órdenes jurídico-administrativos capaces de legislar y actuar en cualquier materia: el federal y el de las entidades federativas; salvo los casos, claro está, en que la Constitución confiera facultades exclusivas sobre alguna materia a uno de los órdenes de gobierno, o les proh íba actuar en otros a cualquiera de ellos. Sin embargo y con la premisa de estas limitantes, nuestro máximo ordenamiento permite una gran variedad de facultades y ámbitos de competencia coincidentes, entre los que se encuentra la planeación del desarrollo.

lPorfirio Merquet **Guerrero. La *estructura constitucional del Estado* mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975. p. 12. El autor parte del análisis efectuado por Luis F. Cánudas en** "Irreformebillded **de las decisiones políticas** tundamentales de la Constitución". *Revista* **de *la Escuela Nacional* de *Jurisprudencia,* Nos. 18, 19 Y 29. México, 1943.**

Por los propósitos y la utilidad que tiene la tarea de planear, ésta se vincula más estrechamente con la acción ejecutiva del poder público que con cualquier otra. En este sentido, la planeaci6n es un instrumento susceptible de ser empleado tanto por el gobierno federal, como por los gobiernos de las entidades federativas y hasta por los ayuntamientos del país; tres ámbitos gubernamentales que procuran la satisfacción de las necesidades de la población asentada en su territorio, con una perspectiva de la problemática por atender distinta y con posibilidades también diferentes entre sí.

Para que las acciones de planeaci6n ofrezcan como resultado un "plan" en cualesquiera de nuestras tres instancias gubernamentales, hay que considerar una gran variedad de factores objetivos y subjetivos. De los primeros se pueden mencionar los recursos técnicos, humanos, financieros y materiales, entre otros; de los segundos, se pueden señalar la voluntad y el apoyo poi ítlco, la participación de los grupos económicos y sociales y de la ciudadan ía en la ejecución de las acciones planteadas, así como la no intromisión -de los planes- en asuntos que pudieran afectar el interés -cualquiera que éste sea- de autoridades o altos funcionarios de los niveles superiores de gobierno, y otros factores que en cada caso particular se presentan. La conjugación positiva de estos factores en la formulación de un plan no garantiza necesariamente los buenos resultados en la ejecución de éste, su presencia tan sólo supone la posibilidad de llevar acciones tendientes a elaborarlo.

Ante este supuesto y evaluando la realidad municipal de nuestro país, se puede afirmar que la planeación ha sido una herramienta administrativa alejada de las posibilidades reales de ser utilizada por nuestros municipios, en la medida en que éstos y sus autoridades se debaten cotidianamente en problemas más urgentes: debilidad de la hacienda municipal, ineficacia de los programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales, deficiente organización administrativa, personal generalmente improvisado o definitivamente incapaz, excesiva centralización poi ítica, económica y administrativa, una fuerte y tradicional dependencia poi ítica del gobernador o altos funcionarios estatales y, recientemente, una dependencia financiera de los propios gobiernos estatales; fenómeno casi general que ha colocado a las autoridades municipales como auténticos empleados del gobernador o de algún funcionario o autoridad estatal.

Los efectos que produce esta diversidad de asuntos, así como sus causas, se encuadran en el contexto de nuestra peculiar forma federal de gobierno con un marcado presidencialismo característico del sistema poi ítico mexicano. Contexto que en muchas ocasiones es la causa misma de los problemas que enfrenta el municipio mexicano, además de que en conjunto resta invariablemente iniciativa, creatividad y posibilidades a los gobiernos estatales y másacentuadamente a los ayuntamientos del país.

La administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente. de los servicios públicos básicos que requiere la población. Recientemente se ha intentado incorporarle tareas que pretenden situarlo como promotor del desarrollo socioeconómico, aunque las adiciones y reformas al artículo 115 constitucional ratifican su papel de ente prestador de servicios. En este ámbito del quehacer municipal, la planeación de los servicios es condicionante para la optimización en su prestación; sin embargo, la problemática contextual señalada anteriormente ha limitado el desenvolvimiento de nuestros municipios en esa tarea.

Antecedentes

El principio establecido por el Constituyente de 1917, en cuanto a que el municipio mexicano es la base de nuestra organización poi ítica y administrativa, ha venido adquiriendo el matiz de aspiración aún no alcanzada, fundamentalmente por el hecho de que al municipio se le ha marqinado como autoridad participativa en el desarrollo inteqral del pa ís. Su problemática al paso del tiempo es cada vez más aguda y las escasas acciones que han emprendido los regímenes posrevolucionarios para fortalecerlo no han tenido resultados efectivos.

En materia de planeación no existen antecedentes sólidos ni precisos en los que se otorguen facultades de planeación a los gobiernos municipales, ni siquiera en relación con los servicios públicos. En 1930, el titular del Poder Ejecutivo, Pascual Ortiz Rubio, promulga la Ley sobre Planeación General de la República, documento jurídico de validez para el Gobierno Federal en el que define como objeto de planeación nacional el .. *.coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del peis,* a *fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo can su topografla, su clima, su población, su historia y su tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras'* .

Para alcanzar los propósitos señalados, la propia Ley sugerfa la formación del *Plano Nacional de México,* el que contendría documentos qráficos que expresan los estudios sobre los distintos aspectos mencionados, **En** síntesis, el contenido de este documento jurídico intentaba detectar objetivamente los recursos naturales y potenciales con los que contaba el país, así como coordinar la realización de obras públicas e infraestructura por parte de las dependencias federales.

Se omitieron indicaciones sobre el papel que en esta tarea tendrían los qobiernos de las entidades federativas y menos aún se mencionó el de los ayuntamientos del país. Unicarnente se estableció como facultades de la Comisión del Programa –órgano responsable de instrumentar las disposiciones de la Ley- en las fracciones V111 y IX del artículo 10, *tener el carácter de Cuerpo Consultivo con respecto a los estados y municipios en la formación de sus respectivos Planos Reguladores, y en el de la expedición de sus reglamentaciones correspondientes,* as í como el *tomentar la creación de Comisiones Locales de Planeación'* .

En este sentido, la labor de las entidades federativas y de los municipios del pa ís se concretaba a tomar medidas previsoras en cuanto al crecimiento urbano en sus circunscripciones territoriales respectivas, a través del instrumento idóneo para ello, que en aquel momento eran los Planos Hequladores. Asimismo y a pesar de que se suqer ía la creación de Comisiones Locales de Planeación, no se determinaba el objeto, la composición o el papel a desempeñar por dichas Comisiones.

De igual forma, en el programa de gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez para el año 1934,[4] se omitieron líneas de acción para los gobiernos estatales y municipales. Se establee ían las

[2] Ley sobre Pteneectón General de la República, artículo 1, *Diario Oficial,* 12 de jllio. 1930

[3] *Ibid.*

4 El contenluc del programa se hase en el Plun Snxena! elaborado por el Partido Nactouet Revolucionario para la gestión del general. Lázaro Cárdenas De hecho en este programa se materializa la ejecución de la primera etapa de seis en que se dividió la ejueu d6n del Plan.

pautas generales sobre las que deberían actuar las dependencias del gobierno federal en el ámbito de sus respectivas competencias; así por ejemplo en el apartado de poi ítica, legislación y asuntos generales correspondiente a la Secretaría de Gobernación, se indicó que esta dependencia *dictará todas las medidas administrativas que legalmente le competen para garantizar la libertad municipal y el correcto funcionamiento de los ayuntamientos'*. Asimismo, se sugería la realización de estudios para reformar la Ley Electoral Federal vigente en aquella época, a efecto de que en los procesos electorales se redujera *.. .al mfnimo la intervención de los ayuntamientos, a fin de que éstos se reintegren, en lo posible, a su actividad exclusivamente administradora'* . Esta sugerencia se debió a que anteriormente la legislación electoral otorgaba facultades a los ayuntamientos que los situaba como órganos auxiliares de las autoridades electorales, tanto de la federación, como de las entidades federati vas.

En realidad, el contenido de estos documentos expresaba exclusivamente los lineamientos sobre los cuales el gobierno federal debería actuar. El carácter con el que trataba o involucraba a las entidades federativas y municipios era siempre dependiendo de las tareas del gobierno federal, además, ese tratamiento era mínimo o prácticamente inexistente.

El Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas fue el primero que señaló recomendaciones específicas a las autoridades municipales sobre algunos de los aspectos que en su momento cobraban mayor relevancia. En materia de salubridad se indicaba que *los ayuntamientos promoverán el establecimiento de los servicios públicos fundamentales: de agua y saneamiento, de mercados y rastros, de hospitales y maternidades, preparando su plan administrativo de acuerdo can las necesidades locales y su capacidad administrativa*[7] . Asimismo y a fin de procurar una mayor capacidad de crédito de los municipios que facilitaran el establecimiento y la operatividad de estos servicios, se recomendaba que los ayuntamientos *.. .deberán iniciar un régimen severo de disciplina financiera para robustecer su crédito y hacer la realización de todas estas obras, con la garantia de sus productos y la seguridad que da una administración escrupulosa y eficiente. De este modo será posible canalizar el ahorro del pueblo mexicano, para llenar una de las más urgentes necesidades'*.

En materia de educación, el plan del presidente Cárdenas señalaba que *.. ./os gobiernos locales y los ayuntamientos por ningún motivo deberán reducir en lo de adelante los porcentajes de sus presupuestos de egresos destinados al Ramo de Educación; .. .en las entidades, al elaborar los planes locales de gobierno, se fijarán porcentajes mínimos, que en ningún caso serán menores que los que respecto a educación rigen en el presente año de* 1933[9] . El plan del presidente Cárdenas se caracterizó, entre otras cosas, por la integralidad que pretendía imprimirle a las tareas del sector público.

SPrograma de Gobierno del Presidente de la República, 'general **Abelardo L. Rodríguez, para el año 1934, Diarjo *Oficial,*** secretaría **de Gobernación, 10 de abril de 1934. p. 522. México.**

6 *lb íd.*

7Partido Nacional Revolucionario. ***Plan Sexenal del general Lázaro Cárdenas*, en Materiales de Consulta V Divulgación, Ed. PRI Colecc. Documentos No. 1, p. 32. México.**

"bfd.

9'bfd. p. 33.

Además se pueden apreciar dos cosas que son dignas de tomar en cuenta: por primera ocasión, y esto ya se ha señalado, se recomendaban tareas específicas a las autoridades municipales en un plan de gobierno federal y, por otra parte, se hablaba de planes locales de gobierno y planes administrativos municipales. Esto es importante, ya que a través de recomendaciones y la observancia de éstas, se intentaba incorporar y hacer partícipes a los gobiernos estatales y municipales dentro de los propósitos plasmados en el plan sexenal de gobierno, que persegu ían las autoridades federales. En este sentido, se rompió con la omisión de asignar responsabilidades o áreas de competencia para estados y municipios dentro de la planeación del desarrollo nacional y, consecuentemente, se introdujo su participación a través de la ejecución de recomendaciones susceptibles de ponerse en práctica. De igual forma, se manifestaba la elaboración de planes de gobierno y administrativos en el ámbito local, a efecto de que los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos respondieran más eficazmente a las recomendaciones del plan sexenal.

Para el periodo de gobierno del presidente Avila Camacho se elaboró el Segundo Plan Sexenal. En este documento se establecieron una serie de consideraciones sobre el municipio mexicano en las Que ya se empezaba a manejar la necesidad de fortalecerlo. El plan fue realizado por el Partido de la Revolución Mexicana y en el apartado correspondiente a "Gobernación" se indicaba que la acción del gobierno federal debía tender a garantizar la institución del municipio libre. Para este propósito, *dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del municipio como base de las instituciones democráticas'* [10]. Sin embargo, este postulado no llegó a culminar, ya que se consideró que la reglamentación del **115** constitucional era competencia propia de las legislaturas locales; es decir, cada entidad federativa a través de su órgano legislativo deb ía emitir su ley orgánica municipal, de acuerdo con sus propias circunstancias y con validez únicamente dentro de su territorio. Por lo tanto, se desechó la idea de una ley federal y el intento abortó rápidamente.

Otra indicación que el plan hac ía a las instituciones del gobierno federal era en el sentido de que éstas deberían prestar *.. .apoyo a los ayuntamientos a efecto de que puedan realizar debidamente las funciones que tienen encomendadas por razón de su propia institución* [11]. La sugerencia era la respuesta a la problemática de los municipios que, como efecto de la Segunda Guerra Mundial, se empezaba a generar en el contexto de nuestro pa Is, es decir, daba inicio el proceso migratorio a las grandes ciudades; la centralización de la vida nacional se manifestaba con mayor cotidianeidad y la relación metrópoli-provincia se acentuaba. Con ello, las tareas del gobierno federal se ampliaban y las posibilidades de los ayuntamientos se reducían, por lo que se sugería ese apoyo a los gobiernos de las municipalidades.

Un aspecto que destacaba en el contenido de este Segundo Plan Sexenal se contempla en los señalamientos hechos en el apartado de "Planeación y Coordinación". Ya desde **1941** se recomendaba *que para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los gobiernos locales y los municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas*

[10] Partido **de la Revolución Mexicana. Segundo Plan** Sexenat. **1941-1946.**

[11] ***Ibid.***

rlgidamente uniformes en todo el peis, sino que se adapten a las caracterlsticas, necesidades y posibilidades locales" .

Dos hechos de vital importancia se desprenden de este ordenamiento: el primero es en el sentido de que las acciones planeadas en este documento se circunscribían al ámbito del gobierno federal, pero no se podía omitir la existencia de las otras dos instancias gubernamentales, como tampoco se podía obligarlas a realizar una serie de disposiciones planteadas para la acción ejecutiva de la administración pública federal. En consecuencia, se reconocía la necesidad de coordinar las acciones de los distintos niveles de gobierno, a efecto de poder optimizar, en la medida de lo posible, los resultados del propio plan. De esta manera y para respetar un principio básico de nuestro pacto federal, que es la no intromisión en los asuntos propios de las entidades federativas, se apelaba a un recurso administrativo de gran utilidad: los convenios.

De alguna manera esta disposición es el antecedente más firme y de mayor similitud con la actual vertiente de coordinación prevista dentro del sistema nacional de planeación y señalada en los instrumentos más importantes del mismo: la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El segundo aspecto relevante y que quizá valdría la pena se retomara en su idea fundamental, es el que se refería a la no riqidez y sobre todo a evitar la uniformidad de estos convenios. Se prevenía que el contenido de las acciones convenidas no podía ser igual para desiguales; es decir, aunque jurídicamente las entidades federativas, por una parte, y los municipios, por la otra, se han mantenido en igualdad de derechos y obligaciones, desde el punto de vista económico, administrativo, financiero e inclusive político, social y cultural, las diferencias entre sí son sustanciales. Entonces, se sugería que estos convenios, como instrumentos de coordinación de las actividades de las dife rentes instancias gubernamentales, fueran adaptables a las características, necesidades y posibilidades de cada caso.

Posteriormente en el programa de gobierno del presidente Miguel Alemán se vuelven a omitir disposiciones o señalamientos acerca de la participación de los gobiernos locales en el desarrollo nacional. La única referencia acerca del municipio indicaba que *el Gobierno de la Federación debe usar todos los medios de convencimiento que tenga a su mano para que los gobiernos de los Estados den efectivas garantlas a las elecciones municipales y protejan el respeto requerido por las autoridades legalmente electas, cualesquiera que sean los intereses que resulten afectados; asl como para que la Hacienda Municipal cuente con los recursos adecuados que le permitan al municipio proporcionar los servicios públicos en forma eficiente"* .

El programa del presidente Alemán centraba su atención al establecimiento de las bases sobre las cuales se proyectaba el despegue industrial del pais, se estimulaba la conformación de una nueva estructura económica y en este sentido el gobierno federal iba a jugar un papel muy importante, por lo tanto, se desatendió la participación de los otros niveles de gobierno en las acciones planeadas y se otorgó mayor prioridad a las actividades a desarrollar por las dependencias del gobierno federal.

12 *Ibtd.* p. 133.

13 Miguel Alemán Valdés. Programa de Gobierno. p. 12, México, 1945.

Asimismo, en esta etapa se patentizaba con mayor agudeza el deterioro financiero que paulatinamente ven ían padeciendo los municipios.

No es sino hasta 1961, en el periodo de López Mateos, cuando se retoma la participación de los gobiernos estatales y municipales en la planeación del desarrollo nacional, a través de acciones coordinadas con las dependencias del Ejecutivo Federal; la dependencia instrumentadora era la Secretaría de la Presidencia, recientemente creada. En esos términos se expresaba el *Acuerdo presidencial sobre la planeación del desarrollo económico y social del país* en su fracción V del punto primero, donde se indicaba que el gobierno federal para alcanzar las metas y los objetivos nacionales en el menor plàzo posible, deber ía *fomentar la coordinación de las actividades en las entidades del sector público entre sí y con los gobiernos estatales y municipales. . .*[14]

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 propugnaba 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 poi ítica en el sentido de ser utilizado como recurso de campaña electoral. La trascendencia de sus planteamientos en la acción ejecutiva de gobierno constituido fue casi inexistente.

Durante el régimen del presidente López Portillo fue elaborado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982; la responsabilidad directa de la formulación del plan correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el apartado trece sobre poi ítica regional y desarrollo urbano, se estableció que *la formulación de planes estatales ha 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 distribuyan en forma tal que se aprovechen las ventajas comparativas interestatales existentes.* Se indicaba también que *la planeación a nivel estatal es un esfuerzo continuo en el que participan los diversos niveles de gobierno y los diferentes sectores* ***sociales.*** [15]

Efe'ctivamente, a partir de 1978 las entidades federativas, a través de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, iniciaron la formulación de planes estatales. utilizando para ello la metodología y las recomendaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, transmitida en términos operativos por cada una de las delegaciones de esta dependencia en los estados de la República.

Los COPRODES eran organismos en los que participaban todos los funcionarios representantes de las dependencias federales, así como los principales funcionarios de los gobiernos estatales. Podían participar también los representantes de las agrupaciones privadas y sociales de la entidad y

14Acuerdo presidencial sobre la planeeclón **económica V social del pais.** ***Diario Oficial*****, 2 de agosto de 1961. p. 2, México.**

ISPoder Ejecutivo Federal. ***Plan Global*** **de** ***Desarrollo,*** **1980-1982. Ed. Secretaría de Programación V Presupuesto,** abril de **1980. p. 176, México.**

los diputados y presidentes municipales. Su tarea fundamental era promover el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas por medio de la inversión pública que destina el gobierno federal y la propia de los gobiernos estatales en los distintos sectores de la actividad gubernamental y en el ámbito de las distintas regiones económicas de cada entidad federativa.

De hecho, los COPRODES y ahora los COPLADES (Comités de Planeación para el Desarrollo) han tenido una operatividad irregular en muchos de los estados. En cada caso es presidido por el gobernador y funge como secretario técnico el delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien asume el carácter de ejecutor de las decisiones y acuerdos emitidos en el Comité.

En este sentido, los planes estatales eran elaborados prácticamente en su totalidad por el personal técnico de una dependencia federal y en muy pocos casos se contó con la participación de otras instituciones o sectores representativos de la sociedad local. Los presidentes municipales no son la excepción de esta afirmación y es muy común que muchos de ellos desconozcan la existencia de estos organismos y la importancia que pueden tener en la actualidad.

En el ámbito estatal éste es el antecedente más firme sobre la participación de estados y municipios en el proceso de planeación de su desarrollo y del país en general. Durante muchos años la planeación en los estados ubicó su atención al ámbito del desarrollo urbano; era muy común encontrar legislación referente a la planificación y urbanismo de las entidades federativas y dependencias dentro de la administración pública de los estados que atendieran el desarrollo urbano en sus respectivos territorios.

Este sector de la actividad pública alcanzó su máximo nivel de desarrollo en materia de planeación durante la administración del presidente López Portillo. A través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se formularon los planes de desarrollo urbano de las 31 entidades federativas y de los 2,377 municipios del país; se elaboraron también planes de desarrollo urbano de zonas conurbadas y estratégicas para el desarrollo económico del país, de centros de población críticos y una serie de instrumentos jurídico-administrativos auxiliares de este sistema de planeación. Sin embargo y no obstante los esfuerzos desmedidos para integrar y completar el sistema de planeación del desarrollo urbano del país, la participación de las autoridades municipales o estatales en el proceso fue muy limitada; las actividades tendientes a elaborar los distintos planes se desarrollaron desde el centro, o bien con personal técnico de esta dependencia del gobierno federal; se contrató incluso a consultores privados para la realización de estas tareas. Fue casi generalizada, sobre todo a nivel municipal, la nula participación de las autoridades en la formulación de planes que posteriormente deberían instrumentar. Obviamente el esfuerzo no fructificó en la ejecución de información para algún asunto específico.

Aunque son dignos de reconocer los esfuerzos que en materia de planeación han llevado a cabo algunas entidades federativas como Nuevo León, Jalisco, México y Sinaloa, sobre todo en la década pasada, también es de importancia destacar que estos intentos no conjugaron la participación dinámica de sus ayuntamientos. Casos como el estado de Campeche no materializaron, a pesar de que la Ley Orgánica Municipal, que rige desde 1971, prevé la posibilidad de que los ayuntamientos de esa entidad integren Comisiones de Planificación y Desarrollo con facultades para *presentar proposiciones al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales. Formular recomendaciones al ayuntamiento para mejorar la administración municipal* o *la prestación de los*

servicios públicos; realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos descritos enteriormente, [16]

Sobre este particular, vale la pena señalar que las leyes orgánicas municipales de otras entidades federativas repiten textual e íntegramente el capitulado referente a estas comisiones, tal es el caso de la legislación correspondiente a los estados de México y Tabasco, por ejemplo.'? Hecho que se puede interpretar como una muestra de desinterés e irresponsabilidad por parte de los legisladores locales que al parecer no analizaron las condiciones muy propias de su estado y en particular de sus municipios y legislaron sobre este aspecto simplemente por mero compromiso. Quizá de ah í que el cumplimiento de estas disposiciones no se llevara a la práctica con la observancia mínima que redituara resultados en beneficio de la administración pública municipal.

El Municipio y el Actual Sistema Nacional de Planeación

Ya se ha señalado que a finales de la década anterior e inicios de la presente, el gobierno federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se dio a la tarea de apoyar a los gobiernos de las entidades federativas en la formulación de sus planes de desarrollo socioeconómico. Para tal propósito, se valió de su participación en los COPRODES y posteriormente en los COPLADES, y para instrumentar las disposiciones de los distintos planes utilizó y sigue empleando los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), ahora Convenios Unicos de Desarrollo (CUD) que celebran la federación y los estados.

Metodológicamente, estos planes se formulaban y presentaban en tres niveles básicos: los estudios macroeconómicos, los planes sectoriales y los planes regionales. Para este último nivel algunas entidades federativas utilizaban el criterio de regionalización económica tradicional en la operación de la inversión pública federal, pero otras utilizaron las circunscripciones municipales como regiones objeto del plan.

Se hace mención de esto porque no hay que olvidar que el titular de la dependencia del gobierno federal, responsable de las tareas de planeación, era el actual Presidente de la República. En ese periodo se pudieron detectar las resistencias y obstáculos a los que se enfrentaban las entidades federativas y los ayuntamientos, así como la capacidad real y potencial de los mismos para participar en el proceso de planeación nacional, estatal y municipal, respectivamente.

Al asumir la candidatura oficial a la Presidencia de la República, por el Partido Revolucionario Institucional, Miguel de la Madrid postula como uno de sus principios básicos de campaña la planeación democrática, que se convierte posteriormente, y ya con la investidura presidencial, en tesis fundamental de su gobierno plasmado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

16 Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, *Periódico Oficial del Estado,* 7 de diciembre de 1971, artículo 84. pp. 20-21. Campeche, Campo

17 Ver *Gaceta del Gobierno del Estado* de *México* del 18 de julio de 1973, articulo 62. p. 10 y *Periódico* Oficial *del Gobierno del Estado de Tabasco* del 23 de octubre de 1976, artículo 52. p. 10.

El presidente De la Madrid promueve un conjunto de reformas a la Constitución y envía una serie de iniciativas de ley al Congreso de la Unión con el propósito de que el Estado, como poder público, cuente con los instrumentos jurídicos indispensables para atender la deteriorada y 'crítica situación económica, poi ítica y social del país.

El nuevo artículo 26 de la Constitución Poi ítica Federal faculta expi ícitamente al Estado para planear el desarrollo nacional. Asimismo determina que la ley de la materia sentará . . *.tes bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades fede-* *.rstivss. . . las acciones a realizar para la elaboración y ejecución* del plan y los programas de desarrollo que del mismo se desprendan.!"

Paralelamente se promueve la Ley de Planeación, la cual es publicada en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1983, y en cuyo contenido se describe el sistema nacional de planeación a introducir en el nuevo régimen como instrumento fundamental de gobierno. Para efectos del presente trabajo. destaca el hecho de que en este ordenamiento jurídico de carácter 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 Presidente de la República envió al Congreso de la Unión acompañando la iniciativa de ley, se dice 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 pais; 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 -señala De la Madrid- *pretende consolidar los avances en la vertiente de coordinación, Para ello se propone en capitulo 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, ya través de éstos, con las autoridades municipales, su participación en aquellos aspectos de la 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 congruencia que debe caracterizar la determinación de propósitos comunes. [19]

Y efectivamente, en la Ley de Planeación se abre un capítulo referente a la coordinación, como vertiente instrumentadora del Sistema Nacional de Planeación y del propio Plan Nacional de Desa-

18Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación, artículo 26, p. 46, México, 1983.

19Miguel de la Madrid Hurtado. "Exposición de Motivos de la Ley de Planeación", *Planeación Democrática* No. 1. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 21. Febrero, 1983.

rrollo, que posibilita la participación de los gobiernos estatales y los ayuntarnientos, protegiendo a la vez el pacto federal, la sobaran ía de los estados y la libertad de los municipios. De esta manera, el artículo 33 de la citada Ley, faculta al Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos estatales todas aquellas acciones necesarias para que estos últimos participen en la planeación nacional del desarrollo y sean copartícipes también en los logros de los objetivos de la propia planeación, estableciéndose que *en todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.* 20

Asimismo, se indica que podrán convertir *los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional. . .* 21

En mayo de 1983 se publica el Plan Nacional de Desarrollo, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Planeación. El contenido del plan es de carácter global e integral, por lo que se puede definir como el principal documento orientador del Sistema Nacional de Planeación. Aunque ya se ha mencionado que el PND compete al ámbito federal, no se soslayan los lineamientos sobre los cuales se incorporan la participación y el papel de los gobiernos estatales y municipales en la planeación; de tal manera que en el texto del propio Plan se indica que *"atendiendo a la soberania de los estados, el Plan prevé la organización de sistemas de planeación democrática en cada una de las entidades federativas.*

Corresponde. . . a los sistemas estatales de planeación la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales y/o subregionales. Todos ellos serán instrumentados a través de programas operativos anuales. . . 22

El propio plan establece que los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) serán la base de la organización institucional del Sistema Estatal de Planeación *con una doble función: ser foro de consulta permanente para la planeación y a su vez órgano de decisián.í'* En tal sentido, la elaboración de los planes estatales de desarrollo corresponde a cada una de las entidades federativas en el seno de sus respectivos comités, que se convierten por lo tanto, en el principal mecanismo de planeación estatal y de coordinación entre las distintas instancias gubernamentales.

A efecto de cumplir con sus tareas, los COPLADES cuentan con un instrumento jurídico-administrativo, que ha venido operando y perfeccionándose desde hace seis años en el campo de la coordinación de acciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales: el Convenio Unico de Desarrollo (CUD). El CUD en el ámbito de la planeación asume a la vez el carácter de instrumento básico en el que dos voluntades —la del Ejecutivo Federal y la del Ejecutivo Estatal- adquieren compromisos para procurar la buena marcha de sus respectivos sistemas de planeación y la congruencia entre sí de los mismos. El PND señala que en su vertiente de coordinación .. .*te ejecución del*

20 Ley de Ptaneeción. *Diario Oficial de la Federación,* artículo 33, 5 de febrero de 1983. México.

21 Ibid. Artículo 34, fracción 11.

22Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo* 1983·'988. Secretaria de Programación y Presupuesto. p. 396. México, mayo de 1983.

2:1 ,bid.

Plan se realizará en el marco del Convenio Unico de Desarrollo," y la estrategia del mismo estará apoyada por los programas concertados en el Convenio.

En esencia, a través de estos programas la federación transfiere a estados y municipios, recursos humanos, financieros y materiales para cumplir compromisos sobre áreas de competencia concurrente y de interés común para los tres niveles de gobierno. Dichos programas se describen en la cláusula decirnaoctava de los CUD,25 siendo los siguientes: Programas Estatales de Inversión (PEI), Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), Programa de Atención a Zonas Marginadas, Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), Programas de Apoyo Estatal (PRODES) y Apoyos Financieros a Estados y Municipios.

Asimismo el convenio, en su cláusula quinta, ratifica los planteamientos de la Ley de Planeación y del PND en el sentido de que los titulares del Ejecutivo tanto estatal como federal, convienen en establecer un sistema estatal de planeación congruente con los principios y contenido de su similar pero a nivel nacional. *Asimismo convienen en que el Comité Estatal de Planeaci6npara el Desarrollo (COPLADEj, operará con el único elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos Sistemas. . .*26 Además se indica que deberán *. . .promover una mayor participaci6n de los municipios de la entidad en el proceso integral de planeación, así como para vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera, a fin de que éstos puedan atender las necesidades de sus propias comunidades. . .*27

Para este último propósito, el Convenio Unico de Desarrollo señala que el Ejecutivo del Estado se compromete -entre otras cosas- a *promover la creaci6n y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con caracterlsticas y funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operacion, propiciando su vinculación con el Sistema Estatal de Planeación Democrática. . .*28

Esta descripción somera acerca del Sistema Nacional de Planeación implantado en el presente régimen, permite concluir que a diferencia de otras administraciones, la del presidente De la Madrid ha considerado que en nuestro esquema federal de gobierno las tareas de planeación no se reservan exclusivamente a alguno de los tres niveles de gobierno, que es conveniente el estimular y procurar que los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos del país participen en la planeación del desarrollo nacional, utilizando para ello los mecanismos jurídicos y administrativos institucionalmente promovidos.

Sin embargo, es importante preguntarse ¿qué está sucediendo en el ámbito de la administración pública estatal en relación con las tareas de planeación, tanto del desarrollo nacional como del propio de cada entidad federativa? y Zhasta dónde los municipios del país han llevado a cabo

24, b1d. p. 425.

2SE1 contenido de los Convenios es homogéneo para todos los Estados. Se puede consultar en el *Diario Oficial* de la Federación del 6 de abril de 1983. el CUD, Federación y el Estado de Aguascalientes.

26 tbld. CUD. p. 8.

27/b(d. CUD. p. 12.

28/b id.

acciones tendientes al aprovechamiento máximo y real de las posibilidades que se generan para su desarrollo, con el Sistema Nacional de Planeación?

Las Perspectivas que Ofrece un Caso

Ya se ha reiterado –y aquí se precisa- que en la segunda mitad de la administración anterior, el gobierno federal estimuló y apoyó a los gobiernos estatales en la realización de sus planes estatales de desarrollo, los cuales anualmente eran sujetos de revisión, adecuación y actualización. Pareciera que estas tareas se llevan a cabo con el propósito de afinar los mecanismos e instrumentos que actualmente operan y cuyo papel es básico en el desenvolvimiento del Sistema Nacional de Planeación.

En el ámbito municipal algunas entidades, a través del COPLADE, formularon los planes municipales de desarrollo, como nivel metodológico del plan estatal. Una de las entidades federativas en las que se llevaron a cabo estos trabajos con mayor profundidad y que además cont6 con el apoyo permanente de la federación, fue Tabasco. En 1979 se elaboraron por primera ocasión los planes de los 17 municipios de aquella entidad con revisiones peri6dicas, específicamente anuales, a fin de actualizarlos.

El contenido de los planes municipales para 1981'· –ya en su tercera versi6n- comprendía un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del municipio correspondiente; un análisis económico y social por sectores; la descripción de objetivos, estrategias y principales 1íneas de acción también con criterio sectorial y las propuestas de inversión pública coordinada de la federación, el estado y el municipio para el año siguiente del correspondiente al plan.

Este esquema se adoptó paralelamente en otras entidades federativas, sin embargo, es importante destacar que en la mayoría de los casos la participación de las autoridades municipales en la formulación de sus planes fue mínima o prácticamente nula. Asimismo no hay que omitir los intentos de planeación que han desarrollado algunos municipios del país por iniciativa propia. Tal es el caso del municipio de Los Cabos, en Baja California Sur; el de Tlalnepantla, en el Estado de México, y las acciones programáticas que diversos ayuntamientos han procurado imprimir a su gesti6n administrativa. Destacan también los intentos recientes del gobierno del Estado de Chiapas, al elaborar un manual de planeación municipal,[30] que pretende ser guía de orientación para los ayuntamientos de esa entidad en la formulación de sus respectivos planes. Este manual, sin embargo, se elaboró tomando como base la metodología utilizada por la SAHOP en la administración pasada para la realización de los planes municipales de desarrollo urbano, a la que se le incorporaron algunos apartados sobre programación y promoción del desarrollo económico municipal. Además, este intento adolece de elementos que lo integren a un sistema que en conjunto incorpore el esfuerzo municipal al marco institucional establecido.

Un Estado que ha avanzado en esta materia muy rápidamente y en concordancia con el esquema dispuesto por el Sistema Nacional de Planeación, es el de Tabasco, Efectivamente, al inicio de la actual administración de aquella entidad, el gobernador Enrique González Pedrero promovió

29 Ver• por ejemplo, el Plan Estatal de Desarrollo, 3a. versión. Plan Municipal del Centro. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco. Diciembre, 1981.

***30 Manual de planeación municipal.* Gobierno del Estado de Chiapas, primera edición, mayo de 1983, México.**

un conjunto de reformas a la Constitución del Estado, así como la iniciativa de Ley de Planeación que por su contenido es calificable como la primera en su género a nivel estatal. El propósito de estos cambios en el orden jurídico fue, en primer lugar, cumplir con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma el artículo 115 Constitucional, de fecha 3 de febrero de 1983.[31] En segundo lugar, reformas en el ámbito estatal implican el sentar las bases jurídicas sobre las cuales la administración pública de esta entidad federativa posibilite su participación más activa en el Sistema Nacional de Planeación y establezca además el Sistema Estatal de Planeación en respuesta a sus compromisos contraídos con el gobierno federal a través del CUD.

Las nuevas disposiciones contenidas en los artículos 36 y 37 de la Constitución Poiítica de Tabasco, señala que *el Estado organizará un Sistema de Planeaci6n Democrática del Desarrollo que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economfa ya la democratizaci6n politice, social y cultural."*

De igual manera, las reformas al máximo ordenamiento local en materia de fortalecimiento muo nicipal -artículo 65- señala que *los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para elaborar, dentro del Sistema Estatal de Planeaci6n Democrática, sus Planes Municipales Triangulares y sus Programas Operativos Anuales.*

Los Planes Municipales de Desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsabilidades de su ejecuci6n; establecerán los lineamientos de polftica de carácter global, sectorial y de servicios municipales. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad econ6mica y social y regirán el contenido de los Programas Operativos Anuales, en concordancia siempre con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo.[33]

En el propio artículo 65 se establece que los planes municipales aprobados por el ayuntamiento y los programas que se deriven del mismo, tendrán el carácter de obligatorio para el conjunto de la administración municipal, previéndose también que *los municipios podrán convenir con el gobierno del Estado, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinaci6n que se requiere a efecto de que dichos gobiernos participen en la Planeaci6n Estatal del Desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecuci6n de los objetivos de la Planeaci6n General; para que los Planes Estatales y Municipales tengan congruencia entre sf y para que los programas operativos de ambos ámbitos de gobierno guarden la debida coordinaci6n.*

El Estado y los Municipios, en los términos de las leyes aplicables, podrán celebrar convenios únicos de desarrollo municipal que comprendan todos los aspectos de carácter econ6mico y social para el desarrollo integral de la comunidad. . .[34] La Constitución estatal retoma lo dispuesto en la

31 Que establece: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a Partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las Leyes Federales, así como las Constituciones y Leyes Locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que contienen en el mismo. ..

32 Decreto que reforma la Constitución Poiitica del Estado de Tabasco. *Periodico Oficial del Gobierno del Estado.* Villahermosa, Tabasco. 9 de mayo de 1983.

33 Porteteclmlentc **Municipal. Título Sexto de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Publicaciones del Gobierno.**

34'bld. pp. 46-47.

fracción tercera del artículo **115** constitucional en el sentido de que el gobierno del estado y los ayuntamientos podrán convenir la prestación de los servicios públicos.

Un hecho que tiene singular importancia dentro del Sistema Estatal de Planeación en Tabasco, con implicaciones de trascendencia para la administración pública de sus municipios, se refiere a las disposiciones que en materia hacendaria se consagran en la propia Constitución estatal y que responden a lo que marca el 115, al señalar que *la Legislación del Estado aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas en relación a los Planes Municipales y a sus Programas Operativos Anuales. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos sobre la base de sus ingresos disponibles y siempre en concordancia con el Plan Municipal y el Programa Operativo Anual del año que se trate. . . Para la revisión de las cuentas públicas de los ayuntamientos, éstos presentarán esas cuentas anualmente a la Legislatura, acompañadas del Presupuesto de Egresos aprobado, con la documentación que acredite las erogaciones y con el avance de las metas propuestas en el Plan Municipal y en los Programas Operativos Anuales.* [35]

La importancia vital de esta disposición radica en que se introduce un elemento básico para la participación del municipio en el Sistema Estatal de Planeación: la presupuestación. A la coincidencia de los planes municipales en su contenido con el estatal y nacional, se adiciona el requisito particular de que el presupuesto de egresos de cada ayuntamiento corresponda a las acciones previstas en el propio plan; con ello, la presupuestación, la ejecución y, en cierta medida, la evaluación se garantizan. Estas etapas del proceso de planeación se han considerado tradicionalmente como las que ofrecen mayor dificultad para su puesta en marcha, sin embargo, en este caso se elevan a rango constitucional y como requisito fundamental para el cumplimiento de una obligación por parte de los ayuntamientos.

De estos señalamientos se derivó la Ley Estatal de Planeación, documento normativo en el que además de ratificar y especificar los postulados constitucionales, se sientan las bases del Sistema Estatal de Planeación donde indica que *los planes municipales de desarrollo deberán elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el ayuntamiento, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá tener, igualmente, consideraciones y proyecciones de más largo plazo.* Este precepto, que por única vez ha modificado su fecha ya que los actuales ayuntamientos se encontraban en funciones, se ha cumplido. Es decir, ya se han elaborado los planes municipales cuyo contenido corresponde y coincide con el plan estatal también ya formulado.

Dentro de la operatividad del sistema de planeación en el caso Tabasco, destaca el hecho de que por primera vez a las autoridades municipales ha correspondido realizar sus respectivos planes en forma directa, aunque para tal propósito se haya recurrido a la asistencia del personal técnico adscrito al COPLADE. Sin embargo, este apoyo se concretó básicamente al señalamiento de los aspectos metodológicos del plan, a efecto de que su contenido correspondiera con el respectivo del plan estatal y del plan nacional.

35 *Ibid.* pp. 48-49.

De igual forma, los 17 ayuntamientos de la entidad han elaborado y están en ejecución los programas operativos anuales, documentos en los que se materializa el último nivel de disgregación en la instrumentación del sistema de planeación. Es importante destacar que para el cumplimiento de estas responsabilidades en el ámbito municipal, cada uno de los ayuntamientos ha integrado al conjunto de su administración pública, una dependencia o unidad administrativa encargada de todas las tareas relacionadas con la planeación del municipio y que funciona además como enlace o puente con el COPLADE y con las autoridades estatales y federales involucradas en dichas tareas dentro de su respectivo ámbito de competencia.

Tabasco ha puesto también en operación un instrumento novedoso para coordinar las actividades que se desprenden de los programas, tanto del gobierno estatal como de los ayuntamientos, que es el Convenio Unico de Desarrollo Municipal. Es novedoso porque por primera vez en una entidad federativa se aprovecha la experiencia tenida en materia de coordinación entre federación y estado a través de los CUC, para trasladarla y adaptarla a las relaciones estado-municipio. Estos convenios se emplean además para la ejecución coordinada de los planes municipales y el plan estatal, fijando compromisos en la realización de los diversos programas operativos anuales de ambas instancias gubernamentales. Por lo tanto, la participación de las autoridades municipales en la etapa de ejecución del proceso de planeación se materializa en acciones convenidas en estos documentos.

De esta descripción genérica acerca del funcionamiento y la operatividad del sistema estatal de planeación en el estado de Tabasco, y el papel que juega el municipio en el mismo, se desprenden algunas consideraciones de importancia.

Conclusiones

Primero: Las entidades federativas, en uso de sus facultades, están en posibilidad de hacer efectivos los lineamientos y las disposiciones que el actual régimen ha establecido en materia de planeación. Su participación en la planeación del desarrollo económico y social del país se hace factible en la medida en que los qobiernos estatales conciban, con capacidad poi Itica, la oportunidad y las perspectivas poi íticas, económicas y sociales que para sus estados ofrece el incorporarse a la vertiente de coordinación del Sistema Nacional de Planeación.

Segundo: En Tabasco se ha puesto en marcha un sistema estatal de planeación acorde con los planteamientos del gobierno federal, empleando los mecanismos participativos y los instrumentos de ejecución administrativa de los respectivos sistemas, que se traducen en acciones conjuntas y coordinadas de ambos niveles de gobierno. Sin embargo, la integración del municipio al proceso de planeación nacional se encuentra estrechamente relacionada con las responsabilidades que en el ámbito estatal se le asignen. De ah í que la disponibilidad por parte de las autoridades estatales para hacer copartícipes a sus ayuntamientos en estas tareas sea fundamental.

Si a esto se agregan las expectativas que han generado las reformas al 115, en cuanto a su instrumentación jurídico-administrativa en cada entidad federativa para fortalecer al municipio y ubicarlo como auténtica instancia de gobierno con todas sus implicaciones de carácter fundamentalmente poi ítico, entonces el municipio se enfrenta a un obstáculo difícil de salvar: la voluntad poi ítica de los gobiernos estatales. En Tabasco se están llevando a cabo una serie de transformaciones estructurales en la administración pública estatal y en las de los municipios. Sin embargo ¿hasta dónde este proceso modernizador que persigue fortalecer e involucrar a los municipios en el desarrollo del país,

se desarrollará en el resto de las entidades federativas con auténtico interés por salvaguardar la autonomía y libertad municipales?

Tercero: La planeación en el ámbito municipal —como el caso Tabasco- no es un fin en sí misma, es sólo un medio a través del cual los ayuntamientos persiguen metas acordes con el desarrollo de su comunidad, con el desarrollo de la entidad federativa y del país en general. De ahí la necesidad de coordinar acciones con los gobiernos estatal y federal, que se traduzcan en resultados tangibles y los planes no queden -como ya ha sucedido en otras ocasiones- como documentos "ficción",

Cuarto: El actual Sistema Nacional de Planeación se ha diseñado en el ámbito del gobierno federal, estableciéndose los lineamientos básicos a seguir por los gobiernos estatales y los ayuntamientos, con el propósito de que éstos sean partícipes en el proceso y se vinculen al desarrollo integral del país. El esquema diseñado, parte nuevamente de arriba hacia abajo, es decir, de la federación al municipio. Sobre esta situación se derivan dos criterios de opinión que chocan entre sí.

al ¿Hasta qué punto la efectividad de la planeación del desarrollo económico y social del país se garantiza en mayor proporción, si su planteamiento parte del nivel superior de gobierno? Se dice que el gobierno federal es la única instancia de autoridad que posee una perspectiva global de la problemática general del país y que cuenta con más posibilidades y recursos para responder y atender los distintos asuntos de interés nacional. De esta forma, el gobierno federal propugna por el desarrollo integral de la nación, con lo que en ocasiones las particularidades se omiten en aras de la generalidad.

b) Pero ¿en qué proporción podría la planeación del desarrollo nacional tener mejores resultados si partiera de abajo hacia arriba? o sea, del municipio al gobierno federal. Son los ayuntamientos las autoridades que tienen una perspectiva y un conocimiento más claro sobre los problemas que atañen a su comunidad; son incluso, en muchas ocasiones, la autoridad que por su contacto más directo con la población cuenta con los elementos básicos para proponer soluciones. Si el conjunto de las recomendaciones establecidas en los planes municipales se integrara en el ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas tendrían mayores elementos para formular sus respectivos planes con un panorama más real de los problemas y las soluciones en su territorio. De igual manera, el conjunto de planes estatales podría ser la fórmula básica para elaborar el plan nacional. Sin embargo, este esquema se enfrenta a un problema básico del municipio: sus capacidades.

El actual esquema de planeación y la incorporación del municipio al proceso, se presentan como el primer intento serio con sistemas y procedimientos en su instrumentación bien estudiados en nuestro país. Sólo a través de los resultados que ofrezca en el transcurso del presente régimen, se podrá evaluar la operatividad real del Sistema Nacional de Planeación y la funcionalidad del municipio en el engranaje del propio sistema.

LA PROGNOSIS ADMINISTRATIVA — LOS ESCENARIOS DEL FUTURO

Introducción

José Galván Escobedo

Una de las valiosas aportaciones que hizo la teoría administrativa clásica en la primera mitad del presente siglo, fue el reconocimiento de la necesidad de planificar los esfuerzos encaminados al logro de objetivos, y la conveniencia de separar, para propósitos anal (tices, la etapa planificadora de la operativa. Esta separación no implica desde luego la creación de organismos o entidades aisladas o relativamente autónomas, que desconectadas del medio en que actúan se dediquen a marcar las directrices al campo operacional. Por el contrario, la actividad planificadora no importa que esté en manos de **un** individuo o de **un** grupo, debe estar integrada y apoyada firmemente por quienes están a cargo de llevar a cabo las acciones.

El hombre investiga, prevé y planifica continuamente todos los actos de su vida muchas veces por hábitos conscientes, otras mediante procedimientos científicos, y otras aun sin percatarse de ello, guiados por la rutina e incluso por el instinto. Y aunque dichos actos son a veces tan rudimentarios que pasan desaparcibidos al observador superficial, su presencia es indudable, inevitable e imprescindible. Sin las funciones de observación, información e investigación coma antecedentes para prever las consecuencias de la acción individual y colectiva, los frutos de la experiencia serían nugatorios para orientar y dirigir nuestros pasos y por tanto harían imposible planificar cualquier acto por sirnnle que fuese. Todo paso que damos es un *paso* hacia el futuro que mientras más lejano más cargado de incertidumbre se encuentra y la única forma de neutralizarla o disminuirla es aprovechando los frutos de la experiencia y del conocimiento de la realidad existente.

Dado al carácter dinámico del medio social, la función planificadora está siempre sujeta a las cambiantes condiciones ambientales. No bien se ha adoptado un plan o arribado a una conclusión cuando ya han surgido nuevos elementos evolutivos o accidentales que presionan y hacen variar las bases de previsión sobre las consecuencias de los actos futuros y a menos que se reconsideren los planes, no importa cuán cuidadosamente elaborados hayan sido, se estará en peligro de malograr sus *resultados.*

Se distinguen tres tipos de planificación atendiendo al lapso que cubre en el futuro: la planificación de largo plazo o estratégica; la planificación de mediano plazo y la planificación de corto plazo u operativa. **En** el presente trabajo nos vamos a referir fundamentalmente a la planificación estratégica que es la que tiene mayor grado de prospección. De hecho, toda planificación es prospectiva por naturaleza y cubre dos etapas separadas y distintas: la previsión basada en la investigación y la planificación, tan íntimamente enlazadas que ameritan un término común de identificación que aquí denominamos prognosis, para connotar tanto prever el futuro, como prepararse para afrontarlo o modificarlo.

Con base en los anteriores conceptos abordaremos primero el tema de lo que se ha dado en lla-

mar planificación prospectiva, para luego referirnos a los distintos criterios y métodos de auscultación del futuro como un recurso para orientar nuestras acciones en la forma más racional posible.

1. PLANIFICACION PROSPECTIVA

En el pórtico del edificio de los Archivos Nacionales en Washington, D.C. se encuentra grabada en piedra la expresión "El pasado es prólogo". La profundidad de este pensamiento hace resaltar el hecho de que todo lo que acontece en la vida individual o colectiva es un constante devenir en el que las acciones presentes no son sino una continuación del pasado y una prolonqación hacia el futuro, razón por la cual es tan importante idear mecanismos que nos permitan auscultar sus tendencias ya sea para afrontarlas, para modificarlas o para evitarlas.

Casi todos los tratadistas coinciden en que uno de dichos mecanismos es la planificaci6n concebida en su forma más dinámica posible, dadas las fuerzas que influyen en los resultados que se esperan. Por lo general es relativamente fácil trazar la I rnea de acción para un futuro pr6ximo con un grado considereble de exactitud, mientras que para operaciones que se encuentran en un futuro muy lejano es s610 posible trazar gu ras muy generales. El grado de penetración del futuro dependerá de nuestra capacidad de previsi6n. Sin embargo, ésta no es una cualidad innata; es cultivable y susceptible de desarrollo a través de sistemas de investigación, sustentados por la información, la observación y la experimentaci6n.

El filósofo alemán Louis F. Anderson[1] demostró que todo principio o acción inicial tiene un proceso mediante el cual se manifiesta y un efecto o resultado que es la consecuencia objetiva del principio o acci6n inicial. Si estos tres elementos se identifican plenamente, tanto el proceso CDmD el efecto son en sí mismos principios con sus correspondientes procesos y efectos, generando así una concatenación dialéctica de tesis, antltesis y slntesis que proveen un medio para determinar los cursos posibles de los eventos y sus proyecciones futuras.

Antes de seguir adelante debe hacerse hincapié en un factor que con frecuencia se Divida o se desconoce; pero que está necesariamente impl ícito en nuestros análisis: la poi Itica, meta Dfinalidad de los actos. Ninguna acción tiene sentido sin un objeto o propósito que la guíe. DentrD del campo de la administración, la pDI itica se manifiesta como una necesidad incuestionable que entre otras cosas sirve como patrón de evaluación de los esfuerzos que se empleen para ejecutarla.

al *La Previsión*

El elemento subyacente de la proqnosis es, como ya se dijo, la investigación, basada desde luego en la información, la observación y la experimentación: sin embargo, no pretendemos abordar aqur este tema. Los métodos de investigaci6n son tan numerosos y variados que por sí mismos requieren un tratamiento especializado. Bástenos por ahora reiterar que la prognosis debe estar basada en la investigación.

[1] Anderscn, Louls F., *Das logische. Sime gesetze und kategor;en.* **Felix Meiner. Leipzig, 1929.**

El segundo elemento de la prognosis es la previsión. Esta ha sido objeto de las más variadas aplicaciones y especulaciones a través del tiempo. Desde los comienzos de la humanidad el hombre ha tratado de hallar en forma empírica unas veces y a través de procedimientos científicos otras, el camino para prever el futuro. Las profecías, los horóscopos, la astrología, etc., no son sino reflejos de la aspiración y preocupación del hombre por lograrlo.

En realidad todos tenemos un mayor o menor grado de penetración del futuro. Todos somos en mayor o menor grado "profetas", en el sentido de que podemos predecir con bastantes visos de exactitud qué es lo que va a acontecer en un futuro próximo. Cualquiera persona normal puede predecir con precisión casi cronométrica lo que va hacer mañana, pasado y quizás en una semana, suponiendo desde luego que no ocurran circunstancias "imprevistas". Una persona o una organización más experimentada con suficiente poder de análisis e información y con un sentido de observación y sistematización más profundo, puede quizás llevar la exactitud de su pronóstico más lejos, abarcando varias semanas o quizás meses. Con sistemas altamente sofisticados de captación, procesamiento y análisis de grandes masas de información, los individuos y organismos pueden hacer predicciones del futuro y señalar tendencias por más largos periodos de tiempo.

Lo importante es la certeza de que mientras mayor conocimiento de las circunstancias que nos rodean, más experiencia y poder de observación y análisis sobre las interacciones entre fenómenos se tienen, se está en mejor aptitud de prever los hechos futuros; lo que ha dado lugar al desarrollo de procedimientos técnicos y científicos de todo género a través de mecanismos de computación y organismos especializados para tal propósito. La manifestación objetiva de la previsión es el pronóstico, tan universalmente empleado hoy en día y cuya importancia no sólo reside en la utilidad inmediata que se pueda obtener de él, sino en que constituye el elemento primario de la planificación.

En el pasado, dada la relativa lentitud en que transcurrían los cambios, se atisbaba el futuro más por curiosidad o temor que por necesidad; sin embargo, durante los últimos 20 años los pronósticos se han convertido en una preocupación seria de científicos, empresarios y poi íticos. Por ejemplo, los pronóstico económicos son un dato indispensable en muchas organizaciones y los análisis de sus tendencias llenan páginas en las publicaciones periódicas. Sin embargo, los cambios en la economía son sólo una de las áreas importantes; existen otras igualmente significativas tales como los cambios tecnológicos, sociales y poi íticos. Aunque todavía pocas personas o grupos se dedican con toda seriedad a pronosticar las tendencias en estas tres últimas áreas, los cambios en los últimos años se están sucediendo con tal rapidez, que están obligados a desarrollar técnicas de previsión cada vez más sofisticadas y confiables.

No se puede predecir las tendencias económicas con un nivel aceptable de confiabilidad si no se descubren e identifican aquellas variables que ejercen una interacción dinámica y se cuantifican por lo menos en forma aproximada. Los pronósticos de cambios tecnológicos, sociales y poi[ticos incluyendo tanto las tendencias como su grado de intensidad requieren también de métodos comparables. Grandes oportunidades existen ahora para todos aquellos individuos u organismos que puedan anticipar los eventos con el suficiente grado de confiabilidad que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración de planes.

El pronóstico del ambiente externo se puede hacer en muchas formas dependiendo de lo que se quiere saber. Una cosa sin embargo es clara: el contexto es siempre cambiante y mientras más di-

námico, más importante resulta conocer datos respecto al mismo. El pronóstico externo más común como ya dijimos, es el económico, pues si la economía se encuentra en periodo de prosperidad, muchos negocios mejoran, mientras que la depresión tiene un efecto desalentador. Cibotti y Sierra' utilizan para su análisis de la economía latinoamericana el pronóstico económico y encuentran conveniente en ocasiones el empleo de la extrapolación, a pesar de tener sus peligros porque no toma ni puede tomar en cuenta las condiciones cambiantes que aparecen en cualquier momento y que varian las tendencias. Sin embargo en ciertos fenómenos de gran persistencia en el tiempo, tales como el crecimiento demográfico, los cambios meteorológicos y las tasas de longevidad, la extrapolación puede tener un alto grado de exactitud. Otra técnica ampliamente utilizada en los pronósticos económicos es la econometria, es decir el análisis matemático de las principales variables reducidas a series de ecuaciones, mediante las cuales se puede predecir ciertas tendencias. Un tercer recurso de pronósticos es la política gubernamental. En todos los países se emiten, modifican v eliminan leyes y regulaciones que afectan casi todos los aspectos de la vida ciudadana: leyes como las relativas a prácticas no éticas, poi íticas monetarias, regulaciones fiscales y protección ecológica, tienen un impacto directo en la estrategia futura de los negocios, en las inversiones gubernamentales y en los precios.

Los pronósticos sobre el comportamiento de los factores externos son en consecuencia una información importante para planificar; sin embargo estos datos deben ser complementados con una evaluación prospectiva del contexto interno de las organizaciones en cuanto a variables tales como la disponibilidad de recursos materiales y el comportamiento del factor humano.

b) *La Planificación*

El tercer estadio de la prognosis es la planificación, uno de los más importantes factores sociales de hoy en día, pues cualquiera que tenga la más vaga preocupación sobre el futuro reconoce la necesidad de planificar implícita o explícitamente sus acciones. La planificación no sugiere por sí misma ningún objetivo; simplemente significa que se sigue algún método con el cual se llega a la determinación de los pasos que se desea emprender y una estrategia para alcanzar la meta deseada; es una forma de enfocar y a la vez canalizar los problemas hacia su solución, dentro de un medio cambiante e incierto y es, en consecuencia, una actividad continua, de igual manera que la vida es dinámica. Los primeros proyectos de una empresa pueden volverse inadecuados cuando se dascubren nuevos factores en cualquier situación, a medida que se operan cambios en las circunstancias y progresamos y conocemos más profundamente el medio en que vivimos.

La teoría general de los sistemas define a la planificación como un proceso mediante el cual un sistema adapta sus recursos tanto a las fuerzas cambiantes del ambiente interno y externo, como a las innovaciones que se pretende introducir en ellos para variar ciertas tendencias; es una función esencialmente dinámica, de cambio, y debe llevarse a cabo con efectividad para que pueda constituir un respaldo sólido al resto de las actividades. En general, el próposito de la planificación según dicha teoria, es proveer un sistema integrado de decisiones que configure el marco de las activida-

2Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique, *El sector público en la planificación del desarrollo.* Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1975.

des futuras. Desde este punto de vista las organizaciones se conciben como la integración de muchos subsistemas de adopción de decisiones, en las que la función primaria de la planificación de más alto nivel es diseñar un sistema que coadyuve a la operatividad de la organización.

Se planifica para el futuro y en la medida en que los ambientes económico, social y poi ítico se hacen más complejos, es más necesaria la planificación como medio para enfrentarse a la incertidumbre del futuro. Toda organización debe estar preparada a aceptar el cambio como una consecuencia inevitable del mundo en que opera. Los valores poi íticos, económicos, sociales, éticos y morales no están a salvo de esta corriente y la propia supervivencia demanda adaptación e innovación. El avance tecnológico reclama también la necesidad de planificar y las organizaciones que no marchan al paso de la tecnología muy pronto pagan con la entropía su retraso.

Las organizaciones que no tienen capacidad de previsión se encuentran en posición de desventaja con respecto a aquellas que sí lo están ya medida que crecen en tamaño y complejidad se les hace más difícil aceptar las innovaciones necesarias para ajustarse a nuevas condiciones y objetivos. En un ambiente aparentemente estable, con sistemas pequeños, poco complicados, la función planificadora puede llevarse a cabo en forma relativamente fácil, con puntos de vista de corto plazo. En cambio, en ambientes muy dinámicos, con organizaciones grandes y complejas que operan entre fuerzas que restringen su flexibilidad, la función planificadora se vuelve crítica y debe concebirse con base en sistemas globales. Como las consecuencias de cualquier decisión tienen un impacto amplio y a veces drástico, las organizaciones, a través de su función planificadora, deben siempre tratar de encontrar el curso óptimo de acción. Aqu í surge la principal contribución de la teoría de los sistemas a la planificación: la organización se concibe como una entidad cuya responsabilidad primaria es la planificación de sus actividades, integrando todos los subsistemas que la forman.

Los ejecutivos de alto nivel no pueden planificar en el vacío; por el contrario, deben elaborar sus planes a largo plazo con la entera participación de aquellos que poseen insumas informativos vitales para el proceso de toma de decisiones, por lo que la planificación efectiva no pueda ni debe ser del dominio exclusivo de un grupo reducido de gente, sino la integración de insumas de todos los niveles de la organización.

Hodqetts" advierte: ''Si no sabe usted a dónde va, cualquier camino lo llevará"; y lo inverso sería que si se tiene una meta, es esencial la planificación para llegar a ella. Nos movemos en un ambiente altamente dinámico en el que el cambio es el único factor constante, lo que hace cada vez más necesario definir cuidadosamente los objetivos y estructurar planes para lograrlos. El proceso de planificación requiere una perspectiva tanto a largo como a corto plazo, por lo que es importante prestar atención inicial a la planificación estratégica, en donde el área de pronósticos tiene la más alta prioridad. Steiner" ha definido a la planificación estratégica como ''el proceso de determinar los principales objetivos de una organización y las poi íticas y estrategias que se emplearán en la adquisición y disposición de los recursos para alcanzar dichos objetivos". Los planes estratégicos proveen a los individuos de una dirección de largo plazo y son la aplicación de tres fundamentos básicos: el propósito fundamental de la existencia de un organismo; el valor y filoso-

3Hodgetts. Richard M" *Management theory orocess and orecüce.* W.8. Saunders Ccmoenv. Philadelphia. 1975.
"sterner. George, *Top managementplenning.* The MacmHlan Company, New York, 1969.

tra de las personas que lo conducen y la valoración de las fuerzas y debilidades de la organización a la luz de los ambientes externo e interno.

Con base en el pronóstico, la planificación estratégica y el análisis del contexto externo e interno, se formulan los objetivos de largo plazo. Sin embargo estas metas son con frecuencia nebulosas por lo que es útil traducirlas a objetivos intermedios y planes de mediano plazo, incrementan. do con ello su grado de especificidad y orientándolas con más precisión hacia la acción. La planificación operativa es de corto plazo en contraste con la planificación estratégica, por lo que la mayor parte de los niveles intermedios en una organización utilizan mucho de su tiempo ejecutando planes de corto plazo.

Johnson, Kast y Rosenzweig' observan que la planificación es una actividad integrativa que busca maximizar la efectividad total de una organización como un sistema, de acuerdo a los objetivos de la misma. Por tanto un plan no se sino un curso predeterminado de acción y tiene esencialmente tres características: 1) debe referirse al futuro, 2) debe involucrar una acción, y 3) debe contener un elemento de identificación o causalidad personal no organizacional; es decir el futuro curso de acción debe ser el marco de referencia del planificador. Futuridad, acción y causalidad personal no organizacional son, en consecuencia, los elementos esenciales de todo plan. Por otro lado, toma de decisiones y planificación están estrechamente relacionadas. Una decisión es básicamente una resolución que se escoge entre varias alternativas y está inextrincablemente atada al proceso de planificación.

En virtud de que la mejor forma en que las organizaciones se adaptan a los requerimientos de cambio es mediante la planificación, dicho proceso se constituye en el vehículo para lograrlos. Sin planificación, un sistema no puede cambiar y adaptarse a las diferentes fuerzas ambientales, lo que distingue a las organizaciones sociales de otros sistemas abiertos. En éstos, el cambio ocurre cuando las fuerzas ambientales demandan que se establezca un nuevo equilibrio. En las organizaciones los cambios ocurren debido a la racionalidad del proceso humano de toma de decisiones. Este aspecto de racionalidad hace la diferencia entre los sistemas sociales y los sistemas cerrados trsicos o inanimados: en los sistemas cerrados los ajustes de equilibrio son automáticos; en los sistemas sociales el vehículo de cambio, innovación y adaptabilidad es la toma de decisiones y el proceso planificador.

Kast y Rosenzweig[6] mencionan a la innovación y la creatividad como elemento clave de la planificación efectiva y observan que existe un interés creciente por su estudio debido a que adquieren cada vez mayor importancia. La creatividad es el reconocimiento, desarrollo, proposición y ajecución de nuevas y más efectivas soluciones a problemas. Es una respuesta nueva, más adaptada de un sistema a su ambiente. Dicha creatividad depende de ciertos factores, entre ellos, la capacidad creativa de los individuos involucrados en un sistema organizacional, el ambiente que para la creatividad haya fomentado la organización y la interacción entre el individuo creativo y el sistema organizaclonal,

La planificación no es una entidad en sí misma. Su propósito primario es proveer las guías nece-

5Johnson, Richard A., Kest, Fremont E. V Rosenzweig, James E. *The meorv 8nd management of systems.* McGraw-Hil Book Compenv, New York, 1963.

6Kast, Fremont E. V Rosenzweig, James E. *Organization and management, a system approach,* Library of Congress Cataloging in Publication Data. New York, 1974.

sarias para el proceso vital de toma de decisiones a todo lo largo y ancho de la organización. Por tanto debe estar dirigida a obtener, traducir, entender y comunicar información que ayude a mejorar la racionalidad de las decisiones presentes que tengan que ver con espectativas futuras. Las espectativas se desarrollan mediante el proceso de pronóstico y previsión. Sin embargo prever no es planificar; mientras la previsión provee bases para entender y formular espectativas.ee va más allá de esta etapa de orientación y se diseñan programas de acción destinados a optimizar el funcionamiento general de una organización. Puesto que estos programas pueden por sí mismos alterar el futuro, los pronósticos no importa cuán rigurosamente elaborados hayan sido, raras veces son completamente válidos. Si una empresa programa su futuro sólo para ajustarse a las condiciones pronosticadas, su conducta se caracterizará por ser adaptativa y oportunista y su éxito dependerá del ambiente pronosticado, en tanto que si planea una acción agresiva en búsqueda de metas y objetivos predeterminados, su conducta se caracterizará por su capacidad innovadora, es decir, modificadora del contexto.

Recientemente se ha dado mucha importancia a la planificación estratégica por estar estrechamente asociada a los aspectos de definición de metas globales, pues por lo general trata de las decisiones relativas a la macro-estructura tecnológica y competitiva de una organización, de la asignación de recursos sobre un largo período de tiempo y de la integración a largo plazo de dicha organización a su ambiente.

Algunos autores encuentran diferencia entre planificación a largo plazo y programación, a la que definen como planificación derivativa, funcional u operativa. En realidad, en un sentido ideal, los planes operativos de alcance corto e intermedio se basan y se integran con la planificación estratégica, por lo que no son un tipo separado de plan, sino una parte integral del proceso total de planificación que provee el marco básico dentro del cual tienen lugar la programación y la planificación operativa en forma más detallada.

el *Cambio Planificado*

Dado que toda planificación lleva implícito un proceso de cambio, incursionaremos ahora sobre ciertos procedimientos que se utilizan para lograr que las acciones planeadas conduzcan a los cambios deseados.

Uno de los modelos de cambio planificado más completos y sistemáticos es el desarrollado por Lippitt, Watson y Wastley' que está basado en dos principios: 10. toda información debe ser abierta y libremente compartida entre la organización que busca un cambio y el agente de cambio que lo impulsa, y 20. dicha información sólo es útil cuando y si puede traducirse directamente en acción. Los supuestos básicos en que descansa el modelo es que dentro de la organización existe toda la información requerida por el agente de cambio y que los datos pueden ser utilizados directamente para llevar a cabo cambios que a su vez proveen datos adicionales para acciones futuras.

Una deficiencia del modelo es la excesiva importancia que da a los cambios inmediatos y a la solución de problemas, a costa de la investigación sobre los resultados y/o la validez del modelo;sin embar-

7 Lippltt, **R., Watson. J. and Westley. B.,** ***The dinamics of planned change.*** Hercourt. **Brace and Worlo, New York, 1958.**

go, es una contribución válida en el desarrollo de estrategias globales, Frohman y Sashkin" modificaron y redifinieron el modelo propuesto por Lippitt, Watson y Wastley, presentándolo como un proceso dinámico de siete fases: exploración, ingreso, diagnóstico, planificación, acción y terminación. Dicho esquema se basa en la intervención, el comportamiento e interacción de dos actores: el agente de cambio o sea la persona o grupo encargado de promover e introducir los elementos innovadores y el sistema cliente que es el receptor de las innovaciones en base a las cuales toma las decisiones correspondientes. La descripción de las fases, según Huse", son:

Fase 1: *Exploración.* En este estadio no hay compromiso alguno entre el agente de cambio y el sistema cliente. Este último explora la necesidad de consejo o guía, algunas veces inducido por el propio agente de cambio quien valora a su vez la extensión y grado en que se cree podría dar asistencia al sistema cliente. Ambos exploran la relación potencial, si podrían o deberían trabajar juntos y cuál sería la forma apropiada y formal de relación.

Fase 2: *Ingreso.* Una vez seleccionado el punto de ingreso del consultor al sistema cliente se llega a un convenio sobre las espectativas, metas, roles y métodos de todas aquellas personas que participarán en el esfuerzo de cambio. En otras palabras, se establecen los términos de referencia de la asesoría y se define la forma como se llevarán a cabo los siguientes estadios del proceso. Tanto el consultor como el sistema cliente estarán dispuestos a compartir sus espectativas y llegar a cierto acuerdo preliminar *respecto* a las contribuciones que hará cada una de las partes.

Uno de los puntos importantes en este estadio de las negociaciones es el relativo al poder e influencia para trabajar del sistema cliente. Existen por lo menos cuatro fuentes de poder: 1) el poder legítimo proveniente de la organización; 2) el poder técnico del experto o "poder del conocimiento"; 3) el poder coercitivo o para sancionar y 4) el poder basado en la confianza y colaboración mutua. En un *proceso* de desarrollo organizacional el poder basado en la confianza es el más difícil, pero el más efectivo, pues el poder que proviene del ejercicio de la autoridad formal por lo general genera una reacción de defensa y debilita el compromiso con los esfuerzos de cambio.

Fase 3: *Diagnóstico.* Empezando con los problemas percibidos por el sistema cliente, el diagnóstico implica la identificación en forma clara de las metas específicas de mejoramiento que se desean. Existen cuatro elementos básicos en este diagnóstico: 1) el problema como lo percibe el sistema cliente; 2) las metas del sistema; 3) los recursos del sistema cliente y 4) los recursos, incluyendo tiempo y conocimiento, de que dispone el agente de cambio. Un elemento importante es la identificación del subsistema en que se percibe que está localizado el problema y las interrelaciones entre dicho subsistema y otros subsistemas. Otro elemento importante es la medida y grado en que el sistema cliente está dispuesto a comprometer recursos para solucionar el problema. Y por último, los recursos de que dispone el agente para efectuar el cambio.

Entre los instrumentos más comunes para elaborar el diagnóstico se encuentran los cuestionarios, las entrevistas, la observación personal y los datos del funcionamiento previo de la organización. Otro instrumento importante desde luego es el propio agente de cambio, ya sea interno o externo y su capacidad para detectar la organización y el clima general de la misma.

[8] Frohman M. and Sashkin M., *The practice oforganization development: A setectíve review.* Ann Arbor: University ot Michigan. Institute for Social Beseerch, Technical Report, October.1920.

[9] Huse, Edgar F., *Organization development and change.* West Publishing Ca .. Los Angeles, 1975.

Con frecuencia un diagnóstico resulta incompleto debido a que el agente puede poseer una técnica estándar que utiliza en casi toda situación para llevar a cabo un cambio, con pocas alteraciones o ajustes para cada organización. Aunque esta práctica es usual inclusive en instituciones como la Universidad de Michigan, es indudable que toda técnica empleada debe siempre ajustarse a cada caso específico.

Fase **4:** *Planificación_* Esta fase incluye la identificación de metas a alcanzarse y las acciones que deben llevarse a cabo, así como los posibles problemas que hay que afrontar como consecuencia de la resistencia al cambio. Se examinan los datos obtenidos en la fase de diagnóstico, asi como las posibles alternativas de cambio y se definen las metas y propósitos del mismo. La planificación debe hacerse con la cooperación del sistema cliente para cerciorarse de que los planes están en consonancia con las necesidades y espectativas del mismo.

Es conveniente definir primero los objetivos especificas relacionados con el comportamiento humano, pues puede no necesitarse ningún otro cambio. El siguiente paso seria definir o anticipar las posibles consecuencias de las estrategias empleadas. Las alternativas pueden valorarse de acuerdo a dos dimensiones básicas: la fuente de poder que habrá de usarse para llevar a cabo el cambio y el subsistema apropiado al cual dirigir la intervención. Dicho subsistema puede comprender: al la perspectiva estructural que abarca el diseño, reglamentos, procedimientos y clima general de la organización; b) la perspectiva funcional que incluye información y flujo de procesos relacionados y e) la perspectiva humana.

Los cambios en a) pueden referirse al-diseño de la estructura, la ubicación de los puntos decisiorios, las estructuras de autoridad, el área de control y la disponibilidad de recursos materiales. Por ejemplo, se puede intentar un programa de desarrollo grupal cuyo liderazgo se base más en el conocimiento y capacidad, que en la categoría del puesto o los títulos organizacionales. Los cambios en b] pueden tener como propósito mejorar los canales de comunicación, particularmente dentro de las estructuras informales; rediseñar tareas, incluyendo formas de mejorar el ambiente de trabajo, modificar el abastecimiento de materiales y examinar los efectos de la tecnología sobre la motivación individual y de grupo. En e) se pueden llevar a cabo intervenciones para mejorar la interfase individual, mejorar la moral del grupo para aumentar la efectividad del trabajo en equipo y establecer mejores relaciones entre los grupos.

Fase 5: *Acción.* En esta fase se instrumentan las estrategias de intervención consideradas en la fase 4. Si se han efectuado bien las primeras cuatro fases, este paso debiera darse con facilidad. Las fallas por lo general se deben a un diagnóstico inapropiado, a no haber involucrado a personas o grupos clave o por no anticipar las consecuencias de las acciones propuestas. Un aspecto importante que hay que tomar en cuenta es que desde el punto de vista sistémico, cualquier acción que se toma en un subsistema tiene repercusiones a lo largo de todo el sistema.

Con frecuencia la gerencia de alto nivel no se explica por qué la gente a veces se resiste a cambios que consideran lógicos. Lo que pasa es que un cambio que parece lógico a una persona puede parece ilógico a otra, por buenas y suficientes razones: un cambio puede acarrear modificaciones en ciertas interrelaciones sociales que la gente estima y que no fueron consideradas en la fase de diagnóstico.

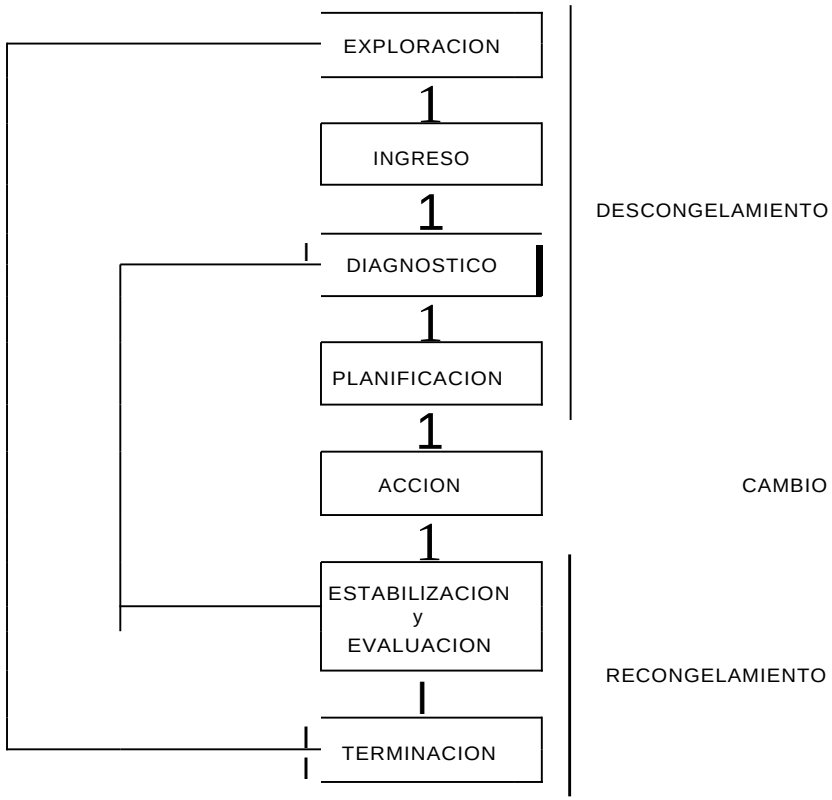
Fase 6: *Estabilización y evaluación.* En esta fase se estabiliza el cambio y se evalúan sus resultados. La evaluación debiera servir no sólo para determinar si el cambio ha sido exitoso y se produjo

según se deseaba, sino también si el proyecto en sí ha producido el efecto que se buscaba o si ha de volverse a la etapa de planificación para su revisión. En una situación ideal esta etapa debiera efectuarse a todo lo largo del proceso de cambio y ser utilizada tanto por el sistema cliente como por el agente, para determinar si es necesario un ajuste posterior o si el proceso debe darse por concluido. Infortunadamente la mayoría de las evaluaciones son anecdóticas y muy pocas organizaciones evalúan sistemáticamente el grado de éxito alcanzado.

Fase 7: *Terminación.* Tanto para los agentes internos como externos de cambio, la terminación puede significar salirse del sistema o terminar un proyecto y empezar otro. En otras palabras, puede darse por concluida la relación de asesor ía con el agente de cambio, o volverse al estadio de exploración a fin de detectar la posibilidad de planear algún otro cambio.

FIGURA No.!

CAMBIO PLANIFICADO Y TIPOLOGIA DEL CAMBIO DE LEWIN



 Fuente: Edgar F. Huse. *Organizat;on devs/oomentlInd change,* Bcston College. West Publishing Co., Los Angeles, 1975.

Lewln!? reduce las siete fases anteriores a un procedimiento de tres etapas; la de descongelamiento, la de movimiento o acción y la de recongelamiento. El proceso de descongelamiento por lo general consiste en hacer variar las fuerzas que mantienen a la organización al nivel actual y puede lograrse introduciendo nueva información o información que discrepe de la existente; disminuyendo la influencia de los valores, actitudes y comportamiento existentes como resultado de nuevas experiencias o conocimientos que se contrapongan a las que percibe la organización, el individuo u otros subsistemas dentro de la misma. Como resultado, la organización o el subsistema involucrado se mueven .a un nuevo nivel. Este paso por lo general implica el desarrollo de nuevos valores, comportamientos o actitudes a través de la internación, intensificación o cambio de estructura.

La recongelación consiste en la estabilización del cambio en un nuevo equilibrio "quasiestacionario" mediante el uso de mecanismos de apoyo, tales como cambios en la cultura orqanizacional, en las normas de comportamiento o modificaciones en el marco polftico de la organización.

La figura No. 1 muestra la tesis de Huse y de Lewin sobrepuestas en el modelo de cambio planificado antes descrito. Es importante notar que en dicho modelo puede también operar la tesis del "campo de fuerzas" de este último autor, en cualquiera de sus fases. Aunque la tipoloqía del cuadro parece simple y clara, muy raras veces se sigue en la práctica. Sin embargo el agente de cambio y el sistema cliente, mediante comunicación abierta entre ellos, pueden cambiar estrategias y modificar enfoques como resultado de diagnosis y rediagnosis continuas de los problemas que afronta la organización cliente, según lo expresa la flecha de realimentación de la figura.

11. LOS ESCENARIOS DEL FUTURO

Una vez analizados el significado e importancia de la previsión y la planificación, as(como su aplicación en los procesos de cambio planificado, nos toca intentar un viaje prospectivo hacia el arcano del futuro para determinar hasta qué grado podemos incursionar en él, con propósitos de planificación, empleando para ello procedimientos científicos sistematizados.

Observa Roeber[11] que si supiéramos por dónde buscar, encontrar (amos que estamos en medio del futuro, pues los elementos que configurarán nuestras vidas en la próxima generación; las máquinas, el instrumental, los sistemas de valor, las tecnologías y las instituciones están ya entre nosotros en diferentes estadios de madurez; la mayoría de ellos nos son ya familiares y conocemos sus propiedades básicas, que no es probable que cambien por lo menos radicalmente. Asf como ciertos personajes clave, que aunque conviven entre nosotros nos son desconocidos, tales como los futuros gobernantes, científicos, artistas y líderes revolucionarios, también los sistemas e instituciones emergentes no captan nuestra atención. Lo poco que se sabe de ellos es demasiado ambiguo para identificarlos.

La observación superficial nos hace percibir los cambios como si fueran discontinuos. Roeber piensa que en realidad son continuos, en la misma forma que los cambios que ocurren en la naturaleza como resultado de un proceso prolongado de desgaste y corrosión. Todavía no hace mucho

10 Lewin, K., ***Field*** *meorv* ***in social*** *sctence,* **Harper &** How, **New York, 1951.**

11 Roeber, Richard J. C., ***The organization in a changing*** *envlronment* **Addison-Wesl8V Publishing** Comoenv , **Menlo** Park. **California.** 1973.

tiempo que las normas de conducta, costumbres y conocimientos que un hombre adquirirfa en su infancia, le duraban toda la vida sin alteraciones. En la actualidad estos modelos de vida pueden terminar en una década o quizás menos. Como el médico cuyos conocimientos y destrezas se vuelven obsoletos a los cinco años de haberlos adquirido, vivimos una época que reclama una continua reducación si es que hemos de mantenernos al d fa y en actividad dentro de la sociedad en que nos desenvolvemos. Lo mismo acontece con las instituciones, que para poder seguir siéndolo, requieren una constante auscultación del futuro lo más precisa, consciente y expl ícita posible; una información amplia y detallada sobre costumbres, productos, financiamiento, mercados, metas de crecimiento, competencia, tecnología y todo aquello que sea relevante para el tipo de actividad a que se dedican, y con base en esa información tomar decisiones sobre inversiones, investigación y adquisiciones tomando en cuenta la cantidad y calidad de gente que habrá de requirir y hasta quizás establecer programas anticipados de investigación y capacitación. Y aun pueden preverse problemas de organización, como por ejemplo, sobre la estructura apropiada para una expansión rápida de operaciones.

Sin embargo, este orden de prioridades es solamente posible sobre la base de un supuesto relativamente estable: que para efectos de planificación, la disponibilidad del factor humano que requiere la organización es constante, y por tanto no se necesita una planificación muy sofisticada para asegurar una provisión adecuada del mismo. Las empresas están por lo general habituadas a planear sus necesidades humanas suponiendo cierto grado de constancia. Esta situación está cambiando, junto con las necesidades y demandas de los trabajadores y los requerimientos de la sociedad.

En la medida que el cambio se manifiesta, deja sentir sus efectos dentro de las organizaciones, por lo que sus directivos, quienes quizás hubieran podido ignorarlos en el pasado, tienen que dar una atención inmediata a las tendencias y características de dicho cambio y tratar de anticipar sus efectos, si no quieren ser arrollados por los eventos, como en el pasado lo han sido por razones de cambios bruscos en las obligaciones del mercado o de las tecnologías.

No es que la sociedad haya sido constante en el pasado: casi el único factor constante es el cambio, sino que la lentitud del mismo ha sido tal que las organizaciones han podido adaptarse a sus efectos en forma paulatina, no estructurada, evolutiva y quizás hasta inconsciente. Por esta razón las organizaciones han estado dispuestas a hacer concesiones de las cuales las más obviamente efectivas son aquellas que han ejercido los sindicatos para cambiar las condiciones de trabajo, disminuir las jornadas de labor y obtener mayores salarios.

Con los cambios en tecnolog las, se han infiltrado nuevas ideas que dan lugar a cambios en los métodos de trabajo, como el efectuado en el pasado, del trabajo por pieza a un proceso continuo, o aumentos en el grado y complejidad de un proceso y el incremento concomitante en la responsabilidad del trabajador. Debido a que los ajustes resultantes de los anteriores cambios han sido relativamente pequeños, se pudieron efectuar dentro de la estructura social existente sin mayor problema; pero el efecto cumulativo a través del tiempo va siendo cada vez más grande. Bástenos recordar de veinte años atrás a la fecha cómo han variado las disposiciones reglamentarias sobre las atribuciones y todo asunto relacionado con la autoridad dentro de una organización jerárquica; las prácticas de reclutamiento y las relaciones con las uniones de trabajadores; la sensibilidad de las empresas respecto a presiones externas sobre asuntos tales como la contaminación, o las facilidades

de recreación. Ha habido tal acumulación de cambios que han superado la capacidad de los procesos adaptativos naturales. El ambiente se ha tornado turbulento y las direcciones del cambio aparentemente casuales forman ya parte de los factores que se debe tomar en cuenta al planificar el futuro dentro de un proceso cada vez más consciente de adaptación.

a) *Tipos de pronósticos*

Si las organizaciones han de estar en capacidad de detectar los cambios del futuro, tienen que idear técnicas para escudriñar todos aquellos hechos que puedan afectarlas. La simple observación del contexto social nos muestra muchos signos de cambio aunque no es fácil valorar su significado y todos ellos se combinan para orientar nuestras acciones.

Kahn[12] estima que nos encaminamos hacia una sociedad postindustrial cuyas características son entre otras cosas, la importancia creciente de la industria de servicios, altos ingresos per cápita y un mayor grado de bienestar; un papel decreciente del mercado en comparaci6n con el del sector público y una erosi6n de los valores actuales. Pero antes de llegar a este estadio pasaríamos, según Drunker[13] por periodos de cambios discontinuos cuyas características predominantes serían el desarrollo y eventual dominaci6n de las industrias del "conocimiento"; la internacionalizaci6n creciente de los mercados e industrias, el surgimiento de una economía mundial y la dominación de grandes grupos gubernamentales e industriales en menoscabo de las libertades individuales.

Galbraith[14] es más específico: estudia el continuo crecimiento y la eventual dominaci6n de los mercados por productos que utilizan los mecanismos masivos de persuaci6n y una más estrecha integración del gobierno y la industria dentro de una sola unidad coordinada. Toffler por su parte, describe el efecto que estos cambios producirán en los individuos; un efecto que define como "... la destructora tensión y desorientación que se infiltra en los individuos por estar sujetos a demasiado cambio en tan poco tiempo..."[15] Los cambios de que habla Toffler se derivan principalmente de los continuos avances tecnol6gicos particularmente en las áreas de la comunicaci6n y el transporte; incrementos acelerados de cambio que se extienden y prolongan más allá de las 100 innovaciones tecnológicas más probables en el último tercio del siglo XX, de Kahn.

Sin embargo, todos estos adelantos implicarán un costo; los ecologistas, los contextualistas, los conservacionistas y aun los astrólogos pronostican que los avances traerán consigo daños a veces en forma dramática, producidos por la contaminación y la disminución de los recursos globales. Jay Forrester[16] elaboró un "modelo dinámico" mediante el cual investigó sus efectos. De acuerdo a este modelo, el mundo podrá confrontar un holocausto dentro de los próximos 506100 años, si no adopta de inmediato medidas para detener el crecimiento económico y de la población.

12Kahn, German, ***The year 2000.***

13Drunker, Peter **F"** ***The age of*** *dtscontinuttv,*

14Galbraith, John Kenneth, ***The new industrial state.***

15Toffler, Albin, ***El shock del futuro,*** Plaza **y** Janes, **S. A., Barcelona, España, 1971** .

16 Forrester, Jav, **Del Instituto Tecnológico de Massachusetts, comisionado por el Club de Roma para elaborar un** ***Modelo dinámico del mundo.***

Roeber [11] Y Hodqetts'" identifican ciertos patrones de cambio que pueden auxiliar en el análisis de los pronósticos:

1. *Cambios integrativos-desintegrativos.* La forma dominante de cambio caracterfstica del desarrollo económico del mundo occidental industrializado es integrativo. Los sistemas se entrelazan en una interdependencia cada vez más estrecha y en unidades cada vez más grandes. El cambio integrativo es resultado de la constante búsqueda de la eficiencia y la ganancia mediante la reducción o la eliminación del ocio dentró y entre sistemas. Es la forma más común de cambio en la mayor parte de las predicciones. Sin embargo Kahn va más allá y especula sobre el tipo de industria que reemplazará a la actual si es que surge alguna. Su sociedad post-industrial se caracteriza por lo que se puede llamar cambio desintegrativo, cuya caracterfstica será el predominio de la libertad individual y los saisfactores.

2. *Pron6sticos extrapolados.* La mayor parte de las predicciones, aunque intuitivas, se basan en la extrapolación hacia el futuro de sistemas cuyas caracterlsticas se supone que permanecerán constantes o que cambiarán en forma predecible en periodos relativamente amplios de tiempo. Dichas predicciones parten de las condiciones actuales de la sociedad: aumento de las industrias de servicios; enorme crecimiento de las empresas; gran desarrollo del Japón; los gobiernos muestran mucho mayor interés por el crecimiento industrial; aumento del consumo per cápita; empequeñecimiento de la personalidad cada vez más dominada por los enormes sistemas que surgen como resultado del avance tecnológico y de la información.

3. *Pron6sticos tecnol6gicos.* Afirma Hodgetts" que ahora más que nunca, los economistas, sociólogos y empresarios necesitan evaluar y determinar el impacto de la tecnologfa en la estrategia y supervivencia de las organizaciones y propone dos enfoques fundamentales para pronosticar el futuro: el exploratorio y el normativo.

   El pronóstico exploratorio empieza con el estado del conocimiento actual y hace sus predicciones basado en el progreso lógico de la tecnologfa. Como tal, es un proceso pasivo. Los pronosticadores que utilizan este método tienden a asumir que el progreso tecnológico actual continuará al mismo ritmo y que su avance no será afectado por factores externos. A continuación especulan sobre el grado en que el contexto no técnico podrá afectar su pronóstico. Muchas empresas encuentran útil este tipo de pronóstico porque no es diffcil de hacer y sus resultados pueden ayudar a la empresa a encontrar indicadores tales como comportamiento del mercado, competencia potencial y facilidades de expansión en áreas de productos relacionados.

4. *Pron6sticos normativos.* Estos pronósticos empiezan con la identificación de algún objetivo tecnológico futuro, como por ejemplo, la construcción de un veh[culo de conmutación es-

l'Hodgetts. Richard M., *OO. cit.*

lOS *18/b id.*

pacial para 1999 y hace una serie de cálculos sobre los factores requeridos para lograrlo partiendo hacia atrás, de dicha fecha al presente, e identificando los obstáculos que tendrán que vencerse. Se presta atención no sólo a los factores técnicos, sino también a los no técnicos; como el conocimiento y el tiempo para obtenerlo, los recursos financieros requeridos y sus fuentes, etc. **En** contraste con el pronóstico exploratorio, el normativo es un proceso más dinámico.

Existen otras técnicas de pronóstico, desde unas altamente intuitivas hasta las altamente sofisticadas con variadas denominaciones, tales como los pronósticos morfológicos y los escenarios futuros. Sin embargo, el enfoque más popular actualmente es la técnica Delphi'? desarrollada por la Corporación Rand y utilizada por una gran cantidad de empresas. **En** esencia la técnica consiste en extraer la opinión de expertos sobre tres puntos básicos:

1. Predicción de los principales eventos en cierta área especffica enunciada en forma concisa por expertos de un grupo.

2. Clarificación de dichas opiniones por parte del investigador, y

3. Preguntas exhaustivas, sucesivas e individuales a cada experto, combinadas con la realimentación que proveen los otros expertos por parte del investigador.

En la primera sesión de preguntas se le pide a cada experto que haga una lista por ejemplo, de los proqresos que piensa ocurrirán en su campo de especialidad en los próximos 20 años, que tengan un efecto importante en las organizaciones. También podrá comentar sobre la deseabilidad, posibilidad y el tiempo requerido para estos progresos.

En la segunda sesión cada experto recibe del investigador una lista de las predicciones hechas por los otros y se le da oportunidad de modificar sus opiniones originales. Se hacen alrededor de cinco sesiones similares, por lo que el resultado es un consenso entre los participantes con relación a los eventos analizados.

El método Delphi arriba descrito es un intento de generar indicadores no extrapolados del futuro y a pesar de su aparente falta de rigor científico, ha tenido mucho éxito. Sin embargo, muchos de los sistemas que van a ser importantes en el futuro son todav ía desconocidos en su potencial. Los sistemas dominantes en la sociedad no cambian tan rápida o dramáticamente como pudiera parecer. Por el contrario, nuestro mundo está todavía dominado por sistemas en los que su comportamiento es relativamente constante, o si cambian lo hacen en forma claramente previsible. El problema actual es más de ajuste a áreas espec ificas de cambio por ser tan rápidas como impredecibles.

19Rand Corporatton, ***The De/phi technique.***

b) *Valores V tecnologfa*

Dice Gordonæ que si observamos la evolución de los patrones de comportamiento de las sociedades durante los últimos 100 años, encontramos una pronunciada relación entre valores y tecnologías. La historia es rica en ejemplos de esta relación, desde el advenimiento del fuego hasta la exploración del espacio. Sin embargo no es fácil determinar el mecanismo que los conecta. Cómo los valores que rigen a la sociedad afectan la tecnología que dicha sociedad produce y de qué manera la tecnología que emplea la sociedad afecta sus valores, son cuestiones importantes que surgen en la planificación del desarrollo tecnológico. Toda planificación implica la selección de metas, y toda selección de metas involucra valores; en consecuencia para poder planificar y atisbar las posibles consecuencias de nuestras decisiones, es importante determinar las relaciones entre tecnología y valores.

Rescher[21] elaboró un cuestionario sobre los cambios en los valores para el año 2000 en cooperación con los miembros del Proyecto de Valores de Pittsburgh y el doctor Olaf Helmer de la Corporación Rand. El cuestionario se enfocó principalmente a dos puntos: 1) cuáles valores existentes tienen probabilidad de cambiar debido al impacto del cambio científico, tecnológico, democrático y socioeconómico del presente a la última década del siglo; 2) cómo serán la naturaleza, magnitud, mecanismo causal y sobre todo deseabilidad de tales cambios. Dicho cuestionario fue enviado a un grupo selecto de intelectuales en los distintos campos científicos, técnicos y artístícos que mostraban inquietud por prever los eventos futuros.

Las innovaciones potenciales y sus posibles consecuencias en los valores sociales fueron el enfoque central de los diferentes estudios del pronóstico. Con objeto de hacerlos manejables, el área de investigación se limitó a veinte campos que se consideró los más afectados por valores dentro de las categorías tecnológica, económica, de salud, educativa, poi ítica y social, a fin de que dichas categor ías pusiesen orden en el análisis y permitieran describir todas las aplicaciones tecnológicas potenciales alternativas que pudieran hacerse en sociedades futuras. Desde luego el estudio no fue exhaustivo ni en términos de las futuras tecnologías posibles ni del probable empleo de dichos instrumentos; sin embargo este intento mostró que la sociedad tiene la posibilidad de desarrollar un amplio campo de aplicación de nuevas técnicas e instrumentos de pronóstico.

El mecanismo que relaciona los valores con la tecnolog ía y la tecnolog ía con los valores es probablemente un sistema de realimentación en que los valores ayudan a determinar la dirección de los desarrollos tecnológicos. La tecnología provee el instrumental para el establecimiento de nuevos valores e influye a su vez en dichos valores. La naturaleza de este mecanismo de realimentación tiene gran influencia en la planificación, como se puede observar en el modelo de interfaces entre valores y tecnolog ía que se muestra en la figura No. 2.

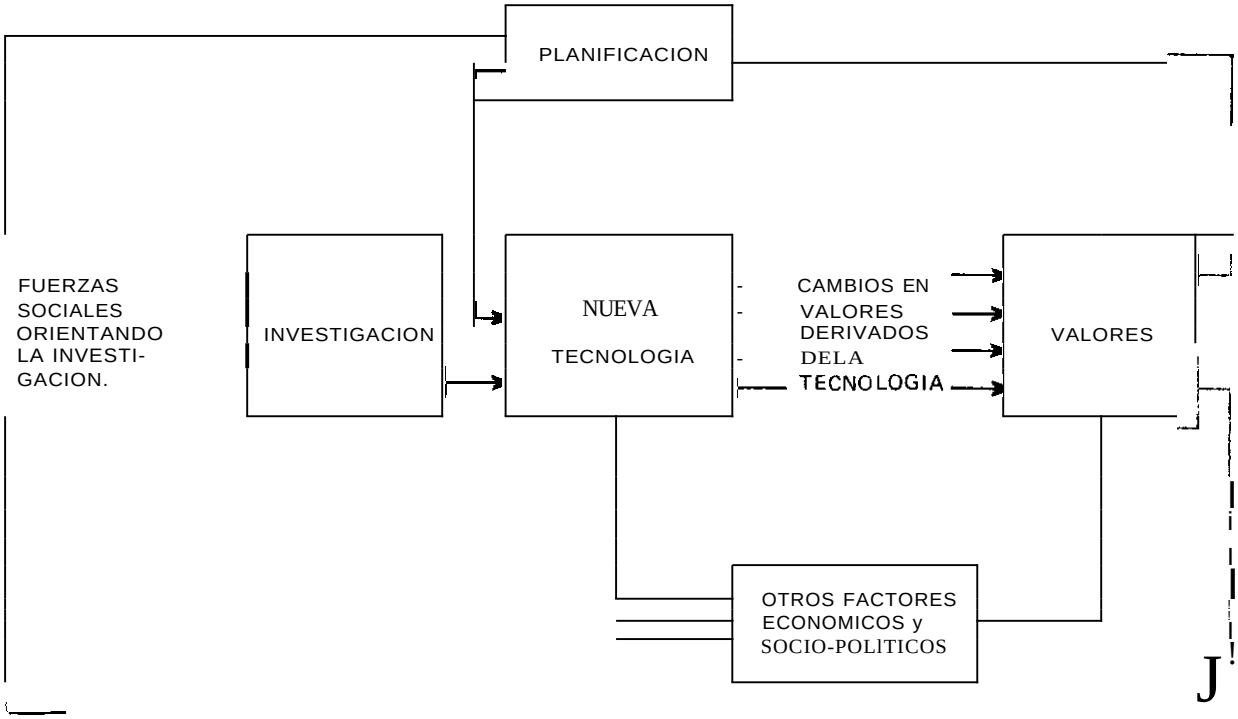
Los principales elementos del modelo son: investigación, que cuando se aplica genera una tecnología; valores, que resultan afectados por la tecnología y otros factores; y planificación que actúa

20Gordon Theodore J.• "The feedback between technology and vetees", en Boler, Kurt y Rescher, Nicholas, *Vslues and the future. The impect of techno/ogical change on american values*. The Free Press. Nueva York, 1971.

21 Rescher, Nicholas and Beler, Kurt, *op, cit.*

FIGURA No. 2

INTERFACES ENTRE VALORES V TECNOLOGIA



Fuente: Theodore J. Gordon: "The feedback between technology end vatues' en la obra de Kurt Baier y Nrcnotas Hescher: *vstues and the future*. The Free Presa, Nueva York, 1971.

como filtro en el proceso de realimentación entre valores e investigación. El modelo implica que Jos valores influyen directa o indirectamente sobre las fuerzas que conducen a la tecnoloqfa, La influencia directa procede de los sistemas de valor que sostienen los propios investigadores; la influencia indirecta proviene del impacto de la planificación externa sobre la investigación.

Con base en el anterior esquema se hizo el análisis de las veinte preguntas contenidas en el cuestionario y se pronosticaron desarrollos tecnológicos y sus posibles consecuencias sociales. Los veinte pronósticos más sobresalientes fueron:

1. Amplia aceptación mundial y uso de contraceptivos morales y otros medios sencillos y baratos de control de la fertilidad.

2. Promedio de vida de 100 años para la población de los países desarrollados.

3. Amplia aceptación por la sociedad del uso de drogas no narcóticas (excepto las alcohólicas) con el propósito de inducir cambios específicos en las características de la personalidad.

4. El empleo de armas no letales sino que incapaciten, como un componente del arsenal de los principales países.

5. Uso generalizado de máquinas complicadas de enseñanza.

6. Explotación económicamente útil de los océanos a través de cultivos que satisfagan por lo menos el 20%de la alimentación mundial.

7. Medios desarrollados de control de las reacciones termonucleares.

8. Incremento, por lo menos en diez veces, de la inversión de capital en computación utilizazada para el control automático de procesos.

9. Creación de una forma primitiva de vida artificial (por lo menos en la forma de moléculas autoduplicablesl.

10. Posibilidad limitada de control de los fenómenos meteorológicos, que afecten sustancialmente ciertas regiones a un costo aceptable.

11. Inmunización bioqu ímica en gran escala contra enfermedades bacteriales y virales.

12. Posibilidad (no necesariamente aceptabilidad) de control qu fmico sobre ciertos defectos hereditarios, mediante la modificación de genes en la ingeniería molecular.

13. Simbiosis hombre-máquina que habilite a los individuos a ampliar su inteligencia mediante la interacción electrónica de su cerebro con máquinas computadoras.

14. Utilización generalizada en el trabajo doméstico de la programación automática computarizada.

15. Legislación para prevenir el establecimiento de bancos de datos con información demasiado personal de los ciudadanos, sin su consentimiento.

16. Uso generalizado en los hogares de los sistemas de comunicación, conteniendo por lo menos 100 canales de video e información.

17. Inclusión en los presupuestos nacionales de partidas para programas de exploración espacial que absorban más de 1%del producto nacional bruto.

18. Uso de técnicas avanzadas de control de la opinibn, manipulación del pensamiento y propaganda para prevenir el crimen y los disturbios populares en tiempos de descontento y de guerra.

19. Concentración del 80%de la población de los principales países en áreas urbanas.

20. Comercialización de óvulos y esperma mediante bancos especializados.

Estos pronósticos, de hacerse realidad, tendrán un efecto notorio en los cambios de valores de la sociedad, los cuales muy probablemente persisitirán lo suficiente como para poder planificar con base en ellos. Sin un adecuado conocimiento de los efectos posibles de nuestros valores, la tecnología puede acarrear inadvertidamente ciertos males a la sociedad.

Obviamente el modelo es cualitativo y no riguroso, pues se omiten factores que enlazan los principales elementos sociológicos. Sin embargo aun este criterio mecánico simplificado de operación social, puede ser de gran utilidad. En primer lugar, por lo menos se avizora la posibilidad de construir modelos más complejos y exactos; aun en su forma simplificada, el modelo puede servir para ejercicios de simulación que permitan mejorar el mecanismo. En segundo lugar, y quizás más importante aún, es que el modelo permite una pesquisa ordenada de los factores que gobiernan la investigación, los medios por los cuales la tecnología influye en los valores y las implicaciones de la planificación como un moderador del proceso.

Los esfuerzos de análisis prospectivo descritos, muestran cómo en las últimas décadas se ha desarrollado una conciencia planificadora y un convencimiento de que la planificación es importante y posible en cambios que están fuera de las fronteras de la causalidad científica absoluta, por lo que se están desarrollando poderosos instrumentos para perfeccionarla, Dichos instrumentos tienen ciertas características comunes: definición del problema, búsqueda de posibles soluciones alternativas y establecimiento de criterios de evaluación de las posibles consecuencias y sus cursos alternativos de acción. Es en esta última área, evaluación de criterios, donde interactúan la tecnología futura y los valores presentes. Un planificador debe basar su curso recomendado de acción en ciertos valores futuros. Si utiliza los valores presentes para hacerlo, tal hecho implicaría que los valores son o deben ser estáticos, y no evolutivos; un error serio de apreciación.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Galván Escobedo, José, ***Significado e importancia de la prognosis administrativa,*** **Impreso en el Departamento de** Publicaciones de la ESAPAC, San José, Costa Rica, Marzo.1964.

Etzioni, Amitai y Etzioni, ***Los cambios sociales,*** **Fuentes, Tipos y Consecuencias, Basic** Books., **Publishers, Nueva** York, 1964.

Lazarus, Harold; Warren, E. Kirby V 5chnee, Jerome E., ***The progress*** **0,** ***management, process and behavior in a changing*** *environment:* Llbrarv **of Congress Cataloging in Publication Data,** Prentice-Hall, **Inc., Englewood** Cliffs, New Jersey, 1972.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 -1988*

Presentación

Miguel de la Madrid Hurtado

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Ello. de diciembre de 1982, al asumir mi responsabilidad como Titular del Poder Ejecutivo Federal, promoví la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como parte de esta reforma, el nuevo Artículo 26 de la Constitución determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma, se presenta a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, en los términos y en el plazo fijados por la nueva Ley de Planeación.

El Plan responde a la voluntad poi ítica de enfrentar los retos actuales del desarrollo del pa ís con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

Vivimos tiempos de cambio y reto; de crisis interna y externa; de incertidumble; de competencia aguda y desordenada entre diversos pa íses, algunos por mantener hegemon ías, otros por sobrevivir, y la mayoría por encontrar una posición en la nueva configuración internacional en gestación que les permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social.

El país se encuentra en un momento decisivo para la historia nacional; está de por medio el destino de la Nación. De lo que hagamos o dejemos de hacer depende nuestro futuro y el de las generaciones que nos sigan.

No estamos viviendo una crisis meramente circunstancial; si así fuera, la solución sería relativamente simple. Hemos tomado conciencia de que los problemas porlos que atravesamos en el mundo y en el pa ís, afectan estructuras, hábitos profundos de conducta, tendencias e inercias, a los que nos habíamos acostumbrado en el orden mundial y nacional.

Frente a ello, el resultado final dependerá de la capacidad de cada sociedad nacional para enfrentar los retos. Los que tenemos la capacidad para convertir las crisis en oportunidad de cambio y superación, seguiremos avanzando como Nación, como sociedad y como individuos.

México tiene la fortaleza interna para superar la adversidad y para enfrentar con éxíto la crisis. La historia nos muestra que en los momentos difíciles los mexicanos hemos sabido anteponer el interés general de la Nación sobre cualquier interés particular o de grupo. Nuestro sistema poi ítico

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

ha sabido, en los momentos decisivos, plantearse los problemas con realismo y honestidad, y reconocer las fallas con espíritu de autocrítica, estableciendo las condiciones para superarlas.

Nuestras instituciones han mantenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a las necesidades de cada momento histórico. Tenemos una amplia y diversificada dotación de recursos naturales sobre la cual apoyarnos, principalmente, potencialidades humanas, que son nuestra riqueza fundamental. Tenemos principios, instituciones y recursos para afrontar la adversidad. Mantenemos la voluntad política para conducir los destinos del país por el rumbo fijado por los propios mexicanos. Conservaremos la solidez institucional para instrumentar las decisiones. Alentaremos la solidaridad social en la consecución de estos propósitos.

Los mexicanos saldremos fortalecidos en la economía y la sociedad, porque somos capaces de ordenar esfuerzos y recursos, de perserverar en las decisiones, con flexibilidad ante las circunstancias del momento, pero con firmeza y claridad de propósitos. Articularemos, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, las acciones de los diversos sectores sociales. Con solidaridad, decisión y realismo, superaremos la crisis e iniciaremos los cambios cualitativos que requiere el país.

En estos momentos difíciles, cuando los márgenes de acción se reducen, debemos evitar el peligro de pesimismo, la irritación, el encono social, el agobio y la debilidad. Al establecer con claridad el rumbo, conservaremos la unidad de la Nación en torno a los principios fundamentales de nuestro pacto social. Conservaremos la voluntad de seguir siendo libres, el anhelo de justicia, la vocación por la democracia como sistema político y forma de vida y, sobre todo, la decisión de mantenernos y fortalecernos como Nación independiente.

Ante la situación por la que atraviesa el país, la planeación del desarrollo se convierte en factor necesario para enfrentar con éxito la adversidad. Tienen un carácter poiítico, ya que permite ordenar el esfuerzo colectivo y los recursos escasos frente a grandes necesidades sociales. Atañe al destino de nuestra Nación. La planeación no garantiza el éxito, pero proporciona mayor certidumbre y fortalece los instrumentos para enfrentar y conducir el cambio. Con el propósito común, la responsabilidad compartida y la conjunción de acciones, estaremos a la altura del reto histórico de nuestro tiempo.

La planeación democrática, como principio e instrumento de Gobierno, rechaza los procedimientos autoritarios para solventar nuestros problemas; tenemos un sistema institucional, plural en lo político y mixto en lo económico; popular y nacionalista en lo cultural yen constante lucha por lograr una sociedad más igualitaria.

El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar en tiempos de incertidumbre. La situación exige flexibilidad, en un marco de principios y propósitos claramente establecidos. Por ello, el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales; señala el compromiso que el Estado asume para conducir los destinos nacionales en la difícil situación actual, manteniendo la flexibilidad para adecuar los instrumentos y estar prevenidos para enfrentar situaciones inesperadas, conservando la dirección fundamental propuesta.

Los problemas que enfrenta la Nación no son producto sólo de errores de política; derivan también de factores externos y de la dinámica de crecimiento y las constradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una Nación grande, compleja y desigual. Por ello, la estrategia del Plan no pretende materializar íntegramente la reorientación y el cambio estructural en un sexenio. En algunas áreas se podrá avanzar significativamente; en otras, los resul-

tados tomarán más tiempo. De ello se encargará el pueblo mexicano, en un proceso constante de renovación. Pero es propósito firme establecer bases sólidas para su eficaz consecución y dar los primeros pasos en la dirección adecuada.

El logro de los propósitos del Plan requerirá disciplina administrativa y financiera, y modificar los hábitos de la administración pública para adecuarse a los requisitos de una eficaz planeación. Asimismo, es necesaria una actitud vigilante de la sociedad y la actualización de los procesos participativos en su ejecución. Ei Plan se apoya en las decisiones de los primeros mesesde la Administración, y establece su vinculación con la estrategia de desarrollo y los programas sectoriales.

Partiendo de estas premisas y características, el Plan establece procedimientos para canalizar y atender las demandas de la sociedad en plena concordancia con nuestros valores. Por ello, se inicia con la ratificación de los principios poi íticos del Proyecto Nacional, plasmados en la Constitución de 1917 y la precisión de las orientaciones poi íticas rectoras, producto de la consulta con la sociedad durante mi campaña poi ítica. Se apoya también en el amplio proceso de diálogo y comunicación que implicaron los Foros de Consulta Popular que organizamos, a partir de febrero del presente año.

México cuenta con un modelo poi ítico, económico, social y cultural sólidamente establecido. Nos regimos por el Proyecto Nacional que establece la Constitución, construido por las mayorías nacionales a lo largo de nuestra historia; éste recoge y sintetiza lo mejor de la tradición y las aspiraciones populares y nos ha permitido, con estabilidad poi ítica y ampliando las libertades democráticas, ir modernizando la Nación, determinando lo que aún falta por hacer con un rumbo claro para lograrlo.

Nuestros principios y valores fundamentales nos fijan la tarea por realizar: crear las condiciones materiales, culturales, sociales y poi íticas para la plena realización del hombre, prioridad fundamental en la tarea del desarrollo. **El** diagnóstico franco y objetivo en el Plan establece la dimensión del esfuerzo requerido: en adición a las grandes carencias y rezagos sociales que subsisten, cada año se incorporan casi un millón de jóvenes a la fuerza de trabajo, sin que la economía tenga actualmente las bases materiales para hacer frente a estas demandas. Y adicionalmente, sin que exista una situación internacional que coadyuve al vigor en la dinámica económica interna.

Con base en los principios poi íticos y el diagnóstico, se establece el propósito fundamental del Plan:

> Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

De este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos que mi Gobierno se propone alcanzar dentro del término de mi responsabilidad constitucional:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

2. Vencer la crisis.
3. Recuperar la capacidad de crecimiento.
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Dentro de un esfuerzo de planeación democrática planteamos una estrategia de desarrollo no sólo para subsistir, no sólo para vencer la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento, sino para lograr avances efectivos en el desarrollo nacional en los ámbitos poi ítico, económico, social y cultural.

La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y poi íticos.

No es posible enfatizar el cambio estructural sin resolver la crisis; los resultados serían efímeros. Tampoco podemos preocuparnos sólo por resolver la crisis sin incidir en los desequilibrios fundamentales que la generaron: ello la haría recurrente.

La experiencia histórica muestra la necesidad de este propósito. En el país, cuando se ha intentado realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo, el crecimiento ha sido inestable y los avances no han logrado permanencia. Por otra parte, cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento, pero se perdió su sentido social al desatenderse las necesidades de cambio estructural. Por ello, la estrategia del Plan enfatiza simultáneamente el combate a la inflación y la protección del empleo, con el inicio de cambios cualitativos. Este es el rasgo singular de la estrategia de desarrollo: combatir simultáneamente las manifestaciones y las raíces de la crisis. Ello implica mayores dificultades, pero es una solución más firme y radical.

Un gobierno resposable tiene que proponerse el logro de los objetivos nacionales con la mayor celeridad; pero debe hacerlo con realismo. Frente a las necesidades hay que considerar las restricciones que impone la crisis y las limitaciones de algunos recursos. Se propone viabilidad en los propósitos y permanencia en los beneficios, y no su avance temporal. No hemos de confundir voluntad de cambio con voluntarismo.

Por ello, la estrategia se propone recobrar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes, que permitan lograr una mayor generación de empleo permanente e inflación decreciente, aprovechar racionalmente el medio ambiente y los recursos naturales, fortalecer el mercado interno y un aparato productivo con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales básicas y más apto para modular en lo interno los impactos del contexto internacional.

Recobrar las tasas históricas de crecimiento significa un propósito ambicioso, bajo las condiciones previstas para la economía internacional y las restricciones internas. Lo fundamental será que este crecimiento sea permanente y asociado a una inflación decreciente, y con una generación de empleo, por peso invertido, mayor a la históriCa.

En el corto plazo, lo fundamental es el combate a la inflación y la protección del empleo. Un país como México no puede vivir permanentemente con la inflación. Los países que han indizado la economía, sólo han logrado reproducir o ampliar año con año los mismos niveles de inflación y,lo

que es más grave, no han logrado aumentar en forma sostenida el salario real ni darle permanencia a los empleos. La moral social se debilita y la cohesión interna se disuelve.

En el combate a la inflación se reconocen los límites de la capacidad productiva del país y en consecuencia, se plantea con responsabilidad, la disciplina en la política de gasto y de ingresos públicos; el requerimiento de fortalecer el ahorro nacional; las restricciones del sector externo, y la necesidad de un menor ritmo de captación del ahorro externo.

Reconocer nuestros límites no es considerarlos como inamovibles. A partir de su precisión, se establecen las bases para dilatarlos, en forma efectiva y responsable.

A la par del combate a la inflación, y rechazando las propuestas supuestamente ortodoxas, se sientan bases para un sostenido progreso social, en materia de empleo, educación y cultura, alimentación, salud, vivienda, medio ambiente y calidad de la vida.

Si la prioridad es el hombre, la satisfacción de sus necesidades fundamentales exige permanencia, profundidad y dirección. En esa orientación marchan las acciones del Plan.

La Ley de Planeación marca la necesidad de integrar programas operativos anuales y sectoriales de mediano plazo. En los primeros se encontrarán las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones que las circunstancias exigen, que hoy las condiciones impiden considerar con certeza en el medio plazo. Sería irresponsable hacerlo en el Plan Sexenal. El compromiso del Estado reside en establecer la dirección del cambio y la intensidad del mismo, y precisar las líneas principales de acción que se plantean para cada sector, tanto en los sociales como en los productivos. El Plan determina así la necesaria congruencia y el marco indispensable que servirá a los diferentes programas sectoriales e intersectoriales.

La estrategia y las acciones propuestas recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular iniciados durante mi administración, cuyo antecedente son los Foros de Consulta llevados a cabo en la reciente campaña presidencial. Esta consulta no ha sido simplemente protocolo político, sino la reafirmación de la voluntad de que las soluciones a nuestros problemas fundamentales deben emanar del consenso de las grandes mayorías nacionales.

La población ha sido informada, se ha expresado, ha sido escuchada y sus planteamientos tomados en cuenta en el Plan. Participaron dirigentes y miembros del movimiento obrero organizado del país, campesinos, representantes de organizaciones populares, empresarios, especialistas, profesionistas, miembros del sector académico e intelectual, jóvenes, estudiantes, diputados y senadores del Congreso de la Unión, partidos políticos y miembros de la comunidad en general.

Destacada fue la labor de los gobiernos de los estados, quienes participaron realizando la consulta popular en sus respectivas entidades.

Sin embargo, en una sociedad plural y en tiempos de crisis, no puede esperarse que todos los planteamientos sean considerados. Unos, por su detalle, serán recogidos en los programas sectoriales respectivos. Otros, al presentar posiciones opuestas sobre un mismo tema, requirieron definir la que respondía al mandato popular y al interés general. El Plan es producto y responsabilidad del Poder Ejecutivo, y al presentarlo ha realizado la labor de síntesis que le corresponde. Asume su responsabilidad y ratifica que su propósito es ver siempre por el interés de las mayorías y guiarse por su opinión en sus acciones.

Sabemos que el Plan no necesariamente merecerá la adhesión unánime de todos los grupos y corrientes de opinión. Respetamos la disidencia y la crítica, elementos consubstanciales de la democracia y la libertad. El Gobierno es responsable de obedecer a la mayoría.

Los diferentes capítulos han sido responsabilidad de los titulares de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal. Presentados porellos al titular del Ejecutivo, su integración, por mandato de la Ley de Planeación, correspondió a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su aprobación final, al Presidente de la República.

Como establece la Ley, las dependencias y entidades de la Administración Publica Federal se obligan a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos que establece el Plan. Con los estados de la República se precisarán mecanismos de coordinación para que sus respectivos planes se inserten en los propósitos nacionales y recojan las prioridades estatales; con los sectores social y privado se inducirán y concertarán acciones que apoyen el logro de los objetivos y lineamientos establecidos en el Plan.

El Plan será llevado a cabo por el Poder Ejecutivo con la activa participación de la comunidad. Enfrentar la crisis con eficacia y justicia demanda la activa presencia del país. La vocación democrática del Ejecutivo y el mandato de la Ley marcan que la consulta popular será permanente, para vigilar y evaluar la ejecución del Plan y de los diferentes programas, proponer adecuaciones y enriquecer así el proceso democrático de la Nación.

Reconocemos que en el proceso de planeación la etapa más difícil es la de su ejecución. Hacer un plan no asegura los resultados que propone por el hecho de anunciarlos, determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción. Particularmente, en la situación que vive el país, se requerirá un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal, tanto a nivel central como paraestatal; coordinación y colaboración decidida de los gobiernos de los estados y los municipios; y la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Hacer el mayor esfuerzo posible para que la ejecución del Plan se realice de acuerdo con lo propuesto, es el indeclinable compromiso del Presidente de la República.

Miguel de la Madrid Hurtado
Presidente Constitucional de los
Estados Unidos Mexicanos.

México, D. F., Mayo 30,1983.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988*

Introducción

Secretaría de Programación y Presupuesto

El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales.

En el ámbito internacional el signo de la época es la incertidumbre y la inseguridad. El mundo vive hoy una etapa de transición. Países con diversos sistemas económicos y políticos se encuentran en crisis que trascienden el ámbito económico y presionan la convivencia social. El desequilibrio en las relaciones económicas y poi íticas internacionales ha ocasionado que las naciones industrializadas ajusten o modifiquen sus esquemas de crecimiento; estos fenómenos afectan a los países en vías de desarrollo, agravando en muchos casos, situaciones internas de por sí difíciles. En América Latina, por primera vez en cincuenta años, se observó una caída del producto de la región en términos reales. Ante esta situación, muchos países se han visto obligados a revisar sus poi íticas y programas.

México no es ajeno a esta situación; no puede serlo. La crisis interna es evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico que, por insuficiencias estructurales, ampl ía y reproduce los impactos de los desajustes externos. En 1982 por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el producto nacional y simultáneamente se observó una tasa de inflación del1 00 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva internacional estaba agotada y el país estaba en virtualsuspensión de pagos. La persistencia de desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, entre otros, son factores internos que en gran parte explican la difícil situación actual y cuya solución obliga al despliegue de toda la capacidad creativa de la Nación.

La actual Administración, con el Plan Nacional de Desarrollo, está decidida a enfrentar con firmeza y responsabilidad la crisis interna, sin posponer soluciones ni evadir problemas; no para volver a la situación anterior a ella, sino para superarla, conforme al mandato popular recibido en la elección del 4 de julio de 1982. Ello requiere conjurar las causas que la produjeron y efectuar los cambios cualitativos en la econom ía y en la conducción estatal del desarrollo, que habrán de transformar a la Nación, de acuerdo a las orientaciones poi íticas que la propia sociedad ha refrendado con su participación electoral y con la aceptación fundamental que concede a los principios de la Revolución, plasmados en la Constitución Poi ítica de 1917.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 es resultado de la voluntad poi ítica del Estado y producto de un gran esfuerzo de participación social; es el instrumento que permite dar coherencia a las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar la acción de los sectores

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

social y privado, y coordinar las de los tres órdenes de gobierno, conjuntando así el esfuerzo de la sociedad para recuperar las bases del desarrollo nacional y construir una etapa diferente y mejor de nuestra historia.

La planeación constituye un medio para avanzar en la democratización del país, al someter a consideración de la ciudadan ía la definición expl ícita del rumbo a seguir y, por ello, implica un compromiso cuyos resultados serán evaluados por la propia sociedad. Al mismo tiempo, inscrita en el marco del Estado de Derecho, la planeación permite .asociar los esfuerzos de los diferentes grupos sociales y procurar el funcionamiento armónico de actores sociales que mantienen su autonom ía de decisión. La participación democrática en la integración del Plan es el antecedente obligado de la corresponsabilidad en su ejecución.

En México, la planeación es una necesidad poi ítica; permite a la sociedad articular eficazmente sus esfuerzos y lograr, en el marco de libertad y pluralismo que consagra la Constitución, que las acciones de los diferentes sectores sociales se complementen para resolver la difícil situación actual, buscando satisfacer más ampliamente las demandas internas de la población y propiciar un mejor equilibrio frente a las relaciones de la competencia internacional. En épocas de crisis, con márgenes reducidos de acción y dificultades para anticipar el futuro, se requiere, con mayor razón y urgencia, la conjunción de los esfuerzos y la solidaridad social para introducir orden en las acciones, generar confianza y racionalizar el uso de recursos escasos, como punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo.

El Plan contiene la estrategia para enfrentar el periodo más severo de la crisis, manteniendo la unidad e identidad nacionales y simultáneamente iniciar los cambios profundos que demanda la sociedad. Las medidas específicas, como prevé la Ley de Planeación, se precisarán en los programas sectoriales de mediano plazo y serán establecidas y revisadas anualmente, a través de los programas operativos correspondientes. La complejidad de los retos derivados de la crisis y la incertidumbre acerca de la evolución de la situación externa, hacen necesario que el Plan mantenga la flexibilidad suficiente para responder con oportunidad y en el marco de la orientación estratégica deseada, a las cambiantes condiciones externas e internas. Lo fundamental es tener claridad de rumbo. El sistema poi ítico mexicano tiene capacidad de autocrítica y está preparado para enfrentar situaciones imprevistas. Por ello, el Plan constituye la guía para las transformaciones cualitativas que requiere el país; no representa una camisa de fuerza, ni establece metas cuantitativas rígidas. En una época como ésta, más que contar con un mapa de precisión y plantear compromisos en cifras inalterables, es necesario asegurar la orientación adecuada al esfuerzo colectivo y contar con la flexibilidad requerida.

Vivimos años decisivos en los que está en juego el destino de la Nación. México cuenta con las instituciones, con los recursos naturales y humanos, con las fuerzas internas para superar la adversidad y vencer los enormes retos que se le presentan. Tenemos principios firmes y un Proyecto Nacional viable que sintetizan lo mejor de nuestra historia y cuentan con el consenso de las mayorías; se tienen los instrumentos para promover el desarrollo, ahora fortalecidos con la banca nacionalizada; y existe la voluntad poi ítica para ejecutar el Plan y continuar cumpliendo con el Proyecto Nacional de la Constitución de 1917. De nuestros actos, conducta y capacidad para manejar la situación con solidaridad y nacionalismo, depende el futuro.

1. La Planeación en México

El Plan se enriquece con la amplia experiencia que en materia de planeación ha adquirido el país; la aprovecha y da respuesta a las necesidades de una época que impone nuevos desafíos al Estado y a la sociedad.

En estrecha relación con el desarrollo institucional del país, las actividades de planeación han correspondido, en diferentes periodos, a la complejidad de la estructura social y a la concepción prevaleciente del proceso de desarrollo y del papel del Estado en el mismo. Los gobiernos del régimen revolucionario han ido adecuando los ordenamientos jurídicos y la organización de la Administración Pública en función de las condiciones de su tiempo. Así, desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, expedida en un contexto en el que se consideraba imperativo reconstruir la economía para poder fincar las bases del desarrollo ulterior, el Estado centró su intervención en acciones orientadas a crear la infraestructura económica del país. Ello justificó que las actividades de planeación se iniciaran con un inventario de los recursos disponibles para coordinar el quehacer del gobierno en torno a las obras públicas que habrían de constituir la base material del crecimiento.

De la necesidad de inventariar los recursos naturales, se pasó a la planeación orientada al curnplimiento de los objetivos de transformación social planteados por la Revolución. Muestra destacada de ello es el Plan Sexenal 1934 - 1940. Después, con una mayor participación del Estado en la vida económica del país, se aplicó la programación a la inversión pública para complementar la poi ítica económica, como lo realizó en los años cincuenta la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República.

Posteriormente, los esfuerzos de planeación se concentraron en la definición de marcos generales para fijar metas precisas de crecimiento económico y en la definición de directrices que permitieran a todos los grupos sociales un conocimiento de los objetivos a lograr.

Después de diversas experiencias en la revisión y actual ización parcial 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, como un esfuerzo para ubicar la planeación en ciertas áreas y regiones prioritarias.

En el pasado reciente, la planeación cobró particular importancia. Así, en el periodo 1976-1982, se dieron los primeros pasos para conformar un Sistema Nacional de Planeación, se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación: fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en homogeneizar no sólo la metodología, sino también los conceptos, enfoques y procedimientos y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.

El análisis y evaluación de los resultados de la experiencia de planeación que condujo a la integración del Plan Global, permiten también identificar una serie de deficiencias que es necesario corregir. Resulta clara la necesidad de integrar un Plan Nacional del que se desprendan los programas de mediano plazo que lo desagreguen y detallen; vincular más estrechamente los contenidos del Plan

con el manejo de poi íticas e instrumentos y particularmente con los montos presupuestales programados y los efectivamente ejercidos; lograr una mejor articulación entre los diferentes sectores de la Administración Pública; asegurar compatibilidad entre los aspectos regionales y los planes estatales de desarrollo, a fin de propiciar en cada estado los cambios en el uso del territorio que implica la poi ítica regional del Plan; realizar con mayor claridad y oportunidad el análisis de la situación internacional previsible y las implicaciones que pueda tener para México; y por último, reforzar los mecanismos existentes de participación, negociación y concertación, promoviendo y apoyando la organización de los grupos sociales y movilizando sus esfuerzos en torno a los objetivos nacionales.

2. Consulta popular durante la campaña presidencial

Abrir nuevos cauces a la participación activa de los mexicanos fue el primero de los aspectos que el Gobierno de la República decidió atender. Desde su campaña poi ítica asumió el compromiso de fundar el quehacer de su gobierno en las auténticas demandas y aspiraciones de la población, poniendo en práctica un amplio proceso de consulta popular que permitió integrar, primero, la Plataforma Electoral, después, el Programa de GObierno y hoy, el Plan Nacional de Desarrollo.

En la historia política del país, pocas veces se había discutido y enriquecido con tanta amplitud y profundidad una Plataforma Electoral y una propuesta de Programa de Gobierno. La consulta popular tuvo como punto de partida el Plan Básico de Gobierno 1982-1988, aprobado por la XI Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, cuyos planteamientos iniciales orientaron la participación social en torno a los aspectos fundamentales del desarrollo.

La consulta se realizó a través del diálogo con los diversos grupos sociales: con los sectores obrero, campesino y popular del Partido Revolucionario Institucional; con mujeres y jóvenes; con profesionales, universitarios, intelectuales y empresarios; en reuniones nacionales, estatales y de fortalecimiento municipal; en foros campesinos; en las giras de prioridades nacionales; mediante encuestas y correspondencia; en visitas a poblados, fábricas, talleres y colonias populares y en entrevistas con los medios de comunicación.

La consulta cumplió su cometido: permitió detectar los sentimientos e inquietudes de amplios grupos de la sociedad, explorar nuevos rumbos, analizar los principales problemas que enfrenta el país y recoger propuestas para su solución.

La síntesis de las demandas sociales y los valores del Proyecto Nacional permitieron integrar los principios poi íticos fundamentales que conforman la guía para realizar y concluir los cambios de fondo que el país requiere en la economía, la sociedad y el Estado. Nacionalismo Revolucionario, Democratización Integral, Sociedad Igualitaria, Renovación Moral, Descentralización de la Vida Nacional, Desarrollo, Empleo y Combate en la Inflación, y Planeación Democrática, son las orientaciones poi íticas que el pueblo aprobó con su participación electoral y que constituyen los criterios orientadores del Programa de Gobierno.

3. Sistema Nacional de Planeación Democrática

El Sistema Nacional de Planeación Democrática significa una respuesta clara al compromiso de organizar las actividades de gobierno de manera racional y previsora y con el apoyo de una amplia

participación popular. La planeación, en este contexto, permitirá impulsar y orientar el desarrollo económico y social del país.

En diciembre de 1982, se promovió la adecuación e incorporación de los principios del desarrollo a la Constitución Poi ítica. Las recientes reformas a la Constitución cumplen el propósito de avanzar en la consolidación de los principios fundamentales que el propio Texto Supremo reconoce, y abren nuevos cauces para la expresión de los sentimientos y aspiraciones de la población respecto a las tareas encomendadas al Gobierno.

La reforma al Artículo 25 establece y ordena, de manera expl [cita, las atribuciones del Estado en materia económica siempre referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las Leyes. Con ello se afirma el principio de la rectoría del Estado y se hace consistente con los instrumentos de la poi ítica económica y de la estrategia de desarrollo. Se consigna expl ícitamente al sector social como integrante fundamental de la econom ía mixta y se reconoce la función social del sector privado y la necesidad de crear condiciones favorables para su desenvolvimiento.

La Planeación Democrática, elemento esencial de esta nueva concepción, queda instituida en el texto del Artículo 26 constitucional, que señala:

''El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la econom ía para la independencia y la democratización poi ítica, social y cultural de la Nación.

"Los fines del Proyecto Nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obl iqatoriarnente los programas de la Administración Pública Federal.

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

"En el Sistema de Planeación Democrática el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el Artículo 27 introducen el concepto 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.

Finalmente, en el Artículo 28 se incorpora el concepto de práctica monopólica, sin restarle fuerza 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 los ciudadanos. Se introduce la protección de los consumidores, propiciando su organización; se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias.

Todas estas reformas establecen y norman la participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo, precisando sus respectivos ámbitos de competencia, de acuerdo al interés general de la Nación y al Estado de Derecho.

La nueva Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983 reglamenta al Artículo 26 y precisa el marco normativo para la planeación: tiene por objeto encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan y los programas de desarrollo; establece bases para que el Ejecutivo Federal, responsable de conducir la planeación nacional, coordine sus actividades en este sentido con las entidades federativas. La Ley señala con precisión y claridad las atribuciones que corresponden en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema de Planeación, quedando éstas obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Para evitar la dispersión de objetivos y acciones que resultan de planes y programas elaborados en forma aislada, la Ley dispone que se ordenen jerárquicamente los documentos de planeación en torno a un solo Plan Nacional que aporte el marco general para la integración de todos los programas de desarrollo.

Asimismo, se establecen las bases para incorporar la participación y la consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y sus programas.

En la propia Ley se determinan las características esenciales del Plan y los programas que se deriven de las actividades del Sistema, precisándose que el Plan Nacional expresará el compromiso general que en materia de desarrollo económico y social asume el Ejecutivo Federal.

Con el marco general anterior, la planeación que se desarrollará en adelante se distingue de la realizada en el pasado por las siguientes características:

- Se ha instituido la participación social en la elaboración del Plan y sus programas y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación.
- Han quedado claramente definidas las responsabilidades de todos los que intervienen en las etapas de la planeación para asegurar que lo planeado se ejecute.
- Se está impulsando el fortalecimiento de la capacidad de los tres órganos de gobierno para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos.
- Se han jerarquizado los documentos de la planeación para que a partir de un Plan Nacional se formulen e instrumenten programas sectoriales y regionales, asegurando así la congruencia necesaria de las acciones propuestas para su mayor efectividad.
- Se integra expl ícitamente en la planeación, el análisis y estudios de la situación internacional y de sus posibles impactos sobre el país.
- Existe, finalmente, una clara voluntad política para fortalecer la planeación del desarrollo como instrumento de transformación social y vincular en forma directa lo planeado con lo realizado a través de los diferentes instrumentos.

4. El Plan Nacional de Desarrollo, resultado de la participación social

Dentro del nuevo marco normativo de la planeación democrática, se ha dado permanencia y carácter institucional a la participación social. En consecuencia, el Gobierno de la República, en febrero de 1983, dio inicio formal a los trabajos de integración del Plan y convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular.

Los temas y aspectos analizados en los foros, seleccionados en función de los planteamientos captados durante la campaña poi ítica, permitieron identificar las prioridades nacionales y los grandes problemas que la sociedad mexicana ha de enfrentar en el curso de los próximos años.

Los Foros Nacionales de Consulta Popular realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática fueron los siguientes: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación; Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México; y Comunicación Social.

En los foros, amplios grupos de la población manifestaron sus inquietudes y propuestas. El Plan registra los señalamientos principales de la consulta popular y los incorpora a las poi íticas adoptadas. Esto no significa que el documento integre todas y cada una de las opiniones recogidas en los diferentes foros, sino fundamentalmente aquéllas que alcanzaron un significativo grado de consenso y que son compatibles con el marco y las restricciones existentes. En ocasiones, la pluralidad de la sociedad se manifestó en opiniones contrarias en torno a un mismo problema. Al Estado corresponde decidir y en todo momento mantiene la responsabilidad y el compromiso fundamental con las mayorías.

Con la actividad de los foros, los canales de comunicación han sido ampliados y fortalecidos para permitir que los ciudadanos cuenten con más información sobre la gestión gubernamental y las formas institucionales con que pueden influir en ella.

Los foros serán instancia permanente de participación social en la planeación y continuarán su actividad en la evaluación y actualización del Plan, a través de programas anuales. Durante la primera fase de sus actividades, los foros reflejaron la pluralidad social y poi ítica de la comunidad nacional, así como la demanda de una mayor participación en las decisiones y en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y los programas, además de la disposición ciudadana para entablar diálogos y compromisos con el gobierno. Muestra de ello fue la captación de más de 10 mil documentos y ponencias de los diversos grupos sociales y la activa participación de los representantes de los diferentes partidos poi íticos, de las organizaciones obreras, campesinas y populares; diputados y senadores; empresarios;especialistas; profesionistas; miembros del sector académico e intelectual; jóvenes; estudiantes, amas de casa y ciudadanos en general.

Corresponde al Plan Nacional de Desarrollo incorporar las aportaciones principales de la consulta popular en el nivel más amplio; a los programas de mediano plazo los planteamientos correspondientes a cada sector de actividad y, finalmente, a los programas anuales y los planes estatales y municipales los aspectos más concretos.

Entre aquellos pronunciamientos que por su carácter más amplio orientaron la formulación del Plan, cabe destacar los que se refieren a las condiciones sociales que afectan directamente el nivel y calidad de la vida de la comunidad; acceso de la población al empleo; combate decidido a la inflación; ampliación de los servicios urbanos; distribución en forma justa de los beneficios del desarrollo; establecimiento de un programa integral de abasto que incorpore el esfuerzo coordinado de los sectores público, social y privado; apoyo al desarrollo de la industria alimentaria; conservación y mejoramiento del medio ambiente natural, con énfasis en el uso racional de los recursos acuíferos en todo el territorio; manejo adecuado de bosques y selvas; vivienda digna, combatiendo la especulación de la tierra; vinculación efectiva de los procesos educativo y productivo; revisión y adecuación de la estructura organizativa y de promoción del deporte y la recreación; uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social.

También se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter poiítico, social, administrativo y económico; generar empleos en las áreas rurales para reduci r la emigración; mejorar y extender la cobertura de los servicios para la salud, así como sustituir importaciones en medicamentos e instrumentos de salud.

Con respecto a la ciudad de México se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones **de carácter poiítico, social, administrativo y económico; la necesidad de controlar el crecimiento** de la ciudad con acciones contundentes y sistemáticas en cuanto a desconcentración y descentralización, en las áreas administrativas, industrial, comercial y de servicios; la importancia de preservar el medio natural mediante programas de regeneración del suelo, de la vegetación y de la capacidad de recarga de los mantos acuíferos; el fortalecimiento del transporte público supeditando la viabilidad a la transportación colectiva; el mejoramiento en la dotación y distribución del agua potable, así como en los servicios de drenaje, recolección de basura, bacheo y alumbrado público.

Una demanda generalizada fue la irnpartición de justicia expedita e igualitaria que proteja a toda la población y evite los actos arbitrarios de las autoridades, así como la modernización del sistema nacional de administración de justicia, en sus diversas fases.

También hubo una reiterada demanda por descentralizar los distintos aspectos de la vida nacional y reforzar la capacidad de las autoridades y sectores locales para propiciar el desarrollo regional más equilibrado del país; en este sentido, los diversos grupos sociales opinaron en favor de regional izar los servicios de salud, así como los de educación básica y normal; lograr mayor participación de las autoridades locales en los procesos de empleo, capacitación, adiestramiento y productividad; descentralizar el manejo de la flora y fauna silvestres; formular programas coordinados en materias urbana, agrícola, ganadera e industrial, que equilibren el crecimiento de las regiones en que se ubican los centros turísticos; orientar la capacitación rural para que las comunidades campesinas tengan un mayor control de sus procesos productivos, consoliden el desarrollo de su organización social e incrementen su productividad; terminar con el rezago agrario y otorgar seguridad jurídica a las distintas formas de tenencia de la tierra.

En las relaciones socioeconómicas que tienen mayor incidencia sobre el aparato productivo, se propuso apoyar el desarrollo de las empresas pequeña y mediana, así como elevar la capacidad de supervisión y dirección de las mismas; fomentar las agroindustrias; unir esfuerzos para que el qobierno y los sectores social y privado fomenten la producción local de instrumentos y equipos que

hasta hace pDCD se importaban y limiten el consumo de bienes provenientes del exterior a lo estrictamente necesario para la producción prioritaria, y el mantenimiento del nivel de empleo; considerar la utilización de las tecnologías existentes en el país antes que importarlas en forma indiscriminada; diversificar los productos de exportación, reduciendo el peso relativo del petróleo; impulsar el desarrollo de la petroqu ímica y aprovechar íntegramente el gas natural extra ído en las zonas productoras; considerar la investigación básica aplicada y el desarrollo tecnológico como áreas de carácter prioritario y estratégico, y crear un sistema de transporte que responda a las necesidades del pa ís.

En el sector pesca, diversos grupos sociales demandaron atención prioritaria al desarrollo y aprovechamiento de los recursos del mar; promover el desarrollo de la acuacultura; fomentar el desarrollo industrial del sector pesquero e impulsar la comercialización ordenada y el transporte eficiente de los productos del mar.

En relación a las empresas públicas se demandó la orientación de recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias, descentralizar la operación de sus unidades, y mejorar su eficiencia administrativa para garantizar la calidad de los bienes y servicios que presten, así como su crecimiento ordenado.

En cuanto a la comunicación social, se pidió al Estado reafirme su rectoría en la materia, preservando la identidad nacional dentro del marco irrestricto de la libertad de expresión; se afirmó la necesidad de democratizar los medios de comunicación -radio, televisión, prensa y cine- a través de la participación de los grupos sociales; y fomentar la conciencia nacionalista y apoyar la solución de los problemas a través de los medios de difusión.

Estos constituyen sólo algunos de los planteamientos que se recogen en diferentes apartados del Plan y que muestran el tipo de propuestas recibidas en los distintos Foros de Consulta Popular. **El** mayor grado de especificación se presentará después de publicado el Plan, a través de los programas de desarrollo de mediano plazo y en los programas operativos anuales, en los cuales se incorporarán con más detalle los planteamientos de la sociedad, buscando entrelazar la participación social en la formulación del Plan y los programas, con su evaluación y ejecución, en aquellas áreas y actividades que tienen mayor relación con la vida cotidiana del ciudadano.

Asimismo, la consulta se ha extendido a los estados. Respetando su autonomía, se ha propuesto a sus gobiernos el diseño y promulgación de leyes estatales de planeación, el establecimiento de sistemas de planeación democrática y la instalación de foros estatales, en los que participen los grupos locales. Como parte de este proceso, la Federación ha firmado con cada estado el Convenio Unico de Desarrollo para posibilitar la coordinación de acciones. La incorporación del sistema financiero a los procesos de programación y el esquema de planeación adoptado son las bases para que, al tiempo que se desconcentren los recursos y se descentralicen las funciones, se aumente la capacidad poi ítica y administrativa de los gobiernos estatales y municipales, para responder oportuna y eficazmente a las demandas de la población.

Los canales están abiertos y son permanentes. La consulta popular tiene ahora bases y gu ía: el Plan Nacional de Desarrollo es marco y plataforma para el desarrollo futuro de las actividades de participación social.

En la consulta popular no sólo se ha escuchado a la sociedad, sino que también se le ha informado.

Se ha hecho patente la necesidad de que los grupos sociales fortalezcan sus organizaciones, con objeto de que el planteamiento de sus demandas y su participación en la ejecución de las acciones se realice con mayor orden y representatividad.

El Plan Nacional de Desarrollo se ha nutrido de los resultados de los foros, las propuestas de los gobiernos estatales y los trabajos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los sectores del Gobierno Federal, por mandato de la Ley de Planeación y atendiendo a su amplia participación en la formulación del Plan, están obligados a sujetar su actividad a los lineamientos establecidos en el mismo. Los grupos sociales, al contar con una guía precisa de objetivos y prioridades, que integran y expresan la voluntad colectiva, podrán ubicar sus actividades dentro del esfuerzo nacional con un mayor grado de certidumbre y solidaridad.

En las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, el Plan constituirá el punto de referencia que habrá de proporcionar orientación a las actividades de coordinación. Los convenios entre gobiernos permitirán dar cumplimiento a la estrategia de desarrollo en sus implicaciones territoriales.

5. Contenido del Plan

El Plan está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

En el primer apartado, el capítulo de la poiítica del Estado Mexicano contiene los principios poiíticos del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana y plasmado en la Constitución de 1917. Este capítulo muestra cómo los siete criterios emanados de la consulta popular fundamentan la estrategia de desarrollo contenida en el Plan. Las bases poiíticas que la harán posible y la complementarán, se describen en lineamientos generales de gobierno, poiítica exterior, seguridad nacional y justicia.

En el capítulo tercero se presenta el contexto nacional e internacional en el cual se inscriben las acciones del Plan. A partir de una síntesis del desenvolvimiento nacional desde la Revolución hasta nuestros días, se señalan los logros alcanzados durante este periodo y se evalúa el potencial de desarrollo del país. Se otorga una gran importancia a la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente. Se muestran, además, las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo éstas podrían incidir en el proceso de desarrollo nacional.

Los resultados de este análisis, al contrastarse con los principios poiíticos fundamentales, perrníten determinar el propósito nacional y los objetivos que habrán de orientar al Plan y a todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para alcanzar este propósito se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La primera, de reorganización económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaría; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes,

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

En el segundo apartado, relativo a la instrumentación de la estrategia, el capítulo de poi ítica económica general describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de poi ítica para la empresa pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las poi íticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública. Posteriormente, en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las poi íticas cambiarías, de comercio exterior y de inversión extranjera. Finalmente, se establecen lineamientos de capacitación y productividad.

El capítulo de poi ítica social está integrado por las poi íticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación; salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda. En cada una de estas áreas se definen los elementos y prioridades que habrán de orientar su ejercicio en los años siguientes.

De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de poi ítica que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua; pesca y recursos del mar; bosques y selvas; desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos; minería; sistema integral de transporte; modernización comercial y abasto popular; turismo; y desarrollo científico y tecnológico.

El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de poi ítica para la zona metropolitana de la ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la Administración Pública Federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado del Plan del ínea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. Este apartado reviste particular importancia porque señala mecanismos para que los diferentes sectores de la sociedad intervengan en la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el Plan, con lo cual se reafirma el carácter democrático de la planeación.

Planear, en un momento de crisis, significa tomar la adversidad como oportunidad de cambio y circunstancia de superación. El Plan traza el camino a seguir, dentro de las instituciones, para vencer la crisis y configurar un nuevo capítulo de la historia nacional.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982*

Presentación e introducción

Abril de 1980
Secretaría de Programación y *Presupuesto*

Presentación

El presidente José López Portillo ha promovido una reforma social que actualiza y proyecta los principios básicos de la Revolución Mexicana. Esta reforma se ha manifestado en tres vertientes: la reforma poi ítica, que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la reforma adrni-nistrativa, que adecua las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una poi ítica integral de desarrollo; y la reforma económica que, a través del esfuerzo concertado de los factores reales del país, persigue promover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los m ínimos de bienestar, que una nación bien organizada puede proveer, para así progresar más decididamente en el arribo a una sociedad igualitaria.

Instrumento primordial de este proceso de reforma es la planeación del desarrollo. El nivel alean-zado por el país, la creciente complejidad de sus problemas y la multiplicidad de mecanismos y acciones, determinaron al Ejecutivo a emprender un esfuerzo de racionalización para organizar y capacitar al gobierno en la orientación más precisa del rumbo de la República, de acuerdo con las aspiraciones colectivas.

Este Gobierno -ha reiterado el Presidente de la República- habrá de significarse por su avance en el establecimiento de la planeación. Planear es consubstancial a la naturaleza humana, implica un ejercicio libre de la razón para definir con claridad los fines a los que se orienta la acción y desentrañar los mejores medios para alcanzarlos; precisa también razón para la congruencia entre fines y medios y, finalmente, voluntad para perseverar en la consecusión de los propósitos.

La planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un pro-ceso fundamentalmente poi ítico.

En la concepción del Ejecutivo, arraigada en los valores nacionales, la planeación ha de conducirse en la libertad y ser decisión democrática.

La planeación, así caracterizada, es un veh ículo para el avance democrático del país, en la medida en que ofrece una definición expl ícita del rumbo a seguir y un mecanismo para evaluar la eficacia de los programas y las acciones. Acerca al ciudadano y a los distintos sectores de la sociedad al conocimiento de las tareas del gobierno y abre la posibilidad de hacer más intensa la relación entre

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México, Editorial Programación y Presupuesto, 1980.

éste y la sociedad, en torno a prioridades y propósitos de beneficio general. La equidad y la racionalidad de la acción pública son condición necesaria para impedir la injusticia, la improvisación y el dispendio; permiten ampliar la participación poi ítica y la vigencia de los derechos sociales.

Desde su campaña electoral, el presidente López Portillo inició la tarea de recepción de información, análisis de propósitos, expectativas, confirmación de valores, en un intenso irttercambio con los grupos que integran la sociedad.

La definición de una orientación poi ítica fue seguida de una metodología programática y de un esquema globalizador -de todas las acciones del Estado y de todos sus posibles impactos e interacciones con la sociedad-, que sirvió para integrar los puntos de vista y las demandas en un programa de gobierno que, sometido al electorado, recibió su aprobación mayoritaria.

La orientación poi ítica y la metodología configuraron, desde el 10. de diciembre de 1976, la parte sustantiva de la planificación. El discurso de toma de posesión, las primeras acciones y la definición de prioridades respondieron a esa visión programática. A partir de este esquema general, se fueron elaborando los planes sectoriales y estatales, que han permitido guiar la poi ítica económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos sectores de la sociedad. El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizan ahora en este Plan Global de Desarrollo, que presenta el gobierno a la comunidad.

En el proceso de elaboración de este documento se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional. Se estudiaron con la mayor atención los programas y demandas de las organizaciones sociales y poi ítícas del país y, en general, las opiniones de las fuerzas productivas. Se revisaron los principales estudios sobre los temas incluidos dentro del documento y se compararon, finalmente, las técnicas, características y resultados de diversos planes vigentes en otros países en los que ya existen sistemas de planeación en operación. Todo ello, para recoger las experiencias más útiles a los propósitos del Plan.

Con apoyo en los planes sectoriales y una comunicación constante con todos los sectores del gobierno federal, se compararon diagnósticos específicos, propósitos y acciones. Cabe resaltar el esfuerzo realizado por cada uno de los sectores para avanzar en la construcción de un sistema nacional de planeación.

Mención especial amerita la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes yen el Plan de Agroindustrias.

La elaboración del Plan puso en contacto a los funcionarios encargados de la planeación en todos los sectores de la administración pública y estrechó la relación con quienes desempeñan tareas operativas. Así, se pudo lograr que el presupuesto de 1980 quedara ya vinculado a los lineamientos del Plan y que la función de evaluación dispusiera de mayores elementos.

El Plan es, por lo tanto, un corte en la situación de avance del sistema de planeación. Ello es así, porque contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los

aspectos sectoriales y espaciales. Asimismo, muestra el avance logrado en la formulación de planes sectoriales que ya han estado influyendo en la definición y ejecución de la poi ítica de desarrollo.

Una evaluación de la situación que guarda el sistema nacional de planeación, a pesar de sus evidentes avances, nos lleva, sin embargo, a reconocer la necesidad de continuados esfuerzos y tareas complementarias. Se requiere, a partir de las definiciones conceptuales y de las metas agregadas propuestas en el Plan, proseguir en las tareas de precisar, con mayor detalle, los tiempos y ritmos de ejecución de las poi íticas señaladas, las modalidades de sus diferentes instrumentos, la interrelación de los distintos programas y acciones y, sobre todo, perseverar en la organización y eficiencia de los esfuerzos.

Lo anterior significa que, si bien el Plan propone metas que no se pueden dar con la pura inercia, señala también los elementos que todavía requieren de un amplio y profundo desarrollo adicional para hacer operativas todas las partes que constituyen un sistema nacional de planeación.

Por ello, el proceso de construcción del sistema de planeación no termina con la elaboración de este planteamiento global. En esta segunda parte de la administración del presidente López Portillo, se tendrán que afinar mecanismos, fortalecer las unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado.

Habrá también que realizar las adecuaciones que exijan los cambios en la realidad nacional e internacional y la propia experiencia de la puesta en práctica del Plan, teniendo siempre presente que la planeación en México es esencialmente flexible y adaptativa, y se apoya en el consenso social, pues se desenvuelve dentro de un sistema democrático.

El Plan no es un mapa de precisión en el que habrán de encontrarse todas las respuestas, sino una gu ía para ir orientando las acciones. Sin embargo, para el sector público es, desde luego, un compromiso.

Los planes no se cumplen por el solo hecho de su expedición. Las decisiones que implican y, sobre todo, el convencimiento de la sociedad, es lo que puede llevar a cambiar las actitudes de la comunidad.

El Plan se califica como global, porque deriva de una concepción de desarrollo integral. No se refiere a una sola actividad ni a un ámbito específico del gobierno; persigue integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan rec íprocamente.

La globalización requiere la conjunción del todo: lo económico, lo político y lo social, enmarcado en la filosofía que orienta las decisiones poi íticas de sustento. El modelo económico se da en y por un modelo poi ítico. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe sólidamente estructurado un sistema poi ítico derivado de nuestra Revolución. La técnica queda así al servicio del Proyecto Nacional instaurado por ese movimiento social.

El documento está compuesto por tres partes. Una poi ítica, una económica y una social.

La primera se integra por un conjunto congruente de conceptos de filosofía poi ítica que sustenta el Proyecto Nacional, surgido de la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917.

Los conceptos filosóficos del Proyecto Nacional se expresan en democracia plural y econom ía mixta.

En esta parte, se presenta el modelo de país al que se aspira, que es la expresión del Proyecto Nacional en el sistema político, en el económico, en el social yen la administración pública.

Contiene la caracterización, orientación e instrumentación de la poi ítica interior, la poi ítica exterior, la de seguridad nacional y la de impartición de justicia. Estas bases poi íticas dan viabilidad a las acciones del Estado agrupadas en el Plan y garantizan la permanencia y la orientación democrática del proceso social.

A partir de los principios de filosofía poi ítica y del modelo de país, referidos ambos al diagnóstico de la situación actual, se definen los objetivos del Plan.

El Plan contiene un diagnóstico del desenvolvimiento socioeconómico del país, desde la Revolución hasta nuestros días. En una breve síntesis, se reconocen los principales problemas que ha enfrentado la sociedad mexicana, tanto los ancestrales como los que el mismo proceso de desarrollo ha hecho surgir. Se hace evidente que las generaciones que nos han precedido realizaron un enorme esfuerzo que nos permite contar a los mexicanos de hoy con una economía diversificada y compleja, una sociedad plural y un sistema poi ítico que ha podido apoyar este proceso de construcción socioeconómica y, simultáneamente, fortalecer a las instituciones nacionales.

En esta evolución histórica, destaca la participación del Estado en la integración y avance de la comunidad nacional, a través de instituciones y programas para la promoción del desarrollo económico y social y de la unidad poi ítica y cultural de la Nación. En este contexto surgen nuevas y crecientes clases medias y un movimiento organizado y participativo de trabajadores del campo y la ciudad.

La administración del presidente López Portillo inicia su mandato apoyada en la fortaleza histórica del sistema político del país, pero enfrentando una crisis que reflejaba, a la vez, tanto la agudización de problemas estructurales, como el surgimiento de graves cuestiones coyunturales: recesión e inflación, baja productividad, desequilibrios en el aparato productivo, rezagos sociales y desempleo, que configuraron un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección poi ítica, que aprovechara el vigor de nuestras instituciones y revitalizara nuestros principios de filosofía poi ítica.

La estrategia seguida por la actual Administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos. Estos surgen del Proyecto Nacional y se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo cada uno indispensable para el logro de los demás.

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo poi ítico y lo cultural.
- Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

El esfuerzo que recule-en estos objetivos pone a prueba la responsabilidad de toda la administración pública y de la sociedad. Este propósito demanda fortalecer, en la segunda mitad del gobierno,

las poi íticas de desarrollo y sus instrumentos. Estamos en el momento en el que debemos redoblar el brío, después de tres años de intensa actividad.

La segunda parte del Plan es la económica. En ésta se presenta la estrategia de desarrollo para el cambio estructural que ha seguido, desde su inicio, la administración del presidente López Portillo.

La estrategia del Plan representa el conjunto de acciones articuladas que se requieren para alcanzar los objetivos globales; parte de los principios básicos de la filosofía poi ítica y las condiciones específicas que determinan la historia, geografía y sistema político mexicano: economía mixta de mercado; sistema de derechos individuales y sociales; pluralismo político; tradición institucional y un sistema poi ítico con vocación nacionalista y de participación popular.

La estrategia recoge las propuestas del movimiento obrero organizado de transformación acelerada de la econom ía para alcanzar nuevos estadios de productividad y justicia. Se apoya en la fortaleza de nuestra población y en la diversificada dotación de sus recursos naturales. Se ubica también en los desafíos de un mundo en continua transformación, sujeto a cambios inciertos y de difícil predicción.

Los propósitos principales de la estrategia son de mediano y largo plazo; no se persigue un crecimiento a cualquier costo, sino uno, cuyo ritmo, si bien alto, nos impida su permanencia y promueva su equidad.

Se busca un crecimiento cualitativamente diferente, que genere un mejor equilibrio entre sectores y regiones y ponga en marcha todas las potencialidades del pa ís. Por ello apoya los sectores productores de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo.

La estrategia se orienta fundamentalmente hacia la creación de empleos, porque el empleo es el medio idóneo para que los mexicanos puedan acceder al disfrute de los m ínimos de bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, elementos indispensables para una vida digna de todos los mexicanos y paso obligado hacia una más justa distribución del ingreso.

El propósito de crecer generando empleos suficientes para la población en un medio de vida digno y los avances que en esta materia se han conseguido en esta Administración, distinguen, de manera fundamental, nuestro proceso de crecimiento del de décadas anteriores.

El petróleo esta íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. No se trata de aplicar una poi ítica petrolera de crecimiento, sino una poi ítica de desarrollo que se sirve del petróleo. Por ello, su explotación y exportación están condicionadas por los propósitos de la estrategia de nuestro desarrollo y por la capacidad real de absorción de estos recursos por la sociedad. Adicionalmente a los recursos del petróleo, el esfuerzo de financiamiento del desarrollo se basa en la generación de un mayor nivel de ahorro interno y en el fortalecimiento de las finanzas públicas, que permitan una tasa más acelerada de formación de capital que promueva mayores fuentes de producción yempleo.

En suma, la estrategia del Plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio. Apoya simultáneamente los cuatro objetivos y fija, con base en diagnósticos específicos, propósitos, metas y acciones para los principales instrumentos de la poi ítica de desarrollo.

Veintidós políticas básicas integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público:

1. Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población.
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la poi ítica de desarrollo.
11. Estimular una poi ítica de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. Destinar mayores recursos para la provisión de m ínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racional izar su distribución territorial.
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
16. Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos y medios profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nueva esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo.
22. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

La consecución de los objetivos nacionales y los puntos de la estrategia se apoyan en los cambios cualitativos que la administración del presidente López Portillo ha introducido en los instrumentos de la poi ítica de desarrollo.

Así, se ha orientado el gasto público y la política de empresas públicas hacia la prioridad de alimentos y energéticos, considerando expl ícitamente su impacto regional y avanzando hacia mejoras en su eficiencia y productividad. La poi ítica fiscal, que incluye a la tributaria y de est ímulos fiscales, ha enfatizado no sólo el aspecto recaudatorio, sino su impacto en la equidad y en el fomento al empleo; ha mejorado, además, el aspecto administrativo, condición indispensable para elevar su eficiencia. La poi ítica financiera ha logrado volver a estimular la intermediación financiera y la formación de mercados de dinero y capitales para apoyar la expansión productiva que demanda el desarrollo del pa ís.

Destaca, asimismo, la revisión de la poi ítica comercial, reduciendo gradualmente el excesivo proteccionismo y fomentando con programas permanentes de mediano plazo, las exportaciones no petroleras, para vincular eficientemente la econom ía nacional a las corrientes mundiales de comercio y evitar caer en la monoexportación del petróleo. Estas poi íticas se han armonizado, además, en un combate a la inflación excesiva, el cual enfatiza tanto el estímulo a la producción, como la modulación de la demanda.

Capítulo especial merece la poi ítica de energéticos, donde se ubica la importancia de la propuesta de México a las Naciones Unidas para la puesta en marcha de un Plan Mundial de Energía, que asegure la transición adecuada, progresiva, integral y justa entre la época del petróleo y la que se habrá de basa- en nuevas fuentes de energía. Se precisan en este capítulo, por ello, las acciones internas en materia de desarrollo del petróleo y de nuevas fuentes de energía y su vinculación con el sector productivo, Finalmente, se cuantifican los recursos del petróleo y su distribución entre los sectores prioritarios.

Uno de los grandes cambios cualitativos que implica esta estrategia global lo constituye una nueva poi ítica de desarrollo regional, que tiende a distribuir mejor en el territorio a los asentamientos humanos, mediante la regulación del crecimiento urbano. Se busca desalentar el aumento macrocefálico de las áreas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, estimular el crecimiento de las ciudades medias y evitar la excesiva dispersión de la población rural, mediante el est ímulo a su concentración en poblaciones que faciliten la dotación a sus habitantes de los servicios públicos indispensables para su bienestar y desarrollo.

Este cambio cualitativo deberá ser instrumentado a través del fortalecimiento de nuestro sistema federal para que los gobiernos de los Estados y municipios asuman, con mayores responsabilidades y recursos, la participación que les corresponde en la tarea del desarrollo nacional.

La tercera parte del Plan es la social. En ella se muestra cómo la poi ítica económica y social que se ha venido instrumentado está dirigida, principalmente, a transformar el crecimiento económico en desarrollo social. Si el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social, también es cierto que éste condiciona los procesos económicos; por ello, la provisión de m ínimos de bienestar a todos los mexicanos es indispensable, en un contexto de empleo creciente y productivo que subordine el desarrollo de los objetos materiales al desarrollo de las personas, en su dignidad individual y su responsabilidad social.

Estas son las orientaciones que han alentado las definiciones poi íticas que en materia social ha llevado a cabo la presente administración, y que se sistematizan en el cap ítulo de poi ítica social. El Plan tiene un carácter esencialmente social.

Finalmente, y como corolario de todas estas acciones, la política distributiva relaciona a salarios, precios, utilidades y fisco, desde dos puntos de partida: uno, el reconocimiento de las bases institucionales que consagra la Constitución en cuanto al equilibrio dinámico de los factores de la producción, dentro de un propósito general de justicia, así como de la existencia de una alianza de gran significado entre las instituciones políticas y las fuerzas sociales del país; el otro, es la determinación básica de que México puede seguir creciendo y distribuir simultáneamente ingresos, por lo que resulta indispensable aumentar la participación del trabajo dentro del producto nacional. El aumento de la participación del trabajo rural y urbano dentro del ingreso nacional es condición de congruencia de la filosofía política de la Revolución Mexicana.

La estrategia del Plan busca cambiar las tendencias en el empleo y en el bienestar básico de toda la población, fundamentalmente con recursos nacionales y una eficaz y eficiente participación del Estado. Este planteamiento económico y social guarda relación directa con un sistema político viable en proceso de modernización democrática.

La publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cumple una de las tareas importantes de la administración del presidente López Portillo. Reiteramos que este Plan es sólo una etapa intermediaria en la construcción del sistema nacional de planeación; también, que la planeación es mero instrumento al servicio de los grandes propósitos de la Nación mexicana: consolidar la independencia nacional y crear una sociedad que, con el pleno desarrollo de sus potencialidades, proporcione, en la libertad, mayor justicia e igualdad para todos los mexicanos.

El Secretario de Programación V Presupuesto

Miguel de la Madrid Hurtado

México, abril de 1980

1. Intraducción

1.1. Marco conceptual

Desde su inicio, la actual administración asumió el compromiso de realizar un esfuerzo sistematico de coherencia entre su acción, su filosofía poi ítica y el modelo de país al que aspiramos, para buscar el concierto entre el cambio dialéctico y la constancia revolucionaria.

Este esfuerzo está en proceso de cristalización en la construcción de un sistema de planeación que permitirá analizar permanentemente la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado, en torno a los objetivos y metas nacionales que expresan y traducen los principios de filosofía poi ítica emanados de las aspiraciones del pueblo de México, de la Constitución Poi ítica y del ideario del Ejecutivo Federal.

El resultado de este proceso permite conjugar lo cualitativo con lo cuantitativo, conciliar lo deseable con lo posible, a partir de lo que se dispone y establecer un sistema de compromisos.

Sólo así la planeación adquiere su real y plena significación y se prestigia y consolida como estilo de gobierno, como factor fundamental del desarrollo económico y social.

Planear es, pues, concebir una estructura racional de análisis que contenga los elementos informativos y de juicio suficientes y necesarios para fijar prioridades, elegir entre alternativas, establecer objetivos y metas en el tiempo y en el espacio, ordenar las acciones que permitan alcanzarlas con base en la asignación correcta de recursos, la coordinación de esfuerzos y la imputación precisa de responsabilidades, y controlar y evaluar sistemáticamente los procedimientos, avances y resultados para poder introducir con oportunidad los cambios necesarios.

Un sistema como éste requiere tiempo para consolidarse como un estilo de trabajo en la vida de la Nación y afirmar sus prácticas con objeto de que éstas sean efectivas; pero el factor determinante y que demanda más tiempo es, sin duda, la concurrencia voluntaria y activa de todos los sectores de la sociedad, es decir, de los protagonistas mismos de la planeación.

El Plan Global de Desarrollo se apoya en la experiencia acumulada en las tareas de planeación realizadas con anterioridad en el país. En ese sentido representa el resultado de un proceso, pero a diferencia de las tareas anteriormente efectuadas, por primera vez penetra en todo el horizonte de la actividad nacional y plantea un sistema que permite la expresión formal, dentro de ella, del programa de gobierno.

El Plan intenta ser un esfuerzo integral; comprende desde los supuestos fundamentales que le dan legitimidad y que lo caracterizan como proceso poi ítico, hasta las características de las poi íticas sectoriales. Va desde lo propositivo hasta lo operativo, aporta elementos de congruencia entre la planeación estatal y la sectorial, significa un apoyo para combinar y utilizar mejor los instrumentos de poi ítica económica y porporciona una base para la concertación de acciones entre los diversos sectores de la sociedad, un medio de coordinación de los trabajos de los Estados y la Federación y un avance del sistema de planeación, tanto en el sector público como en el social y el privado.

Las condiciones del desarrollo nacional y las posibilidades de cambio y organización de la administración pública, permitieron la elaboración de planes sectoriales, previos a la concepción global.

Es por ello que el Plan no surge sólo como una estructura deducida del modelo de país al que aspiramos, sino también de un cuerpo de políticas y planes sectoriales que condicionan los objetivos y planteamientos del Plan Global.

La relación entre estos dos aspectos, el deducido y el inducido, o sea, el de los planes parciales y el del Plan y la estructura racional de análisis que permite ordenar la información y probar congruencia en todas sus fases, es uno de los aspectos principales del Plan.

El Plan ofrece elementos en su estructura para avanzar en el análisis de los logros de la acción del Estado, entendido éste en concordancia con nuestra doctrina democrática, como la organización constitucional de la Nación soberana. Al mismo tiempo, en el Plan hay sugerencias para que sobre él se ejerza la crítica, o sea, para que sea continuamente superado, gracias a la participación popular amplia, total y abierta en su transformación y perfeccionamiento.

Este esfuerzo ordenador y sistematizador se encuadra dentro de varias reformas permanentes: la social, que es integral y se propone crear las condiciones para lograr el modelo de país al que aspiramos; la política, que es de alianza nacional y da cauces legales para institucionalizar la lucha de los contrarios y lograr la participación de todos para la consecución de los objetivos nacionales; la económica, que da estrategias y políticas en el tiempo y en el espacio para orientar el desarrollo nacional; y la administrativa, que permite organizar las tareas públicas en función de las exigencias de la planeación y, por lo tanto, de la organización misma del país.

Estas reformas son instrumentos permanentes de la Nación, que deberán conservar su flexibilidad y realismo, a fin de responder a las cambiantes circunstancias, aunque deberán estar siempre apoyadas en los elementos que les dan sustento y destino: la Constitución Política, que le da al pueblo de México identidad en su historia; la historia, de donde surgen y en donde se moldean las aspiraciones de los mexicanos que a modo de síntesis se expresan en una filosofía política; la filosofía política que da actualidad y dinamismo a la concepción del modelo de país al que aspiramos; el modelo de país que no es estático sino renovable, porque parte no sólo de la Constitución, sino también de los rezagos, cambios y demandas sociales del ideario político de la administración pública.

Con este enfoque, el Plan encuadra sus diversas instancias y planos para integrarlos dentro de un todo congruente. Lo que determina el conjunto es, necesariamente, el modelo de país que establece los principios de todo sistema de planeación.

El primero de estos principios es el de justicia, que se expresa en los ámbitos distributivo, comunicativo y social, que se finca en el orden interno de nuestra Revolución y las aspiraciones de nuestra vida democrática.

El segundo es el de la libertad, norma principal de la Constitución, que establece no sólo el respeto a los derechos individuales sino también a las garantías sociales, y que es el único camino de la responsabilidad para consumar la justicia.

El tercero de esos principios es el de la seguridad, que fundamenta la permanencia de nuestras instituciones, de la tesis del movimiento revolucionario y de las condiciones de viabilidad económica del país. Todo ello sustentado en la identidad nacional, la convivencia de todos los mexicanos y la solidaridad entre ellos y con los destinos superiores del país.

Nuestro modelo de país se plasma en el ámbito de una república democrática, representativa y federal, fundada en un estado de derecho con división de poderes que define sus atribuciones y

actúa como garante de libertad, legalidad y justicia dentro de un sistema democrático. Este es el compromiso fundamental y la fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y que da respeto y hace posible la diversidad. Es pues la democracia la condición y el cauce de la representación poi ítica y la participación popular que significa y sustenta todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.

Todo este ser y quehacer nacionales se traducen en la proposición de un derecho internacional que proyecta hacia la comunidad de naciones nuestros propios valores poi íticos y propone como normas la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la cooperación entre las naciones, que se traducen, en la actualidad, en la búsqueda de un nuevo orden socioeconómico mundial. Todos estos principios se derivan de la constancia en el proceso histórico, que se apoya, a su vez, en la racionalidad de la acción del Estado.

La posibilidad de realización de esos procesos de reforma condiciona y está condicionada por una paz justa, productiva y duradera, fundamentada en el respeto a la persona, al grupo social y a las instituciones, y en el reconocimiento y el respeto a la dignidad humana y de las naciones.

El Estado es una estructura en devenir que asume la responsabilidad frente a este reto, dándole así trascendencia a sus acciones. Tales son, por lo tanto, los principios rectores de nuestra estructura de planeación.

A partir de esto se establecen los propósitos de la solidaridad nacional y la unión de voluntades que se expresa en una Alianza Nacional, que es la fórmula poi ítica fundamental para enfrentar los problemas del desarrollo sin sacrificar libertades, consolidar el desarrollo fortaleciendo la justicia y el bienestar de las mayorías y, estructurar la acción del Estado como parte sustancial y gu ía de un esfuerzo común y conjunto de mayorías y minorías. Por esto la Reforma Poi ítica es instrumento principal de la Alianza.

La Alianza debe hacer posible el desarrollo del país hacia nuestros propósitos nacionales. Por lo tanto, debe asegurar eficacia en la orientación del aparato productivo para satisfacer las demandas de bienes social y nacionalmente necesarios y disminuir la dependencia del exterior. Sin embargo, producir con eficacia no es suficiente; es indispensable, además, hacerlo con eficiencia. En suma incrementar la productividad y distribuir con justicia sus beneficios. Ser eficiente implica obtener una relación óptima entre lo que se produce y los medios empleados para ello. Esto significa que se debe avanzar hacia la definición interna de la tecnología adecuada a nuestra dotación de factores y la máxima y posible generación de empleos para dar vigencia al derecho al trabajo, respetando el derecho del trabajo.

El esfuerzo, para que tenga sentido, deber ser congruente con las prioridades del pa ís, que fijan un orden a la planeación, un ritmo a los avances y una ubicación espacial a las acciones.

Se ha buscado que estos elementos conformen la superestructura del Plan Global. Este, a su vez, intenta traducir estos propósitos expl ícitos e impl ícitos en una estrategia para el manejo de todos los instrumentos de la poi ítica económica y social. El Plan propone, pues, una metodología y un conjunto de criterios cualitativos y cuantitativos y, por ende, una normatividad de procedimientos

para derivar, de los prop6sitos, estrategias de acci6n; de las prioridades, poi íticas; y de las alianzas, compromisos.

El Plan Global busca precisar la acci6n organizada de la reforma econ6mica. Parte de una normatividad general de procedimientos que buscan ser compatibles entre sí en todos los niveles de la planeaci6n: el regional y el sectorial, y todas sus formas: la coordinaci6n, la acci6n obligatoria y la cooperaci6n.

La coordinaci6n se establece por la vía de convenios, como es el caso entre la Federaci6n y los estados soberanos. La acción obligatoria se circunscribe al ámbito del sector público y se manifiesta, en y entre sus sectores, mediante la concertaci6n de actividades. La cooperaci6n resulta de un proceso de convencimiento, negociaci6n y participación libre de los sectores social y privado en las demandas de la planeación.

El Plan busca, dentro de todas estas perspectivas, establecer un orden en el tiempo y en el espacio, para darle sentido a la coordinación. Si no hay un orden no puede haber un coorden.

Así se podrá avanzar en la ejecución correcta y coordinada de acciones y en el uso óptimo de los instrumentos. Como mecanismo de corrección o de ratificación, se aplicará un sistema de evaluación permanente de resultados y de procedimientos que retroalimenten todo el proceso. Como referencia, orientación y sobre todo como sistema de participación amplia, el Plan busca extender la comunicación social, cuidando los intereses de los sectores sociales y de los individuos integrados en nuestra sociedad.

La comunicación abierta lleva a la integración de los diversos sectores en tanto que se respete el interés de las mayorías.

Los programas y acciones coordinados por las entidades responsables de su ejecución en el ámbito gubernamental, social y privado, establecen el sistema de compromisos dentro del pacto social, que debe reconocerse y precisarse.

El conjunto de relaciones básicas entre todas las variables de la economía y la política nacional, representa el esfuerzo de afinidad que busca la planeación, para que todas las acciones se complementen y se apoyen recfprocamente, en funci6n de la política interior y la exterior, la económica y la social.

Del diseño de la poi ítica económica y social, de la poi ítica interior y la exterior y de la estrategia definida por el Plan Global, se procura que se desprendan las diversas poi íticas sectoriales: agraria y forestal, pesquera, industrial, de salud, de educación, de asentamientos humanos, de transportes y comunicaciones, de comercio y de turismo.

Un aspecto medular del Plan es la fusión entre el marco ideológico y el esfuerzo de congruencia con los planes o poi íticas sectoriales surgidos de la urgencia de una acción ordenada en cada parte de la realidad.

Los objetivos sectoriales deberán establecer metas intermedias cuantificadas en el espacio y en el tiempo. La consecución de las metas nacionales y sectoriales demanda un conjunto de acciones propias del sector público, especiales dentro de cada sector, complementarias de otros y de apoyo a los sectores social y privado.

Los requerimientos y disponibilidades de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros cobran así sentido.

La consecución de las metas requiere también de medios o instrumentos, como el gasto y la contabilidad, la reforma administrativa y la administración misma, la investigación científica y tecnológica y los avances en el marco legislativo.

La integración de todos estos aspectos (acciones, recursos e insumas) constituirá un conjunto de programas en el que se establecerán con claridad las metas. Sin embargo, es difícil visualízar programas ajenos y aislados de todo el contexto de la programación. Generalmente, las acciones o los resultados de uno afectan al otro o son condición de su eficacia.

Por eso, el Plan deberá contemplar también las necesarias relaciones de los programas, en cada sector y entre los distintos sectores, con objeto de lograr una coordinación eficaz entre ellos.

Por lo anterior, deben apuntarse algunas características de este esfuerzo de planeación, ubicadas dentro de su real circunstancia, porque el proceso de planeación del desarrollo no termina con la formulación de un Plan Global, y porque la integración de éste no puede ser independiente de la determinación de las condiciones estructurales y de organización que faciliten su ejecución, seguimiento, evaluación y control.

Este es el marco conceptual que ha guiado la integración del Plan Global, aunque el estado actual de las técnicas y mecanismos de la planeación en el país no ha permitido integrar el documento totalmente de acuerdo a este marco.

Se ha considerado conveniente precisar este marco conceptual, para ubicar el modelo de planeación al que se aspira, reconociendo los avances actuales y sus limitaciones. Las acciones cotidianas del sector público y las que se concerten e induzcan con los sectores social y privado tendrán como marco de referencia este esquema conceptual, lo que permitirá avanzar en la construcción y consolidación de un Sistema Nacional de Planeación.

1.2. Hacia un Sistema Nacional de Planeación

Varios son los esfuerzos de planeación realizados con anterioridad en el país. Estos arrancan con la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, y tienen su expresión política más consistente en el Primer Plan Sexenal de 1933, que sirvió de ejemplo al Segundo Plan Sexenal de 1940, cuya ejecución se vio impedida por la Segunda Guerra Mundial. La siguiente experiencia fue la de la Comisión Nacional de Inversiones, creada en 1954, que destacó por su eficiencia operativa. En 1961 se elaboró el Plan de Acción Inmediata 1962-1964. En 1965 se integró el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, que fue cumplido satisfactoriamente. En 1970-1976 se avanzó en el planteamiento de la mecánica de programación y en algunos planes sectoriales. En 1975, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de.Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Los avances en cada una de estas experiencias han creado las condiciones necesarias para lograr que, en el futuro, los instrumentos de racionalidad de las actividades del sector público respondan íntegramente a las necesidades del país.

Conscientes de las aspiraciones y del estado actual de la planeación, se pretende, durante 1980-1982, lograr la mayor congruencia posible entre el Plan Global y los planes sectoriales y estatales, uniformar la metodología para su formulación, actualizar y profundizar en los estudios de ramas

estratégicas, así como fortalecer las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan.

La organización actual, producto de una reforma administrativa a fondo, integra en tres niveles de decisión las fases del proceso. En un nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de concertar las acciones sectoriales en el marco de la planeación global, coordinándose para ello con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de prever el financiamiento adecuado.

La creación de los sectores programáticos, con un responsable de cada uno de ellos, significó un reordenamiento de funciones en las dependencias de la administración central, a las que se adscribieron atribuciones más homogéneas y propias. Las entidades paraestatales fueron agrupadas bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado, encargados de desempeñar desde las tareas de planeación hasta las de evaluación y control, en un nivel sectorial. Todo esto apunta hacia la articulación de un sistema de planeación de niveles múltiples, con responsabilidades bien definidas en los aspectos global, sectorial y de entidad, que permite un funcionamiento flexible y participativo del conjunto de la administración pública en la determinación de objetivos, metas y estrategias. Esto se complementa con la labor de planeación de los gobiernos locales.

En este sentido, es necesario continuar con esta orientación para dar plena vigencia y operatividad a la sectorización de la Administración Pública Federal, en distintos niveles. Al estar disponibles los lineamientos que rigen las relaciones de las entidades paraestatales, la coordinación sectorial y el nivel globalizador, se torna imperativo avanzar en el marco normativo que regule estas relaciones y la disposición de los sistemas administrativos, que permitan la realización eficiente y oportuna de las acciones públicas.

la incertidumbre en el panorama internacional, la amplitud de la competencia comercial, las pronunciadas fluctuaciones económicas y el menor crecimiento de la producción y el comercio en el mundo en que vivimos, han provocado continuas correcciones y adaptaciones en los planes de los diferentes países en que se ha consolidado la planeación como instrumento de desarrollo. Esto, a su vez, ha demandado una nueva concepción de planeación, en la que los planes no se vean limitados por metas rígidamente cuantificadas, las cuales no son el camino indicado en tiempos de cambios bruscos e imprevisibles. No se trata de que la sociedad se someta al asfixiante esquema de planes inflexibles, sino que prevea su flexibilidad para lograr sus fines.

los procesos de planeación, para ser efectivos y congruentes, deben cubrir todos los instrumentos con que cuenta el Estado: el gasto público, las poi íticas fiscal, financiera, monetaria, de precios, comercial, laboral, de producción y, en general, todas las herramientas de que dispone el sector público para orientar el desarrollo nacional.

Por ello, un sistema de planeación moderno exige que se concilien los hechos previsibles y los contingentes mediante la programación de la coyuntura. Esto último se logra con planes operativos anuales que incluyen decisiones tendientes a mitigar la intensidad de. los cambios indeseables no previstos, o bien a acelerar los efectos deseables.

Por ello, se realizará una programación del conjunto de las entidades del sector público que permita organizar las acciones hasta un mayor nivel de detalle, en particular en materia presupuestal.

Sobre la base de los programas sectoriales se preparará el programa de acción del sector público, el cual precisará los objetivos, metas, estrategias y recursos que se requiere aplicar, en escala global y para cada uno de los sectores.

La política de gasto es uno de los más activos y eficaces instrumentos del desarrollo económico y social. Su magnitud, composición, financiamiento y sobre todo su destino, resultan definitivos para determinar el ritmo y la orientación del desarrollo.

El sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación y control, busca la reorientación sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento acelerado de sectores y regiones prioritarios; su racionalización, para evitar que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazos; y su eficiencia, para incrementar la productividad de los recursos.

El Plan Global de Desarrollo incorpora la flexibilidad en las metas y en la instrumentación y propone la revitalización de los instrumentos de poi ítica económica para que aumente su capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias.

Las metas del Plan se fijan en forma de promedio trienal, precisamente para compensar parcialmente los cambios bruscos que se transmiten desde el exterior y las situaciones imprevisibles de la econom ía interna. En este sentido, las cifras representan rangos y significan una tendencia central alrededor de la cual se agrupan otras cifras posibles. Pero aún así, dichas metas deben interpretarse como indicadores de la dirección y la intensidad del conjunto de acciones contempladas en el Plan Global de Desarrollo. Este es un documento elaborado en tiempos de incertidumbre internacional y, por ello, no establece metas rígidas, sino que ofrece perspectivas sobre la base de indicadores que serán revisados en forma periódica, dentro de un contexto de planeación permanente.

Como se aprecia, los trabajos de corto plazo que exige el Sistema Nacional de Planeación y que sirven para vincular los planes con acciones conducentes a resultados concretos, se complementarán con trabajos de largo alcance que permitan proyectar la transformación socioeconómica y que den continuidad a la planeación para que no se detenga la marcha de este proceso.

Por otra parte, el realismo y la puesta en práctica de la estrategia del Plan, exigen reconocer la heterogeneidad de la estructura del sistema económico, es decir, el hecho de que en el proceso de crecimiento del pa ís se generaron sectores avanzados y modernos, que crecían a tasas más aceleradas que otros que se manten ían rezagados o marginados del proceso de desarrollo económico.

Como estrategia de equilibrio, el Plan busca mantener el elevado desarrollo de los sectores modernos y, a la vez, acelerar mediante programas específicos la incorporación de los sectores marginados como elementos activos del desarrollo económico y social.

El país no podía detenerse, a la espera de una planeación global. Por eso se impulsaron acciones diversas y se promovieron planes sectoriales y estatales, no siempre articulados entre sí.

En los tres años de esta administración, se han logrado avances significativos en la articulación del sistema Nacional de Planeación. Cabe señalar la publicación de los planes correspondientes a los sectores agropecuario, pesquero, industrial, de desarrollo urbano, de turismo y de ciencia y tecnología; así como el Programa Nacional de Empleo, el Plan de Desarrollo Urbano del D. F. y el Programa Nacional de Vivienda. Otros sectores muestran diversos grados de avance en la elaboración de sus planes, entre ellos, cabe mencionar el de educación, el de salud y el de comercio.

Estos planes, que han representado una valiosa contribución para la concepción y formulación del Plan Global de Desarrollo, han empezado ya a normar acciones específicas, enmarcadas en el contexto de la poi ítica socioeconómica.

La idea original del sistema de planeación era partir de un plan global y, por medio de un proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte, la dependencia responsable de coordinar el Sistema Nacional de Planeación se encontraba en periodo de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presi6n de los sectores para concretar la poi ítica econ6mica en sus respectivos campos.

A falta de un planteamiento integral, los planes específicos se llevaron a cabo, en su inicio, con metodologías, supuestos macroecon6micos y objetivos diferentes. Además, tanto los cambios en la situaci6n internacional como las características de la recuperaci6n econ6mica interna, que avanzó con una celeridad muy superior a la esperada, modificaron los ritmos y plazos de las estrategias contempladas en algunos de los planes sectoriales existentes.

Por ello, el Sistema Nacional de Planeaci6n en proceso, contribuye a la actualizaci6n de los planes sectoriales y estatales con el fin de fortalecer su integraci6n y congruencia a la luz de las nuevas e imprevistas circunstancias. Así, el Plan Global se enriquece con la experiencia particular de los planes sectoriales y éstos, a su vez, se orientan por el Plan.

Este proceso de retroalimentación es necesariamente gradual y perfectible. El Plan Global debe ser visto como una etapa en el proceso de consolidaci6n de la poi ítica económica, ya que busca sistematizar, en forma eficiente, el manejo de los instrumentos de poi ítica económica incluidos en dichos planes, lo que será necesario para adecuarlos a la estrategia general definida por el gobierno y resumida en el Plan.

El Plan Global de Desarrollo que se propone, no obstante las limitaciones propias de un sistema de programación aún inicipíente, pretende ser un Plan Nacional, y no sólo del gobierno. Un Plan de los mexicanos y para sus aspiraciones, porque la planeación no es un fin en sí mismo; no se planea sólo para hacer planes, sino para contribuir a formar expectativas, a identificar prioridades ya ordenar en el tiempo y en el espacio las acciones.

En una economía mixta y en un régimen poi ítico que avanza en la democratización y que valúa enormemente la libertad, el Estado no busca imponer por vías coercitivas una orientación a la sociedad, sino concertar dicha orientación con los distintos sectores de la población. Por esto, con el Plan Global de Desarrollo se promueve la Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, a través de la cual se aspira a integrar el esfuerzo y la acción de todos los sectores de la sociedad.

Con objeto de lograr su concurrencia, el Plan ofrece al movimiento obrero organizado y a los trabajadores del campo y la ciudad, que han respondido con ejemplar responsabilidad al llamado para enfrentar la crisis reciente, una estrategia que permitirá simultáneamente aumentar las oportunidades de empleo básicamente productivo, una distribución más justa de sus beneficios y una reducci6n de las tasas de crecimiento de los precios.

Asimismo, existe el propósito de que, por una parte, los salarios proporcionen a los trabajadores una retribución tal que les permita la satisfacción de sus necesidades normales (materiales, sociales y culturales) y las de su núcleo familiar, haciéndolos para ello partícipes de los incrementos de la

productividad y de la riqueza que contribuyen a crear con su esfuerzo productivo, con objeto de que reciban, en mayor medida, el valor que agregan al producto final. Además, una economía en expansión permanente permitirá realizar negociaciones contractuales que mejoren la situación real de los trabajadores.

En una economía orientada a la creación de empleos productivos y mediante una negociación gradual de mejorías para la clase trabajadora, será posible aumentar en forma sostenida los ingresos del factor trabajo. Los trabajadores también serán beneficiados por el mayor dinamismo de las ramas productoras de bienes necesarios, la mejoría en los sistemas de comercialización yen los servicios de salud y seguridad social, y la ampliación de las facilidades educativas y de capacitación; todo ello dentro de un clima de respeto al trabajador ya las formas de participación democrática.

Por lo que se refiere al sector privado, la concertación de acciones y los estímulos considerados en el Plan, son elementos indispensables para obtener los niveles de inversión privada estimados en las proyecciones, a fin de que así se contribuya a alcanzar las tasas de crecimiento propuestas.

Dentro del sector privado, se requiere una gran responsabilidad para coordinar sus principales decisiones de inversión y financiamiento con los lineamientos del Plan, mismos que también benefician a este sector, pues se orientan a acelerar el dinamismo de la economía, otorgar permanencia al crecimiento, enfrentar los principales cuellos de botella que han aparecido, fortalecer el ahorro y las posibilidades de financiamiento, y abrir nuevas áreas para la inversión privada y para su asociación con el sector público en proyectos enfocados a ampliar y modernizar el aparato productivo.

La concertación de acciones con los sectores social y privado debe permitir, asimismo, la aceleración del desarrollo de la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura. Las perspectivas de crecimiento de la economía ofrecerán mayores oportunidades a aquellos miembros de los sectores social y privado que respondan a los estímulos que se les ofrecen, con mejor organización, mayor productividad y una política de reinversión constante en las áreas prioritarias, en contraste con aquellos otros que persistan en basar sus utilidades en prácticas especulativas o monopólicas.

La Constitución de la República y las leyes que de ella emanan definen las áreas estratégicas reservadas a la acción del sector público. En el resto de los campos y en este marco de crecientes oportunidades, será necesario el esfuerzo conjunto de todos los agentes económicos para cumplir con las metas apuntadas.

Por otra parte, el Plan aspira a ser una etapa más en el proceso de construcción de un Sistema Nacional de Planeación; una etapa que sirve para cotejar opiniones, para orientar a la Nación sobre direcciones de política, sobre estimaciones de crecimiento de la economía y, sobre todo, para tratar de integrar, en una síntesis congruente, definiciones conceptuales de política.

Por ello, no se terminará en esta administración la labor de planeación; se llegará tan sólo a una etapa intermedia a partir de la cual, y sobre la base de la respuesta de los diferentes sectores, será posible dar sustento a medidas espectficas por parte del gobierno, a programas de acción del sector público, a orientaciones cualitativas, y a mecanismos de inducción y concertación de acciones.

México ha llegado a un punto crucial de su historia. Se enfrenta a una oportunidad, tal vez única, de superar sus problemas coyunturales y estructurales. En la presente década podríamos duplicar la economía del país y para el año 2000 quintuplicarla. Pero ello no será posible sin una actitud decidida y de cambios profundos en los esquemas de trabajo de la sociedad y principalmente del qobier-

no, de orden y de disciplina libremente asumida, con corresponsabilidad de todos los sectores. Asimismo, no basta el crecimiento para la realización de nuestro proyecto nacional si no somos capaces, simultáneamente, de atender las justas demandas populares y de reducir sustancialmente la marginalidad social.

Si bien las energías de la Nación son tales, que se ha podido y aún se podría crecer económicamente sin un sistema de planeación formal, lo cierto es que carecer de tal sistema en un país de la magnitud y complejidad del nuestro, lleva implícito el riesgo de realizar acciones que no correspondan a los objetivos prioritarios, y dejar al país a la deriva.

Es necesario reconocer que las desigualdades sociales y regionales de nuestro país aún son lacerantes, a pesar de que se hayan ensayado en el pasado estrategias que han permitido tasas de crecimiento elevadas durante periodos largos, y de que, en otras etapas, se haya intentado enfrentar la pobreza y el desempleo mediante una acción enérgica y concentrada del gasto público.

México no puede diferir ya la solución de sus problemas sociales más graves. A pesar de haber crecido económicamente, aún conserva carencias de país atrasado. El volumen de la producción y las características de la infraestructura básica del país lo colocan entre los primeros quince países del mundo; sin embargo, en materia de mínimos de bienestar y distribución del ingreso, continúa estando lejos de dicha posición.

Este reto implica solucionar los problemas sociales en función de las necesidades reales de trabajo y de satisfactores y no sólo de las demandas expresadas. Por un cambio cualitativo de esta índole tiene importancia y se justifica la planeación y su misión es determinante.

México deberá desarrollarse en forma tal que se beneficie efectivamente a toda la población. Sólo en el marco de un cambio cualitativo de esta índole tiene importancia la aceleración del crecimiento como objetivo a seguir. No se busca sólo mayor eficiencia. El desarrollo del país es, antes que nada, una tarea de justicia social y un compromiso con los marginados.

LEY ESTATAL DE PLANEACION DEL ESTADO DE TABASCO*

Poder Legislativo del Estado de Tabasco

1. Exposición de Motivos de la Ley Estatal de Planeación

C. *Secretario de la Legislatura del Estado*
P r e s e n te.

Por iniciativa del ciudadano Presidente de la República y con la aprobación del honorable Congreso de la Unión, la Constitución Poi ítica de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada y adicionada recientemente en los artículos que corresponden al apartado económico. Se trataba de reafirmar la rectoría del Estado en la conducción de la economía nacional y definir sus fines, que se derivar del propósito de garantizar el desarrollo integral del país teniendo como método fundamental a la Planeación Democrática y buscando la participación de todos los sectores de la sociedad. En ese mismo sentido, el Gobierno Federal promulgó también, la Ley de Planeación.

Consciente de la riqueza ideológica que encierran los principios del desarrollo integral y de la planeación democrática, y en uso de las facultades que me confiere el artículo 33 de la Constitución Poi ítica de nuestro Estado, me permití enviar con anterioridad a esa honorable LI Legislatura la iniciativa de reformas a los artículos 36, fracciones 1 y IX, Y 76 de nuestra Constitución local.

Esas nuevas disposiciones constitucionales del Estado de Tabasco, me permiten someter ahora a la consideración del honorable Congreso la presente iniciativa de la Ley Estatal de Planeación, que de ser aprobada por esa soberan ía, posibi litará en nuestro ámbito una eficaz planeación democrática.

La participación ciudadana en estas tareas es indispensable por lo que se requiere de su institucionalización para que el pueblo pueda decidi r, en pleno ejercicio de sus libertades y con una conciencia nacionalista permanente, lo que debe ser y hacer su gobierno y la sociedad tabasqueña en su conjunto. La planeación democrática supone la consulta y participación popular en la formulación y evaluación de los planes y programas que habrá de ejecutar su gobierno.

La planeación democrática habrá de tomar en cuenta los problemas propios y su grado de complejidad en los diversos ámbitos del Estado, para alcanzar con éxito el desarrollo integral que nos hemos propuesto y que tiene como base fundamental el fortalecimiento de nuestros municipios.

La presente iniciativa de ley que someto a la honorable LI Legislatura, pretende convertirse en el instrumento legal que organice, delimite y legitime las acciones que el Gobierno del Estado y los gobiernos de los municipios emprendan en áreas de la planeación democrática y del desarrollo integral de la entidad.

* Lcv ere Ptaneación. Ley Estatal de Planeación. Publicaciones del gobierno del Estado de Tabasco, s/f.

2. Ley Estatal de Planeación

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley de orden público e interés social tienen por objeto establecer:

1. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se planeará el desarrollo de la entidad y se encauzarán las actividades de la Administración Pública Estatal y Municipal.
11. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática;
111. Las bases para Que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeación con la Federación, conforme a la legislación aplicable;
IV. Las bases para que el Ejecutivo estatal coordine sus actividades de planeaci6n con los municipios, conforme a la legislación aplicable;
V. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley; y
VI. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de planes y programas.

Articulo 2. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre su desarrollo integral y deberá atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, económicos y culturales, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado, para ello, estará basada en los siguientes principios:

1. El fortalecimiento de la soberanía y la ampliación del régimen de garantías individuales y sociales del Estado dentro del Pacto Federal en lo político, económico y cultural;
11. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representatlvo que la Constitución General de la Repúbl ica y la Local establecen, y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno,
111. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población, y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
IV. El respeto trrestrtcto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos,
V. El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del Estado, promoviendo la descentralización de la vida nacional y estatal; y
VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por planeación estatal del desarrollo, la ordenación nacional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo estatal y de los Ayuntamientos, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del Estado, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución Federal y Estatal y las leyes de la materia establecen.

A través de la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4. Es responsabilidad del Poder Ejecutivo del Estado conducir la planeación del desarrollo de la entidad con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 5. Es responsabilidad de los Ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo de los municipios con la participación democrática de los grupos sociales de conformidad igualmente, con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 6. El Gobernador del Estado remitirá el Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales, sectoriales, regionales y especiales, al Congreso del Estado para su conocimiento.

Artículo 7. Los Presidentes Municipales remitirán, también, los Planes Municipales de Desarrollo y programas operativos anuales al Congreso del Estado para su conocimiento.

Artículo 8. El Gobernador del Estado, al informar ante el Congreso sobre el estado general que guarda la Administración Pública del Estado, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y los demás programas que de él se deriven.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Públ ica Estatal y de los municipios deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que alude el párrafo anterior. Esto con el objeto de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, de acuerdo con los fines y prioridades de la planeación estatal.

Artículo 9. El Gobernador del Estado al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del Estado, informará sobre el contenido general de estos documentos y de su relación con el programa anual, que conforme a lo previsto en el artículo 34 de esta Ley, deberá elaborarse para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo.

Artículo 10. Los secretarios de la administración pública estatal a solicitud del Congreso darán cuenta a éste del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación estatal, que por razón de su competencia les corresponda, así como de los resultados de las acciones previstas. También informarán sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de poi ítica económica y social de acuerdo con dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores de las entidades paraestatales, a través de los propios secretarios, que sean citados por la Cámara para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiera entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación estatal, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

Artículo 11. Lasdependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación estatal del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a este efecto, los titulares de las secretarías proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones, que como coordinadores de sector, les confiere la Ley.

Artículo 12. Los proyectos de iniciativas de leyee y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo estatal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

Artículo 13. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley se estará a lo que resuelva el Ejecutivo estatal, para efectos administrativos, por conducto de la Secretaría de Programación.

CAPITULO SEGUNDO

Sistema Estatal de Planeación Democrática

Artículo 14. La planeación estatal del desarrollo se llevará a cabo por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y por los municipios, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los municipios, formarán parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias.

Artículo 15. Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeeción Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación,

instrumentación, control y evaluación de los planes y programas a que se refiere esta Ley.

Artículo 16. La Secretaría de Programación, con el apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, integradas en un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo;
11. Integrar, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes municipales el Plan Estatal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la Administración Pública Estatal. de los gobiernos municipales, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;
111. Asesorar, proyectar y coordinar la planeación municipal, con la participación que corresponda a los gobiernos municipales, y elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Gobernador del Estado;
IV. Asesurar que los planes y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido, proponiendo las metodologías y lineamientos que deberán seguirse;
V. Coordinar las actividades, que en materia de investigación y capacitación para la planeación, realicen las dependencias de la Administración Pública Estatal;
VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecu tión del Plan Estatal y de los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las Secretarías de la Administración Pública Estatal y los respectivos gobiernos municipales; y
VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias de la Administración Pública, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Artículo 17. A la Secretaría de Finanzas le corresponde:

1. Participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financieras, fiscales y crediticias; estableciendo la congruencia con las políticas que sobre esta materia haya dictado la Federación,
11. Proyectar y calcular los ingresos del Estado, de las entidades paraestatales y de las participaciones municipales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del Crédito Público, para la ejecución del Plan Estatal, de los planes municipales y de los programas que de ellos se deriven;
111. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas, en el ejercicio de sus atribuciones financieras, fiscales y crediticias;
IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven;
V. Considerar los efectos de la poi ítica crediticia adoptada para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas; y
VI. Adecuar y diseñar un sistema de contabilidad, congruente con los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven, para sistematizar programáticamente la contabilidad estatal y municipal.

Artículo 18. A las dependencias de la Administración Pública Estatal, en particular, corresponde:

l. Intervenir respecto de las materias que les competen, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo;
11. Coordinar el desempeño de las actividades, que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a las leyes vigentes, determine el Gobernador del Estado;
111. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los municipios, ase como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan Estatal, con los planes municipales y con los programas que de ellos se deriven;

V. Elaborar los programas operativos anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los Gobiernos de la Federación y de los municipios;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Estatal de Desarrollo y el programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 19, fracción 11; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso los programas respectivos.

Artículo 19. Las entidades paraestatales deberán:

l. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación con sus funciones yobjetivos. a la Secretaría del ramo a que pertenezcan;

11. Elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente,

111. Elaborar los programas operativos anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo a las propuestas de los gobiernos municipales, a través de la dependencia coordinadora del sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale ésta última;

V. Asegurar la congruencia del programainstitucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Artículo 20. La Contralon'a General de Gobierno del Estado deberá ejercer el control y vigilancia de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven, disponiendo las medidas necesarias para su corrección, conforme a las facultades y procedimientos que las leyes le señalan.

Artículo 21. El Gobernador del Estado podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de las actividades de la planeación estatal que deben desarrollar conjuntamente varias Secretarías.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Gobernador determine.

Las entidades de la Administración Pública Paraestara! podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones y subcomisiones a que se hace referencia en los párrafos anteriores formarán parte del Comité de Planeeción para el Desarrollo del Estado de Tabasco, en los términos del artículo 16 de la presente Ley.

CAPITULO TERCERO

Participación Social en la Planeación

Artículo 22. Dentro del Sistema Estatal de Planeació n Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Estatal, de los planes municipales y de los programas a que se refiere esta Ley.

Artículo 23. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al efecto se convoquen.

Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados al Congreso Local.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta para la Planeación Estatal del Desarrollo.

CAPITULO CUARTO

Planes y Programas

Artículo 24. El Plan Estatal de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Gobernador del Estado, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Artículo 25. Los planes municipales de desarrollo deberán elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Ayuntamiento, y su vigencia no excederá del perrodo constitucional que le corresponda, aunque podrá tener, igualmente, consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Artículo 26. EI Plan Estatal de Desarrollo, sobre el diagnóstico que se elabore, precisará los objetivos generales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del Estado, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Artículo 27. Los planes municipales de desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 28. La denominación de Plan queda reservada, exclusivamente, para el Plan Estatal de Desarrollo y para los Planes Municipales.

Artículo 29. El Plan Estatal y los planes municipales de desarrollo indicarán los programas sectoriales municipales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo. Estos programas observarán congruencia con el Plan Nacional, el Plan Estatal y los planes municipales, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se apruebe, aunque sus previsiones y proyecciones, como se ha señalado en artículos anteriores, se refieran a un plazo mayor.

Artículo 30. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Estatal y tomarán en cuenta las contenidas en los planes municipales. Especificarán los objetivos, prioridades y pohticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Asimismo, contendrán estimaciones de recursos y terminaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 31. Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales y paramunicipales, se sujetarán a las previsiones contenidas en los planes y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades al elaborar sus programas institucionales se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 32. Los programas regionales se referirán a las zonas que se consideren prioritarias o estratégicas, tanto en lo que atañe al municipio como al estado, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Estatal o Municipal.

Artículo 33. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del Estado fijados en el Plan Estatal o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Articulo 34. Las dependencias encargadas de la ejecución del Plan Estatal y de los municipios así como

de los programas sectoriales, institucionales, regionales, municipales y especiales, elaborarán programas operativos anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente. Estos programas operativos anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán durante el año respectivo, las actividades de la administración pública en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias, municipios y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 35. Los planes y programas a que se refieren los artículos anteriores, especificarán las acciones que serán objeto de coordinación entre los gobiernos de los municipios, del Estado y de la Federación, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 36. El Plan Estatal y los programas regionales, estatales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollodel Estado de Tabasco a que alude el artIculo 16 de esta Ley, a la consideración y aprobación del Gobernador del Estado.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal o paramunicipal respectiva, a aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector, en el primer caso, y al ayuntamiento en el segundo.

Si la entidad paraestatal no estuviera agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretarra de Programación.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Gobernador del Estado, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco a que alude el articulo 16 de esta Ley, por la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

Artículo 37. El Plan Estatal de Desarrollo y todos los programas que de él se deriven, una vez aprobados por el Gobernador del Estado, se publicarén en el "Periódico Oficial" del Estado.

Artículo 38. Los planes municipales y los programas que de ellos se desprendan serán publicados en el "Periódico Oficial" del Estado.

Artículo 39. Los planes y los programas serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias, los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan Estatal y a los programas que de él se deriven, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo se publicarán, igualmente, en el "Periódico Oficial" del Estado.

Los resultados de las revisiones, y en su caso las adecuaciones consecuentes a los planes municipales y a los programas que de ellos se deriven, se publicarán en los municipios y en el "Periódico Oficial" del Estado.

Artículo 40. Una vez aprobados por el Ejecutivo, el Plan Estatal y los programas Que de él se derivan, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública, en el ámbito de sus respectivas como petencias.

Artículo 41. Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven será extensiva a las entidades paraestatales, para estos efectos, los titulares de las dependencias en el ejercicio de las atrio buciones de coordinadores de sector que les confiere la Ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

Artículo 42. La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Artículo 43. Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se deriven.

Artículo 44. Una vez aprobado por el Ayuntamiento, el Plan Municipal y los programas que de él se deriven, serán obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones legales que resultan aplicables, la obligatoriedad de los Planes Municipales,

y de los programas que de ellos se deriven, será extensiva a las entidades paramunicipales.

Artículo 45. La ejecución de los Planes Municipales y de los programas que de él se deriven podrá concertarse, conforme a esta Ley. con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Articulo 46. Mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley, los Ayuntamientos inducirán las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades de los planes y de los programas.

Artículo 47. La coordinación en la ejecución del Plan Nacional, del Plan Estatal y de los Planes Municipales, y de los programas que de ellos se deriven deberán proponerse por el Ejecutivo estatal a los Gobiernos Federal y Municipal, a través de convenios de desarrollo.

CAPITULO QUINTO

Coordinación

Artículo 48. El Ejecutivo estatal podrá convenir con los gobiernos de la Federación y de los municipios, satisfaciendo las formalidades que en cada caso pi oce-dan, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación estatal del desarrollo y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación general; para que los planes nacionales, estatales y municipales tengan congruencia entre sí y para que los programas operativos de los diferentes ámbitos de gobierno guarden la debida coordinación.

Artículo 49. Para los efectos del articulo anterior el Ejecutivo estatal podrá convenir con los gobiernos de la Federación y de los municipios:

1. Su participación en la planeación estatal a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
11. La asesoría técnica, para la formulación, implementación y evaluación de los planes y de sus programas operativos anuales;
111. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la planeaci6n del desarrollo integral de la entidad y de los municipios y su congruencia con la planeación estatal y nacional, *asi* como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
IV. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
V. La elaboración de los programas a que se refiere la fracción 111 del artículo 16 de este ordenamiento;
VI. La ejecución -íe las acciones que deban realizarse en cada entidad municipal y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad, y
VII. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad municipal y que competen a los órganos federal, estatal y municipal, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la Sociedad.

Para este efecto la Secretaria de Programación, en el seno del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado de Tabasco, a que alude el artículo 16 de esta Ley propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, tanto federales como estatales, conforme a sus atribuciones.

Artículo 50. En la celebración de los convenios a que se refiere este capitulo, el Ejecutivo estatal defin irá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada y organismos paraesteteles que actúen en la entidad, en las actividades d › planeación que realicen los respectivos gobiernos de los municipios.

Artículo 51. El Ejecutivo ordenará la publicación, en el "Periódico Oficial" del Estado, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federales y municipales, una vez aprobados por el Congreso del Estado.

CAPITULO SEXTO

Concertación e Inducción

Artículo 52. El Ejecutivo del Estado, por *si* o a través de sus dependencias integradas en el Comité de

Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco a que alude el artículo 16 de esta Ley, podrá concertar la realizaci6n de las acciones previstas en el Plan V los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 53. La concertación a que se refiere el artrcu!o anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes Que Jo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su 'incumplimiento, a fin de asegurar el interés general V de garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 54. Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capitulo se considerarán de derecho público.

Artículo 55. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los tribunales estatales competentes.

Artículo 56. Los proyectos de presupuesto de egresos del Estado; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proveetos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de poi ítica económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades de los planes y programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo del Estado y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan Estatal y de los programas que de él se deriven, con las representaciones de los grupos sociales o con los partículares interesados.

Los ayuntamientos y las entidades paramunicipales observarán asimismo dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en los planes municipales yen los programas que de ellos se derivan, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Articulo 57. Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas.

Articulo 58. Las potrticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren a los ayuntamientos para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades de los planes municipales y de los programas que de él se deriven.

CAPITULO SEPTIMO

Responsabilidades

Artículo 59. A los servidores públicos de la Administración Pública Estatal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ellas se deriven, o los objetivos y prioridades del Plan Estatal y de los programas que de él se desprendan, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación. Si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al servidar público responsable, de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 60. A los servidores públicos de la Administración Pública Municipal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se derivean o los objetivos y prioridades de los planes municipales y de los programas que de ellos se desprendan, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el ayuntamiento podrá suspender o, remover de su cargo al servidor público responsable.

Los presidentes municipales promoverán ante las autoridades competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición, conforme con las leyes vigentes.

Artículo 61. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que puedan derivarse de los mismos hechos.

Artículo 82. En los convenios de coordinación Que suscriba con los gobiernos de la Federaci6n y con las entidades municipales, el Ejecutivodel Estado propondrá la inclusi6n da una cláusula en la que se prevean **medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.**

De las controversias que surjan con motivo de 105 convenios a nivel estatal, conocerá el Tribunal Superior **de Justicia en los términos del artfculo 61 de la** Constituci6n Pof(tica del Estado; y de los Convenios **con la Federaci6n conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 de** la Constituci6n General de la República.

TRANSITORIOS

Primero. Esta Ley entrará en vigor al día siguientee de su publicaci6nenel"Peri6dico Oficial" del Estado.

Segundo. Lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 8, regirá a partir del año de 1984.

Tercero. Las fechas dispuestas en los artfculos **24 y 25 se computarán por esta única vez a partir de la publicación de la presente Ley.**

Cuarto. Se derogan las demás disposiciones legales **que se opongan a la presente Ley.**

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 1983-1988 DEL ESTADO DE TABASCO*

Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco

Presentación

Al tomar posesión como Gobernador Constitucional de Tabasco, me comprometí a adoptar la planeación democrática como sistema de trabajo que norma las acciones gubernamentales, definidas por la participación consciente y responsable de todos los tabasqueños, y que nos permitiera diseñar y llevar a la práctica un modelo integral de desarrollo aplicable en el período 1983-1988.

La presentación del Plan Estatal de Desarrollo que hacemos ahora, es el primer fruto de ese esfuerzo compartido, en el que pueblo y gobierno definieron, respectivamente, las prioridades y las estrategias del desarrollo de Tabasco. Este documento se realizó en tres etapas sucesivas e igualmente importantes para una integración cabal. La primera de ellas consistió en la tarea laboriosa, pero insoslayable, de recabar las demandas, las aspiraciones y las propuestas del pueblo tabasqueño manifestadas durante las campañas presidencial y para gobernador del Estado, así como en los Foros de Consulta Popular que llevamos a cabo recientemente, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

La segunda fase comprendió el procesamiento de estas abundantes y valiosas aportaciones populares, en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADETl, que agrupa a las dependencias del sector público, tanto federales como estatales y municipales, y a los organismos de los sectores social y privado, que libremente conciertan sus acciones con las del gobierno. La última etapa, consistió en la coordinación intersectorial de los esfuerzos de todas las dependencias de la administración pública estatal, para precisar la instrumentación de las estrategias de desarrollo.

El Plan consta, pues, de tres partes y cada una de ellas responde a las preguntas fundamentales que definen nuestra voluntad como pueblo consciente de su vocación histórica: qué somos, qué queremos y cómo vamos a lograrlo.

La primera parte del Plan -dividida, a su vez, en dos capítulos- es la síntesis de las aspiraciones del pueblo tabasqueño y el análisis de los recursos con que contamos y los problemas que habremos de enfrentar para avanzar hacia la consecución de aquéllas. Así, el primer capítulo establece los principios poi íticos que nos han forjado como Estado libre y soberano, pero comprometido plenamente con los fines de la República. Tabasco, como parte integrante de la Federación, comparte los objetivos del Proyecto Nacional contenido en nuestra Carta Magna y, por ello, ha adoptado los siete criterios rectores que el Gobierno Federal ha definido para alcanzar los propósitos nacionales. Sin embargo, el reconocimiento de nuestra diversidad regional nos obliga a adaptar este modelo a las circunstancias específicas de Tabasco para contribuir, con la solución de nuestros pro-

Presentación, Introducción V Capítulo 4 (Propósito, objetivos V estrategias del desarrollo) del *Plan Estatal de Desarrollo 1983·* 1988. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco. Publicaciones del Estado de Tabasco, slf.

pios problemas, al fortalecimiento de la Nación en su conjunto. El respeto a esa diversidad ha sido sustento de la unidad nacional, que ha permitido la consolidación del Estado mexicano del que formamos parte y, en consecuencia, habrá de ser también la base de nuestro desarrollo integral.

El segundo capítulo de este apartado es el recuento crítico del potencial de desarrollo de Tabasco, en contraste con los obstáculos que la dinámica del crecimiento ha generado. El diagnóstico apunta dos caminos: la consolidación de las pautas actuales, que reconocen la vocación productiva del Estado en torno a la explotación petrolera y la ganadería y agricultura de siempre; o la ampliación y enriquecimiento de la estructura productiva para modificar las tendencias de la distribución y utilización del ingreso.

El procesamiento de la consulta popular está plasmado en la segunda parte del Plan, que incorpora el propósito, los objetivos y los lineamientos de estrategia para el desarrollo de Tabasco.

Los componentes de la estrategia del desarrollo integral para Tabasco se conjugan para reorganizar e impulsar el crecimiento económico de la entidad con mayores beneficios para la población y en la ampliación e integración regional a los destinos nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo establece dos grandes líneas de estrategia -la reordenación económica y el cambio estructural- de las que se desprende, en particular, una estrategia para la zona Sureste, de la que Tabasco es puerta y eje conductor: modular el irnpaco físico y social del petróleo, establecer las condiciones para la recuperación de los recursos renovables, elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad cultural con las acciones del desarrollo.

El Gobierno de Tabasco es consciente del deterioro de los niveles de bienestar de las clases populares y por ello asume su responsabilidad en la parte que le corresponde, de la solución de los problemas nacionales. En Tabasco enmarcaremos nuestra actuación dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para fijarnos como gran propósito:

> Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad sociales.

Se trata de impulsar decididamente un desarrollo que no centre sus propósitos sólo en las expectativas del crecimiento económico sino que, basado en él y con el concurso de los sectores social y privado, mejore la calidad de vida de todos los tabasqueños y logre un proceso autosostenido, capaz de fortalecer la economía del Estado en la perspectiva de integración regional del mercado nacional. En la entidad, este planteamiento se traduce en la definición de tres objetivos del desarrollo:

1. Propiciar el cambio estructural

La realización de cambios estructurales requiere, para concretarse, de modificaciones en las pautas de distribución y en el uso del ingreso, así como de cambios en la estructura productiva, que ampl íen las perspectivas en el nivel de oferta. Se trata de atender al hombre y a su trabajo en un

marco de explotación de los recursos naturales y con una visión de mediano plazo que siente, sin embargo, las bases del futuro.

La generación de empleos es, así, la esencia política del desarrollo planteado, no con fines de explotación para la acumulación irracional de capitales, sino como una liberación de recursos productivos que permita ampliar y consolidar el mercado interior. Es cierto que la dispersión poblacional no ayuda a formar un mercado interno fuerte pero, también es cierto, que es preciso cerrar la brecha entre lo moderno y lo atrasado para no seguir reproduciendo un modelo de crecimiento altamente polarizado, que amplía los márgenes de la Injusticia y las posibilidades de intranquilidad social.

La laternativa del desarrollo se centra, pues, en proporcionar a las pequeñas comunidades de todo el acervo necesario para volverlas unidades productivas autosuficientes.

2. Reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial

Una poi ítica de industrialización basada exclusivamente en las expectativas que crean las condiciones del dra es una respuesta a corto plazo, pero con el riesgo de mantener la hipertrofia del resto del aparato productivo y de comprometer cuantiosos recursos.

En Tabasco podrá promoverse, a largo plazo, un crecimiento urbano industrial ordenado y racional, fundamentalmente en materia de agroindustria y de bienes de consumo duradero. Las acciones del Estado en este sentido se orientarán hacia el logro de una mayor vinculación entre campo y ciudad, en la que serán muy importantes la programación-presupuestación del gasto y la participación social en los programas de desarrollo.

3. Fortalecer la instancia municipal

En la conformación de una estructura productiva equilibrada y en la consecución del desarrollo integral de Tabasco, los municipios de la entidad se constituyen en importantes elementos de integración. Por eso, el Gobierno del Estado se propone -en estricto apego a los ordenamientos constitucionales de la República y del Estado- vigorizar a sus municipios con pleno respeto a su autonomía. Se trata de coadyuvar al desarrollo de sus potenciales económicos para hacer del municipio el verdadero promotor del desarrollo. Al amparo de la descentralización de la vida nacional yestatal, Tabasco busca una redistribución geográfica, económica y social más equitativa.

El Gobierno de Tabasco cuenta con los elementos suficientes para sumarse a los esfuerzos nacionales a través de dos líneas de estrategia que buscan cumplir, simultáneamente, con tres grandes compromisos: solidaridad con el Gobierno de la República, asumiendo cabalmente el papel que nos corresponde en la zona del Sureste; integración de las múltiples comunidades dispersas que hay en el Estado; y, brindar a todos los tabasqueños niveles de bienestar homogéneos y acordes con sus propias capacidades.

Las dos líneas de estrategia son: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias. La primera obliga a considerar los impactos generados sectorialmente hacia el interior del Estado, en virtud de la ubicación de la estrategia central en las pequeñas comu-

nidades de Tabasco. Se trata de un desarrollo concebido de tal manera que, integralmente, vaya cumpliendo etapas de ejecución que incluyan a todos los sectores y evite que éstos actúen desvinculados de los demás, generando demandas hacia una oferta inexistente. Las acciones de cada sector deberán definirse en función de la dinámica de los restantes y deberán partir, en principio, de la producción primaria.

La segunda línea de estrategia -el rescate de las potencialidades primarias- propone constituir a la pequeña comunidad en la fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propias de Tabasco, para lograr un desarrollo homogéneo que integre a todos los tabasqueños en una misma dinámica compartida de producción.

Tres criterios fundamentales apoyarán la integración de las pequeñas comunidades en centros integradores de la actividad económica y social: la población, en términos de asentamientos aledaños y recurrentes en un espacio cercano; el territorio, en términos de comunicaciones fluviales o terrestres potenciales que hagan posible, a la vez, el contacto de las pequeñas comunidades con su centro integrador y de éste con los demás y aun con otros Estados, propiciando el intercambio comercial; y la producción, en términos de explotación racional de los recursos renovables del Estado, de modo que cada centro integrador se identifique por su producción común (agrícola, pecuaria, pesquera o forestal).

La tercera parte del Plan se dedica a la instrumentación de la estrategia: definiendo la política económica que será la respuesta del Poder Ejecutivo del Estado para dar cumplimiento a las demandas populares, de acuerdo con los principios poi íticos refrendados por el pueblo tabasqueño.

El primer capítulo de este apartado resume las orientaciones generales que guiarán el manejo de las tres herramientas fundamentales de poi ítica económica con que cuenta el Estado para impulsar el desarrollo. El gasto público, la empresa pública y la sectorización municipal habrán de supeditarse, así, a cuatro lineamientos: motivar a los tabasqueños para que desarrollen sus capacidades hacia la autosuficiencia de la entidad, a través del impulso al sector social y el estímulo al sector privado de la economía; elevar la producción y la productividad mediante acciones de coordinación, concertación e inducción que promuevan el desarrollo pleno de las potencialidades del Estado; mejorar la distribución del ingreso en la entidad para garantizar niveles mínimos de bienestar a todos los tabasqueños; y, procurar la elevación del ingreso, buscando su equilibrio entre grupos y regiones del Estado.

El segundo capítulo, por su parte, define la instrumentación regional de las dos líneas de estrategia derivadas del procesamiento de la consulta popular.

El auge repentino que trajo consigo la explotación petrolera de los últimos años ha significado desequilibrios económicos y sociales en la vida del Estado, que permitieron la rápida conformación de los dos Tabascos, uno, con una dinámica de crecimiento acelerado aunque lleno de contradicciones e inercias localizado en la cuenca del río Grijalva, que comprende a los municipios de las regiones del Centro, La Chontalpa y La Sierra; el otro, en condiciones de relativo aislamiento y con dispersión en sus asentamientos, que se ubica en la cuenca del río Usumacinta en lo que se conoce como la región de Los Ríos.

El impacto generado por la explotación intensiva del petróleo permitió que el Tabasco del Grijalva creciera desordenadamente, al amparo de economías de escala débilmente integradas. La in-

fraestructura y los servicios públicos aumentaron, pero no se produjeron efectos multiplicadores que redundaran en el desarrollo homogéneo de la región, más bien se ampliaron los espacios de marginación.

El Tabasco del Usumacinta, por su parte, alejado de la bonanza petrolera y aislado anualmente durante varios meses, ha sustentado su endeble crecimiento en una economía de subsistencia que no tiene capacidad productiva para responder a la demanda generada en el resto de la entidad.

La poi ítica regional del desarrollo trata de integrar a los dos Tabascos en uno solo, bajo una misma estrategia. Eso sólo podrá lograrse si el sector primario retoma su función como punta de lanza de la econom ía local.

Por último, el tercer capítulo se forma por las poi íticas sectoriales que se desprenden de la estrategia de desarrollo que hemos diseñado, a partir del impulso decidido a la producción agropecuaria, pesquera y forestal, alrededor de la cual habrán de girar las demás actividades sectoriales.

El modelo de desarrollo asentado en el Plan Estatal, que acabo de describir someramente, es producto del trabajo organizado de la sociedad en su conjunto y, por eso, su realización cabal es asunto de todos. La responsabilidad de su ejecución es un compromiso públicamente asumido por el Poder Ejecutivo. Toca al pueblo tabasqueño refrendar su participación decidida en el esfuerzo compartido para cumplir las metas que, juntos, nos hemos propuesto.

Enrique González Pedrero
Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco

Villahermosa, Tab., 18 de julio de 1983

1. Intraducción

1.1 Planeaci6n en Tabasco

México vive **un** período de ajustes en su proceso de desarrollo. Al deterioro de algunas estructuras económicas que sustentaban el proyecto nacional se han sumado factores internacionales determinantes. Nuestro modelo se ha ido enriqueciendo con la experiencia pasada, y frente al desafío de la circunstancia actual, pasado y presente -bien asimilados- nos permiten ahora adelantarnos y prever al país que queremos para mañana.

A la articulación de la experiencia ya vivida se conjugan, para favorecer la planeación, la capacidad de rectoría económica del Estado para enfrentar los problemas de falta de divisas; la voluntad de trabajo y de organización de los estratos sociales menos favorecidos que, solidarios con el Gobierno, han asumido una actitud responsable ante la crisis; y la capacidad ejecutiva de Estados y Municipios como centros motores para descentralizar y democratizar la vida nacional.

En materia de Planeación, Tabasco tiene ya alguna experiencia. La administración que concluyó el 31 de diciembre de 1982 produjo -dentro del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco (COPLADET)- tres versiones de su Plan Estatal de Desarrollo. Fueron documentos preparados sectorialmente, con criterios claramente cuantitativos y socioeconómicos. Por otra parte, durante las campañas electorales del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y del gobierno actual, se elaboraron dos versiones más, apoyadas en los procesos de consulta popular que sentaron los lineamientos de poi íticas para las primeras acciones gubernamentales.

Había, pues, un rico acervo, con dos vertientes: una que podía ser útil, en el sentido económico, para la preparación de programas sectoriales, y otra que señalaba el proceso que tendría que seguirse para reorientar el gasto público. El Gobierno del Estado, consciente de la necesidad de conjugar técnica y poi ítica para que un plan se cumpla, ha estructurado los mecanismos necesarios para consolidar ambas tendencias con estricto apego a los mandatos populares.

La planeación del desarrollo se ha basado fundamentalmente en el binomio hombre-sociedad como eje rector de toda acción pública. Hay un marcado interés por generar tanto el incremento de las capacidades productivas locales mediante la organización ciudadana, como la coordinación estrecha de actividades convergentes en los tres ámbitos de gobierno, donde coincide la voluntad de un desarrollo autosostenido, integral y distributivo de la riqueza pública.

Como complemento, la planeación sectorial se ha apoyado en la participación activa de los municipios. Se trata de sectorizar su actividad económica a la vez que de regional izar la actividad de los sectores. Así se podrá planear el desarrollo del Estado de manera integral, a través de conjuntos sectoriales-subregionales y dentro de una misma estrategia que incluye a todo el sector público.

El trabajo de planeación se ha fundamentado en una amplia consulta popular. Entendemos este proceso como la interrelación y el enriquecimiento mutuo entre Gobierno y sociedad civil, donde la fortaleza del primero depende de la participación consciente de la segunda. Con un Gobierno fuerte -por su sentido democrático y por la solidez de sus instituciones-, puede encauzarse el trabajo compartido para vencer la crisis y para reorientar el rumbo de las estructuras económicas y sociales hacia una sociedad más justa e igualitaria.

1.2 Consulta Popular en Campaña

El pueblo de Tabasco definió en las urnas electorales el Gobierno que deseaba. Con tiempo suficiente se le presentaron las plataformas ideológicas y programáticas de quienes fueron candidatos de las diversas corrientes poiíticas del país a la Presidencia de la República, y de quienes aspiraban a la gubernatura del Estado. Los sufragios registrados en ambas oportunidades son ahora mandato irrevocable de la voluntad mayoritaria. Por eso, en Tabasco se han adoptado los siete principios de Miguel de la Madrid Hurtado, por los que el pueblo votó en las elecciones federales y que ratificó el pasado 14 de noviembre.

Como aspirante a la gubernatura, y con el lema "Que hable Tabasco", el entonces candidato recorrió el territorio del Estado en dos ocasiones y analizó, con quienes mostraron interés, experiencia y preocupación auténtica, necesidades y demandas. En la primera etapa de la campaña hablaron las pequeñas comunidades y los municipios; hablaron los campesinos, los obreros, las clases medias, los jóvenes, las mujeres. En la segunda fase se definieron los problemas principales del Estado.

Con los resultados de la consulta popular y de las reuniones de análisis se firmó un pacto con los candidatos a diputados locales y a presidentes municipales, que públicamente selló los compromisos recíprocos entre pueblo y candidatos. El pueblo de Tabasco supo así por qué y por quién votó.

Tabasco ha entendido ya el proceso de consulta popular como un proceso permanente de acercamiento entre pueblo y Gobierno. Se trata de definir las prioridades y las estrategias del desarrollo, en el marco de la adopción conjunta de responsabilidades y de compromisos que abarquen a los tres sectores de la economía en el cumplimiento de propósitos y de objetivos fincados, también, en una acción conjunta.

1.3 Sistema Estatal de Planeación Democrática

La planeación democrática es pues, en Tabasco, un sistema de trabajo y un método institucional para la participación popular y para lograr el desarrollo integral.

Reconocer la necesidad de planear democráticamente ha sido una respuesta realista a la crisis, Sólo así se podrá aprovechar al máximo el presupuesto en el marco de una estrategia consciente y racional que, además, evite no sólo el dispendio de los recursos sino el derroche de los esfuerzos.

Para lograr el mejoramiento real de las condiciones de vida de las mayorías, era necesario contar con una estructura jurídica y administrativa que permitiera canalizar los esfuerzos estatales con jerarquización de prioridades. Se constituyó el Sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE) como la estructura idónea para promover la consecución de metas comunes en las tres instancias de gobierno y en los tres sectores de la economía.

El Sistema de Planeación del Gobierno de Tabasco concibe el desarrollo de una manera integral y reconoce la necesidad de la participación social en el señalamiento de las prioridades estatales y en la ejecución de las acciones democráticamente definidas. El Sistema es, además, consecuente con la Constitución General de la República en sus artículos 25, 26, 27 Y 73 -recientemente reformados- que sientan las bases de la rectoría del Estado en la conducción de la economía, de la participación social en la definición de planes y programas, así como de la facultad del Poder Legis-

lativo para expedir leyes que promuevan el proceso de planeación democrática del desarrollo.

Por su parte, las recientes reformas a los artículos 36 -fracciones I y IX- y 76 de la Constitución Poiítica de Tabasco han sentado las bases para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática. El nuevo texto constitucional establece: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural",

Los fines del proyecto estatal contenidos en la Constitución señalan con claridad los objetivos de la planeación: "La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un Plan Estatal de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública del Estado".

La ley reglamentaria de los artículos constitucionales reformados establece los mecanismos que el Poder Ejecutivo del Estado habrá de instituir para la formulación, integración y ejecución del Plan.

Consecuente con las nuevas disposiciones constitucionales, la Ley de Planeación del Estado hace posible una eficaz participación social en la determinación de medios y fines para el desarrollo y establece los mecanismos de integración en la administración pública estatal para el cabal cumplimiento del Plan y de los programas de desarrollo.

La planeación del desarrollo de Tabasco, de acuerdo con la Ley que la sustenta, se basa en los principios siguientes:

1. Fortalecimiento de la soberanía y ampliación del régimen de garantías individuales y sociales del Estado dentro del pacto federal en materia poiítica, económica y cultural.

11. Consolidación del régimen republicano, representativo y federal, y de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del Gobierno.

111. Igualdad de derechos, atención de las necesidades básicas de la población y mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de vida, para lograr una sociedad cada vez más equitativa.

IV. Respeto irrestricto a las garantías individuales y a las libertades y derechos poiíticos y sociales.

V. Vigorización del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado propiciando la descentralización de la vida nacional y estatal.

VI. Equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Para propiciar la operatividad de la economía mixta y el fortalecimiento de la rectoría del Estado, el Sistema Estatal de Planeación Democrática comprende la institucionalización de acciones

obligatorias para el sector público; de acciones de coordinación en los niveles federal, estatal y municipal; de acciones de concertación con los sectores social y privado; y, finalmente, de acciones de inducción para el comportamiento de estos últimos dos sectores.

Asimismo, la organización del proceso de planeación estatal -entendido como un conjunto de actividades para formular, instrumentar, controlar y evaluar planes, programas y proyectos que se generen-, comprende cuatro niveles de ejecución: global, sectorial, institucional y municipal.

El primer objetivo concreto de la creación del Sistema Estatal de Planeación es el Plan de Desarrollo de Tabasco, documento que contiene las prioridades, propósitos, poi íticas y 1íneas generales de acción para el cumplimiento de nuestra estrategia de desarrollo. El Plan normará, obligatoriamente, a todos los instrumentos de planeación que elabore el sector público a través del COPLADET. La democracia en las tareas de planeación se manifiesta a través del acatamiento de las demandas que el pueblo formula, de las que se desprenden los criterios para el desarrollo. De acuerdo con esta tesis, el establecimiento del SIESPLADE hizo posible institucionalizar la participación popular de Tabasco a través de los Foros de Consulta Popular, cuya eficiencia se apoyó en la expresión plena de las ideas de todos los sectores de la población. Así, las 1824 ponencias que se presentaron en 23 foros en todo el Estado, sumadas a las participaciones recabadas durante las recientes campañas políticas para la presidencia y para la gubernatura del Estado, se constituyeron en fuente esencial para la elaboración de este Plan.

Merece la pena destacar que el Sistema Estatal de Planeación Democrática no termina con la publicación del Plan Estatal de Desarrollo. De las estrategias y 1íneas de acción que se establecen en este documento habrán de desprenderse programas regionales, sectoriales e institucionales de mediano plazo así como programas operativos anuales. Esos programas, normados siempre por este Plan, llevarán las líneas de acción que aqu í se definen al terreno de lo cuantitativo en cuanto a objetivos por alcanzar, períodos de ejecución, montos específicos de inversión y organismos o entidades responsables.

El Plan no es, ciertamente, un documento rígido. No puede serlo porque la consulta popular es un proceso que no se agota de una vez por todas; se trata de unir la planeación a las demandas constantemente renovadas del pueblo tabasqueño.

El Convenio Unico de Desarrollo (ratificado en el mes de febrero de 1983 por los Ejecutivos Federal y Estatal) se constituye como uno de los ejes medulares del Sistema Estatal de Planeación Democrática. Entendemos al CUD como el instrumento más importante para coordinar las actividades de planeación en los tres niveles de gobierno y para fortalecer el desarrollo regional en el marco del respeto cabal al principio federalista de la República.

Del mismo modo, los convenios con los Ayuntamientos -cuyo sustento jurídico está en el artículo 115 de la Constitución de la República y en el Título Sexto de la Constitución de Tabasco- se constituirán en instrumento clave para fortalecer a la instancia municipal. Con pleno respeto a su libertad, las acciones que el municipio emprenda complementarán el esfuerzo del Estado para lograr un desarrollo integral que abarque a toda la población.

Las tareas de concertación e inducción para los sectores social y privado que se desprendan del Plan, habrán de apoyarse en el Estado de Derecho, con apego a las libertades individuales y a los derechos sociales. Estas acciones, que serán detalladas en los programas de desarrollo correspon-

dientes, constituirán un núcleo estratégico de la ejecución cabal del Plan y un requisito indispensable para el desarrollo de Tabasco. Nada podría hacerse que no incluya a todos los tabasqueños, porque el Plan no es del Gobierno sino de toda la sociedad.

PARTE 11: ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

4. Propósito, Objetivos y Estrategias del Desarrollo

Los componentes de la estrategia del desarrollo integral para Tabasco se conjugan para impulsar el crecimiento económico de la entidad con mayores beneficios para la población y en la ampliación e integración regional a los destinos y tendencias nacionales para superar conjuntamente la crisis por la que atraviesa el pafs y consolidar asf las bases de una Nación fuerte y bien fundada en su régimen de derecho y de justicia social.

El planteamiento subraya el propósito de reorganizar económicamente a la entidad para ampliar las expectativas de racionalidad en el uso de los recursos humanos y naturales disponibles. Parte, también, de un esfuerzo para corregir los desequilibrios sectoriales y regionales que afectan profundamente a la distribución equitativa de los recursos y de los productos de la riqueza generada y promueve una reorientación de las formas de producción y de acumulación, asf como una modificación de los patrones de distribución y utilización del ingreso.

Para el desarrollo integral de Tabasco es indispensable, por un lado, ratificar el Pacto Federal mediante el apoyo decidido del SIESPLADE a las dos grandes lfneas estratégicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo: la reordenación económica y el cambio estructural. Por otro lado, se debe acortar la brecha entre lo atrasado y lo moderno, como condición fundamental para lograr la igualdad social y propiciar la integración de un mercado regional.

4.1 Propósitos Nacionales

Dada a conocer por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado desde el inicio de su administraci6n, la reordenación económica definió propósitos muy claros: abatir la inflación y la inestabilidad cambiarla, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes. Esos propósitos son retomados y encauzados por el Plan Nacional de Desarrollo al establecer que la reordenación económica es la primera 1fnea estratégica para detener el deterioro de la economía, superar la situación de crisis, corregir los desequilibrios del pafs y emprender la marcha hacia la recuperación nacional.

La segunda I fnea estratégica -el cambio estructural- se propone iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proyecto de desarrollo. Se trata de reorqanizar el proceso productivo y distributivo de manera que permita superar las insuficiencias y los desequilibrios fundamentales del desarrollo y proyectar al pafs, sobre bases econ6micas y sociales más firmes, hacia una sociedad más equitativa. Las acciones globales, sectoriales y regionales que contiene el Plan se basan en seis orientaciones: otorgar prioridad a los aspectos sociales y redlstributivos del crecimiento; redefinir y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentrall-

zar las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo: preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional. Por último se trata de fortalecer la rectoría del Estado en materia económica, así como de impulsar al sector social y estimular al sector empresarial.

En particular, la estrategia de desarrollo regional se finca en la descentralización de la vida nacional como un imperativo para conformar una sociedad equilibrada y plenamente desarrollada, que cancele los vicios generados por la excesiva centralización. Así, la reordenación de las actividades económicas nacionales han obligado a la definición de cuatro regiones estratégicas: Frontera Norte, Mar de Cortés, Sureste y Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esa distinción responde a la necesidad de estimular de inmediato sus propias potencialidades con apego a la vocación productiva de cada una de las zonas y para evitar los vicios que se han gestado en ellas. Pero el Plan Nacional de Desarrollo prevé, también y sobre todo, la participación consciente de los Gobiernos de los Estados de la República, de tal modo que el principio de descentralización de la vida nacional sea elevado a su práctica cabal. De ahí que la solidaridad del Gobierno de Tabasco con el Plan Nacional de Desarrollo deberá manifestarse en las acciones que coordinadamente lleven a cabo ambas instancias de gobierno para cumplir con el gran propósito que se ha definido así:

> "Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social".

El Gobierno de Tabasco cumplirá su parte en el compromiso por alcanzar los cuatro objetivos del desarrollo nacional: preservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento, y propiciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, poi íticas y sociales.

Dentro de este marco general, el Gobierno de la República se propone para la zona Sureste del país -de la que Tabasco es puerta y eje conductor- modular el impacto físico y social del petróleo, establecer las condiciones para la recuperación de los recursos renovables de toda la región, elevar el nivel de vida de las comunidades marginadas y compatibilizar su identidad cultural con las acciones del desarrollo, y vigilar y vigorizar las zonas fronterizas.

Traducidos en líneas de estrategia, los propósitos para la zona Sureste se manifestarán en el desaliento, hasta donde esto sea posible y deseable, de la industria pesada, en la racionalización del crecimiento urbano de las zonas marcadas por el petróleo, en la definición de programas de infraestructura urbana, de vivienda y de servicios, en la construcción de una vivienda popular adaptada a las condiciones culturales y ambientales, que permita además la utilización de mano de obra, en la preservación de la llanura costera de inundación respetando su productividad primaria, y en la solución de problemas agudos de desnutrición. En suma: en el Sureste, la Federación se abocará a la producción primaria -en todas las modalidades posibles- y a la elevación de los niveles de bienestar de la población, apoyada en la capacidad de organización cuidadana.

4.2 Propósito y Objetivos de Tabasco

México vive tiempos particularmente difíciles debido a la situación económica por la que atraviesa y a 105 vaivenes de la econom ía mundial que, necesariamente, repercuten en el interior del país.

Las clases populares de nuestro Estado, tal vez sin explicarse cabalmente las razones en términos económicos, han sentido en carne propia el permanente deterioro de sus niveles de bienestar. El Gobierno de Tabasco es consciente de ello y por tanto se hace responsable, en la parte que le corresponde, de la solución de los problemas nacionales. México pasa hoy por la crisis más grave de 105 últimos 50 años y es nuestro deber, como mexicanos y como tabasqueños, solidarizarnos con la lucha que, a partir del primero de diciembre pasado, emprendió el Presidente de la República, Miguel de la Madrid. Por eso estamos dispuestos a enmarcar nuestra actuación dentro de 105 lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, para fijarnos en la entidad este gran propósito:

Sustentar el desarrollo social a través de la redistribución de la riqueza por la generación de empleos, el aumento de la producción, la organización de una sociedad más libre y el incremento de las medidas de gobierno para la justicia y la seguridad sociales.

Todo ello ha de hacerse aprovechando racionalmente, y con fines productivos, los recursos naturales y la capacidad de organización de 105 recursos humanos y fortaleciendo las estructuras democráticas del Estado y la organización poi ítica institucional. Y más: se ha de impulsar decididamente un desarrollo que no centre sus propósitos sólo en las expectativas de crecimiento económico sino que, basado en él y con el concurso de 105 sectores social y privado, mejore la calidad de vida de todos los tabasqueños.

Se trata de lograr un proceso autosostenido, capaz de fortalecer la economía del Estado en la perspectiva de integración regional del mercado nacional. De ahí que el Gobierno de Tabasco plantee que es menester intensificar el esfuerzo colectivo para equilibrar el todo nacional. No hay que frenar el avance donde existe ni retrasar la modernización, la fuerza de lo obtenido hasta ahora para redistribuir el ingreso y fortalecer a los otros sectores con el fin de alcanzar un desarrollo integral más equilibrado. En la entidad, este planteamiento se traduce en la definición de tres objetivos del desarrollo:

1. Propiciar el cambio estructural

La realización de cambios estructurales (concebidos como aquellas alteraciones en las relaciones y proporciones internas del sistema económico estatal provocadas por cambios en las formas de producción) requiere, para concretarse cabalmente, de modificaciones en las pautas de distribución y en el uso del ingreso.

Abrir perspectivas, a través de cambios en la estructura productiva, en el nivel de la oferta, lo que permitirá comenzar a orientar el crecimiento demográfico y disminuir la movilidad de la población rural hacia 105 centros urbanos, de modo que sea posible atender al hombre y a su trabajo en un marco de explotación de los recursos naturales y con una visión de mediano plazo.

La generación de empleos se traduce, así, en la esencia poi ítica del desarrollo planteado, y no con fines de explotación para la acumulación irracional de capital sino como una liberación de recursos productivos que permita ampliar y consolidar el mercado interior. Generar empleos no es sinónimo de creación indiscriminada de industria, sino que es fortalecimiento de las actividades primarias -agricultura, ganadería y pesca- y transformación de sus productos -agroindustrias principalmente-. Además de producir alimentos, esas acciones desean dignificar las formas de vida rural y permitir que el excedente económico pueda realizarse en el mercado cambiario. Es cierto: la dispersión poblacional en un gran número de pequeñas comunidades rurales no ayuda a formar un mercado interno fuerte. Pero también es cierto que eludir la realidad y no cerrar la brecha entre lo moderno y lo atrasado lleva a la reproducción de un modelo de crecimiento altamente polarizado, que ampl ía los márgenes de la injusticia y las posibilidades de intranquilidad social.

Con una población mayoritaria que vive en condiciones de pobreza, el ahorro interno no alcanza el nivel de suficiencia y el proceso de industrialización no cuenta con una base de sustentación para su desenvolvimiento. Así, no hay integración porque no hay mercado. La alternativa del desarrollo se centra, pues, en proporcionar a las pequeñas comunidades todo el acervo necesario para volverlas unidades productivas autosuficientes.

La reorganización productiva requiere de importantes volúmenes de capital que, adecuadamente sumnistrados, permitan a las comunidades una mayor sensibilidad receptora para asimilar positivamente el impacto de los instrumentos de la política gubernamental, principalmente en lo relativo a precios de garantía, créditos, sistemas de almacenamiento, obras de infraestructura, subsidios a insumos, etc., que coadyuven al sostenimiento de precios razonables en los alimentos que se ofrecen al consumidor.

11. Reorientar las tendencias del crecimiento urbano-industrial

Una poi ítica de industrialización que tome en cuenta exclusivamente las expectativas que crean las condiciones del día significa dar respuesta a cortísimo plazo, con el riesgo de mantener la hipertrofia del resto del aparato productivo (que seguiría "desarrollándose" por la vía tradicional y acentuaría el retraso de las variables más significativas del mercado local) y comprometiendo, además, cuantiosos recursos.

La potencialidad y la diversidad de los recursos naturales de la región permitirán promover, a largo plazo, un crecimiento urbano-industrial ordenado y racional, fundamentalmente en materia de agroindustrias y bienes de consumo duradero, así como en el petróleo, la electricidad, los materiales de construcción, en ciertas ramas de la industria metal mecánica ligera y en el turismo. No habrá que olvidar, tampoco, la protección de los recursos bióticos y su cabal aprovechamiento. No obstante, habrá que enfrentar a corto y mediano plazos la carencia de economías externas, ya que la mayoría de las ciudades de la región no disponen de ventajas comparativas inmediatas respecto de otras regiones del país.

Por eso, las acciones del Estado en esta materia se orientarán hacia el logro de una mayor vinculación entre el campo y la ciudad, en la que serán muy importantes la programación-presupuestación del gasto y la participación social en los programas de desarrollo.

111. Fortalecer la instancia municipal

En la conformación de una estructura productiva equilibrada, y en la consecución del desarrollo integral de Tabasco, los municipios de la entidad se constituyen en importantes elementos de integración. Por eso el Gobierno del Estado se propone -a la luz de la última reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna, y de acuerdo con las reformas al título VI de la Constitución Poiítica de Tabasco-, vigorizar sus municipios con pleno respeto de sus autonomías. Se trata de coadyuvar al desarrollo de sus potencialidades económicas mediante el fortalecimiento de sus capacidades financieras y recaudatorias, y a través de diversos apoyos económicos y programas específicos, hacer del municipio el verdadero promotor del desarrollo.

Al amparo de la descentralización de la vida nacional y estatal, Tabasco busca una redistribución geográfica, económica y social más equitativa. Se trata de impulsar la producción con una estructura que satisfaga los requerimientos locales y que, al mismo tiempo, le permita beneficiarse de las economías regionales externas que se generen por el desarrollo recíproco de los diversos sectores de la producción (aunque siempre armónicamente vinculadas con el resto del país).

En suma, Tabasco se propone reforzar su aparato productivo con un carácter integral para así generar empleos socialmente útiles, fortalecer el sector primario de su economía, apoyar a la pequeña y mediana industria (principalmente en el establecimiento de agroindustrias y en el mejoramiento de las ya existentes), armonizar la industria del petróleo con el desarrollo económico general del Estado, modernizar al sector terciario de modo que los productos lleguen oportunamente y a precios accesibles a los consumidores y, finalmente, desarrollar la actividad turística estatal.

4.3 Estrategias para el Desarrollo del Estado

El Gobierno de Tabasco cuenta con elementos suficientes para sumarse a los esfuerzos nacionales a través de dos líneas estratégicas apoyadas, fundamentalmente, en la capacidad de integración de la infraestructura existente y en su congruencia con las actividades de las múltiples comunidades dispersas que hay en el territorio del Estado: el cambio de estructuras para la integración y el rescate de las potencialidades primarias.

Se trata de cumplir, simultáneamente, con tres grandes compromisos: solidaridad con el Gobierno de la República, asumiendo cabalmente el papel que le corresponde a Tabasco dentro de la zona Sureste; integración de las múltiples comunidades dispersas que hay en el Estado y que, a pesar de todas sus potencialidades se encuentran al margen del desarrollo, y brindar a todos los tabasqueños niveles de bienestar homogéneos y acordes con sus propias capacidades

Cambio de Estructuras para la Integración

La estrategia central ubicada en las pequeñas comunidades de Tabasco obliga a considerar los impactos generados sectorial mente hacia el interior del Estado, y a la identificación de su propio desarrollo con el crecimiento regional. Obliga, además, a la instrumentación paralela de proyectos que apoyen el compromiso del Sureste, y a la concreción de los grandes objetivos y propósitos que se han desprendido de la consulta popular.

Se trata de un desarrollo concebido de tal manera que, integralmente, vaya cumpliendo etapas de ejecución que incluyan a todos los sectores y a todos los organismos que actúen en Tabasco. Se evitará así el vicio de que cada sector actúe desvinculado de los demás de modo que, al cumplir sus propias metas, se generen demandas hacia una oferta inexistente. Por el contrario, las acciones de cada sector tienen que definirse en función de la dinámica de los restantes y deben partir, en principio, de la producción primaria (estrategia central en la concepción del desarrollo del Estado). Este es un hecho que se reafirmó a través de las demandas formuladas en el proceso de consulta popular.

Rescate de las Potencialidades Primarias

Lograr un desarrollo homogéneo que integre a todos los tabasqueños en una misma dinámica compartida de producción, sin descuidar los compromisos propios de un Estado federado, puede resolverse mediante el rescate de la pequeña comunidad como fuente generadora de riqueza socialmente necesaria y acorde con la naturaleza, la cultura y la capacidad propia de Tabasco.

Tres criterios fundamentales apoyarán la integraci6n de las pequeñas comunidades en centros integradores de actividad económica y social: la población, en términos de asentamientos humanos aledaños y recurrentes en un espacio cercano; el territorio, en términos de comunicaciones fluviales o terrestres potenciales que hagan posible, al mismo tiempo, el contacto de las pequeñas comunidades con su centro integrador y de éste con los demás y aun con otros Estados, propiciando el intercambio comercial; y la producción, en términos de explotación racional de los recursos renovables del territorio, de modo que cada centro integrador se identifique por su producción común (agrícola, pecuaria, pesquera o forestal).

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO MUNICIPAL QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE TABASCO Y EL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE...

Comité de Planeaci6n para el desarrollo del Estado de Tabasco

C L A U S U L A S

CAPITULO I

ESTIPULACIONES GENERALES

Primera. El presente Convenio tiene por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral de la entidad y sus municipios, mediante la coordinación de los Gobiernos Estatal y Municipal, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la Planeación Estatal del Desarrollo, la Planeación Municipal del Desarrollo, la descentralización de la Actividad Estatal, y el fortalecimiento municipal, encaminados a obtener una sociedad más igualitaria.

Segunda. Las acciones y programas de desarrollo socioeconómico materia de este Convenio, se encuadran en la estructura administrativa-sectorial del poder Ejecutivo Estatal.

En consecuencia, se podrá concertar acciones para la realización de programas con los sectores administrativos coordinados por las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Programación.
- Contraloría General.
- Secretaría del Desarrollo.
- Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas.
- Secretaría de Educación, Cultura y Recreación.

Se incluyen además, acciones correspondientes a las actividades de la Procuraduría General de Justicia, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones, comités, patronatos, fondos, fideicomisos, juntas y demás que integren a la Administración Pública Federal, no agrupadas sectorialmente.

Tercera. Las partes aceptan las bases y los procedimientos generales relacionados con la formulación de los programas e instrumentación de acciones, que se derivan del presente Convenio y que se refieren a la forma y términos en que los mismos deban llevarse a cabo.

CAPITULO 1I

DE LA PLANEACION DEMOCRATICA EN LOS MUNICIPIOS

Cuarta. El Ejecutivo Estatal y el H. Ayuntamiento, con el fin de promover el desarrollo de la entidad e impulsar la descentralizaci6n de la actividad estatal, así como de avanzar en la consolidaci6n del Sistema Estatal de Planeación Democrática, convienen en coordinar sus acciones para el establecimiento de un Sistema Municipal de Planeación Democrática, con el prop6sito de armonizar, en la esfera municipal, las actividades que en uso de sus atribuciones y en la esfera de su competencia realiza en esta materia el H. Ayuntamiento, con las que realizan en el nivel estatal.

Las partes acuerdan que las características del Sistema Municipal de Planeación Democrática sean similares, en lo conducente, a las del Sistema Estatal de Planeaci6n Democrática, con atributos que lo definan como integral, participatlvo y democrático, a fin de que sus partes esenciales permitan una adecuada vinculaci6n entre ambos Sistemas y de éstos con el Sistema Nacional de Planeaci6n Democrática.

Las partes convienen en que el COPLADE, con intervención del Subcomité Municipal, operará como el único elemento de vinculaci6n y .comunicaci6n permanente entre dichos sistemas, en el marco de la planeación democrática.

1. Para tal efecto, el Ejecutivo Estatal se compromete a:

a) Celebrar con el H. Ayuntamiento, por conducto de la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE y con posterioridad a la firma del presente Convenio, un Acuerdo de Coordinaci6n que se referirá a las bases generales para el establecimiento y operaci6n del Sistema Municipal de Planeación Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con el Sistema Estatal de Planeaci6n Democrática.

b) Proporcionar el apoyo técnico necesario y adoptar o promover las resoluciones jurídico-administrativas, a efecto de que entre ambos Sistemas exista una vinculaci6n eficaz.

c) Coordinar sus acciones con el Municipio para consolidar al COPLADE como la única institución para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de las tres instancias de gobierno, en el marco de la planeación democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente Convenio, propiciando en estas tareas, la participación de los sectores social y privado, y con el apoyo del Sistema Bancario del País en el Estado, en materia de planeaci6n financiera.

d) Revisar, o en su caso adecuar, las diversas disposiciones jurídico-administrativas, en virtud de las cuales operen en el Municipio, mecanismos de coordinación Estado-Municipio, con funciones que impliquen duplicidad y dispersión de esfuerzos, respecto de las funciones y actividades a cargo del COPLADE.

e) Instrumentar las medidas necesarias para ampliar la participación en el COPLADE de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, y promover la integración de aquéllas que se encuentren desvinculadas, con el fin de que intervengan como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia, asf como para que en lo conducente, incorporen en sus poi (ticas y bases jurfdico-adrrrinistrativas las formas de participación de dichas entidades y dependencias, tanto en la integración de los diferentes órganos del COPLADE, como en el cumplimiento de las funciones que éste tiene encomendadas.

f) Mantener informado al Subcomité Municipal sobre los lineamientos estatales de poi (tica económica y social, y hacer de su conocimiento, dentro de los treinta d(as siguientes a la fecha de la firma del presente Convenio, su Programa Normal de Inversiones, mediante la formulación de un anexo técnico, a efecto de armonizar las acciones que realizan ambas instancias de Gobierno.

El anexo técnico a'qua se refiere el párrafo an_jor, deberá contener calendario de ministración, ubicación de las obras y el monto total del programa, así como los elementos que, para tal fin, determine la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE.

g) Proporcionar al Subcomité Municipal a través de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, información y asesoría técnica, para coadyuvar en la formulación y permanente actualización del Plan Municipal de Desarrollo, así como incorporar los planteamientos que emanen del mismo, en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-1988, con el objeto de propiciar la debida retroaliemntación entre los Sistemas Estatal y Municipal de Planeación Democrática.

h) Coadyuvar con el Municipio, por conducto de la Secretarfa de Programación, en el seno del COPLADE, al establecimiento de lineamientos y procedimientos que orienten la formulación del Programa Operativo Anual del Municipio, y que permitan instrumentar las polfticas, objetivos y estrategias definidos en el Plan Municipal de Desarrollo, con el propósito de articularlos con las acciones del Ejecutivo Estatal.

i) Apoyar al H. Ayuntamiento, a través de la Secretaría de Programación y del COPLADE, en el establecimiento del lineamientos metodológicos que permitan orientar, en el Subcomité Municipal, la coordinación de las acciones para el control y la evaluación del Plan Municipal de Desarrollo y del Programa Operativo Anual del Municipio.

j) Desarrollar, coordinadamente con el H. Ayuntamiento, un programa de capacitación, con el fin de avanzar firmemente en las tareas de planeación a nivel local, orientando al personal de las administraciones Estatal y Municipal, relacionado con esta materia;

2. Por su parte, el H. Ayuntamiento se compromete a:

a) Suscribir con el Ejecutivo Estatal, después de la firma del presente Convenio, un Acuerdo de Coordinación que se referirá a las bases generales para el establecimiento y operaci6n del Sistema Municipal de Planeaci6n Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con los Sistemas Nacional y Estatal de Planeaci6n Democrática, para lo cual adoptará o promoverá las resoluciones jurídico-administrativas conducentes.

b) Adoptar o promover las medidas qoe sean necesarias a fin de consolidar al COPLADE como la única instancia para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en el marco de la planeaci6n democrática, así como para impulsar la realizaci6n de las acciones y programas a que se refiere el presente Convenio, propiciando en estas tareas la participación de los sectores social y privado, y con el apoyo del Sistema Bancario del País en el Estado, en materia de planeaci6n financiera.

c) Instrumentar las medidas necesarias para ampliar la participación del Municipio, con objeto de que se integre en el COPLADE como canal eficaz de comunicaci6n, negociaci6n y definición en materias de su competencia, así como para que en lo conducente, incorpore en sus políticas y bases jurídico-administrativas las formas de su participación tanto en la inteqraci6n de los diferentes 6rganos del Comité, como en el cumplimiento de las funciones que éso te tiene encomendadas,

d) Informar al COPLADE, a través del Subcomité Municipal, sobre los lineamientos locales de poi ítica económica y social, y poner a su disposición los planes y programas elaborados por el H. Ayuntamiento a efecto de coordinar las acciones que realizan los Gobiernos Estatal y Municipal.

e) Proporcionar informaci6n al COPLADE para que éste coadyuve en el formulaci6n y permanente actualización del Plan Nacional de Desarrollo.

f) Sugerir las medidas necesarias para que el COPLADE coadyuve al establecimiento de lineamientos y procedimientos que orienten la formulaci6n del Programa Operativo Anual del Municipio, que permita instrumentar las poi íticas, objetivos y estrategias que se definan en el Plan Municipal de Desarrollo, y posibilite su articulación con las actividades del Gobierno Estatal.

g) Adoptar o promover las medidas jurídico-administrativas a que haya lugar, para establecer los lineamientos metodológicos que permitan orientar, en el COPLADE, la coordinaci6n de las acciones para el Programa Operativo Anual del Municipio.

Quinta. Las partes convienen en apoyar la operación del COPLADE, a efecto de que siga desarrollando las funciones que tiene encomendadas, así como aquéllas que sean indispensables en el

desempeño de las actividades de coordinación y promoción relacionadas con los objetivos del Sistema Municipal de Planeación Democrática, y de la vinculación y armonización entre éste y los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.

CAPITULO I I I

DE LA DESCENTRALIZACION DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

sexta. Los GObiernos Estatal y Municipal se comprometen a promover y adoptar las medidas jurídico-administrativas tendientes a instrumentar una poi ítica de descentralización de acciones y programas al H. Ayuntamiento, para vigorizar y dar congruencia al proceso generador de un desarrollo armónico y equilibrado en los distintos municipios de la entidad.

Tal transferencia de acciones y programas tendrá también por objeto que los H. Ayuntamientos ejerzan su potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones, cuando así fuere necesaria y lo determinen las leyes y tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardínes, seguridad pública, tránsito y los demás que las leyes establezcan, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa, ejecutiva y financiera.

Con estos propósitos, las partes se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanan del presente Convenio; ejecutar las acciones y programas que de él se deriven; celebrar los Acuerdos de Coordinación que se juzguen convenientes; y, en su caso, promover las iniciativas de ley o de decreto, expedir las disposiciones jurídicas reglamentarias conducentes, y adoptar las resoluciones administrativas que se requieran para que las diversas dependencias y entidades de los ámbitos estatal y municipal ajusten su actuación de los términos convenidos en este instrumento.

Séptima. El Ejecutivo Estatal dispondrá, de acuerdo con el H. Ayuntamiento y conforme a las disposiciones legales vigentes, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal descentralicen al H. Ayuntamiento las funciones y responsabilidades descritas en la cláusula sexta de este instrumento.

Con este propósito, la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE y considerando los puntos de vista de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que correspondan, presentará a la consideración del Gobernador del Estado, un dictamen para cada caso sobre la viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de los objetivos de poi ítica local y de descentralización establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, así como los correspondientes requerimientos de fondos estatales.

Octava. El Ejecutivo Estatal, por conducto de las dependencias y entidades que lo conforman, prestará la asesoría técnica y el apoyo material al H. Ayuntamiento, cuando así lo solicite el Presidente Municipal, para la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico a que se refiere este Convenio.

Novena. El Ejecutivo Local dictará en su caso, las medidas de índole administrativa que sean procedentes para que las dependencias y entidades estatales ejerzan sus funciones de manera expedita, para que al mismo tiempo que se salvaguarda el interés público, se facilite la realizaci6n de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del H. Ayuntamiento.

Décima. A efecto de impulsar la ejecución de acciones y programas estatales de carácter prioritario, el Ejecutivo Estatal yel H. Ayuntamiento se comprometen a:

1. Establecer las bases, lineamientos y mecanismos procedentes, a efecto de que sean transferidas al H. Ayuntamiento, las funciones relativas a la regulación de la tenencia de la tierra urbana, cumpliendo el Gobierno Estatal con sus funciones rectoras.

2. Establecer conforme a los lineamientos legales del caso, las normas y mecanismos de coordinación necesarios, a efecto de que el H. Ayuntamiento asuma su responsabilidad en la creeción y administración de sus reservas territoriales.

Décima Primera. El ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE, pondrá a disposición del H. Ayuntamiento los estudios de descentralización y modernización de la Administración Pública de que disponga, prestándole la asesoría que al efecto solicite; y por el mismo conducto, captará y analizará los planteamientos e iniciativas que aquél formule. Proporcionará también a petici6n del Presidente Municipal, los apoyos necesarios para la realización de programas de capacitación del personal de la administración municipal.

CAPITULO IV

DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIOECONOMICO

Décima Segunda. Los programas de desarrollo socíoeconórnico materia de este Convenio, como prenden las acciones de inversi6n y de gastos estatales descentralizadas al H. Ayuntamiento; las derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Estatal, cuya ejecuci6n requiere la coordinaci6n con el H. Ayuntamiento, y las que dentro del ámbito de competencia de este municipio, necesiten para su realización de la coordinación con el Ejecutivo Estatal. Para lo procedente se han establecido los si. guientes programas:

1. Programas Municipales de Inversión (PMO, son los programas estatales de inversión deseentralizados al municipio, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE, y por las dependencias y entidades estatales originalmente reponsables de los mismos, e integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participaci6n de los sectores social y privado.

2. Programas Sectoriales-Municipales (PROSEM), son programas que se derivan de las atribuciones de las dependencias y entidades que forman los sectores de la Administración Pública Estatal, cuya ejecución requiere participación concurrente con el H. Ayuntamiento; integran acciones de las dos instancias gubernamentales, previéndose la participación de los sectores social y privado, pudiendo comprender operaciones en unoo varios sectores, y se formalizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

   Para la realización de estos programas, la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE, integrará con el apoyo correspondiente de las Dependencias Coordinadoras de sector, definidas por la Administración Pública Estatal, el Manual de Operación correspondiente, en donde se establezcan las normas y lineamientos que habrán de observarse y las normas técnicas a que se apegará cada programa

3. Programas de Desarrollo Municipal (PRODEM), son programas derivados de las atribuciones correspondientes al Municipio, cuya realización precisa la coordinación con el Ejecutivo Estatal; integran acciones de ambas instancias de gobierno, previéndose la participación de los sectores social y privado, y se concertan bajo la figura de Acuerdo de Coordinación.

   Los programas citados se promoverán en el COPLADE, a través del Subcomité Municipal, y sus acciones se integrarán tomando en cuenta su incidencia en el logro de los objetivos y metas de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo, dando preferencia a acciones vinculadas a la descentralización de la actividad estatal.

   Los detalles de las acciones convenidas bajo estas figuras se incorporarán, como anexos técnicos, a los Acuerdos de Coordinación que de ellas se desprendan.

   Para la realización de estos programas se observarán las normas y disposiciones establecidas por la legislación aplicable, así como las previstas en el presente Convenio y en los manuales de operación respectivos.

   Para efectos presupuestales y de control, las acciones materia de los programas a que se refiere este Convenio deberán ser revisadas semestralmente.

CAPITULO V

DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES-MUNICIPALES

Décima Tercera. Las partes acuerdan incorporar a este Convenio, los compromisos específicos que actualmente tiene establecidos el H. Ayuntamiento con las diversas dependencias y entidades de la Administraci6n Pública Estatal. Los compromisos que se celebren en el futuro se integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. La Secretaría de Programaci6n, en el seno del COPLADE, dictaminará sobre la procedencia de su incorporación.

Décima Cuarta. La vigencia de los Acuerdos de Coordinación para la realización de los Programas Sectoriales-Municipales, definidos en el apartado 2 de la c1aúsula Décima Segunda, podrá tener la duración que demande la naturaleza de cada programa, y serán evaluados semestralmente a efectos de cumplir con los lineamientos presupuestales y de control establecidos por la Secretaría de Programación.

Los Programas Sectoriales-Municipales tendrán la cobertura que se derive de las Claúsulas incluidas en este Capítulo.

Décima Ouinta. El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Gobierno, y el H. Ayuntamiento, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la realización conjunta de programas para vigilar el respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales; fomentar el desarrollo político y auxiliar en las funciones electorales; coordinar sus actividades y las de los sectores social y privado, para auxiliar en los casos de desastre y narcotráfico; ampliar la red de distribución del Periódico Oficial de la Entidad, brindando asesoría a las publicaciones similares de carácter municipal.

Fortalecer el sistema de comunicación social, aplicando las normas legales en materia de radio, televisión y cinematografía, y promoviendo la expansión del Sistema Televisión de la República Mexicana en el Estado; establecer y operar un Sistema Estatal de Archivo mediante la coordinación y asesoría de la Secretaría de Gobierno.

Organizar y administrar la defensa y previsión social contra la delincuencia, así como el tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hayan incurrido en conductas antisociales, y de menores infractores.

Asimismo, convienen en instrumentar los mecanismos y lineamientos para la realización de un programa de administración del trabajo, a efecto de promover la creación de fuentes de empleo, organizar el funcionamiento de los mercados de trabajo y promover la organización social para el trabajo.

Décima Sexta. El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Finanzas, y el H. Ayuntamiento, continuarán regulando sus relaciones fiscales, en el marco de las leyes y Acuerdos respectivos, con el objeto de coadyuvar a una mejor distribución de recursos fiscales entre el Estado y el Municipio; evitar en los términos de las leyes y acuerdos correspondientes, la superposición de gravámenes estatales y municipales; desarrollar e intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal; mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes; y, sobre todo, fortalecer la hacienda pública del Municipio.

El Ejecutivo Estatal informará oportunamente al H. Ayuntamiento del monto total de las participaciones que le correspondan, provenientes de recursos fiscales estatales, y continuará realizando el pago de las mismas en forma períodica. Asimismo, le dará a conocer el monto estimado de participaciones sujetas a eventuales modificaciones de ingresos, para que la comunidad conozca la cantidad de los recursos disponibles.

El H. Ayuntamiento proporcionará al Ejecutivo Estatal la información necesaria para la determinación y liquidación de las mencionadas participaciones, conforme a lo dispuesto en la legislación correspondiente.

El Ejecutivo Estatal y el Presidente Municipal promoverán todas las acciones que permitan integrar una poi ítica financiera y hacendaria, que propicie el desarrollo de las actividades productivas en el Municipio.

Igualmente, coordinarán sus tareas a efecto de impulsar las acciones del Subcomité Municipal.

Décima Séptima. El Ejecutivo Estatal, por la vía de la Secretaría de Programación, en coordinación con el COPLADE, y el H. Ayuntamiento, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en realizar acciones conjuntas para continuar impulsando y apoyando las acciones de planeación integral que realiza el COPLADE. Asimismo, seguirán promoviendo el desarrollo científico y tecnológico en el Municipio.

Convienen en coordinar sus acciones para impulsar la formulación de un Sistema Municipal de Planeación Democrática; para fortalecer el Sistema Estatal de Planeación Democrática; y, para hacer consecuentes estos dos con el correspondiente en el ámbito nacional.

Igualmente, realizarán acciones conjuntas para complementar los proyectos estratégicos del Gobierno Estatal, así como para prevenir o compensar en su caso, los efectos negativos que se deriven por la ejecución de dichos proyectos sobre el desarrollo, en determinadas localidades.

Décima Octava. El Ejecutivo Estatal, por medio de la Contraloría General del Estado, vigilará el uso y destino que se dé a los recursos financieros estatales canalizados a sus dependencias y entidades y a los municipios, para la ejecución de los programas materia del presente Convenio; con este propósito, realizará auditorías y solicitará informes y comprobaciones acerca de las erogaciones realizadas y de los recursos por ejercer, cuando así lo considere conveniente.

Décima Novena. El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría del Desarrollo, y el H. Ayuntamiento, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones para vigilar la preservación de los recursos naturales y alentar el desarrollo agrícola, ganadero, forestal y pesquero, llevando a cabo labores de investigación y capacitación que permitan promover el aumento de la producción en esas áreas, a nivel municipal.

Asimismo, conviene en fomentar, promover, orientar y regular la actividad industrial, vigilando el cumplimiento de las normas y especificaciones respectivas; la creación de agroindustrias y fortalecer la pequeña y mediana industria; y, apoyar la producción económica del artesano, de las artes populares y de las industrias familiares.

De igual forma, controlarán y supervisarán, en base a los lineamientos legales, la prestación de servicios turísticos y sentarán las bases para su producción. Se conviene en proponer las medidas necesarias tendientes a agilizar el sistema de comercialización y abasto y a reorientar los patrones de consumo popular.

Para la adecuada implementación de las acciones descritas en los párrafos procedentes, convienen en definir las bases en que se sustentará su ejecución, en el seno del COPLADE.

Vigésima. El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas, y el H. Ayuntamiento, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordi-

narán sus acciones a fin de que exista congruencia entre lo que establecen los programas estatal y municipal en materia de comunicaciones y transportes; y para la aplicación de los programas estatales de desarrollo urbano y vivienda, así como para promover y apoyar la formulación de un programa municipal de desarrollo urbano y de centros de población.

Asimismo, ambas instancias de gobierno establecerán de común acuerdo y a solicitud del Presidente Municipal, los términos en que se apoyará la adecuada operación, conservación y mantenimiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado que estén a cargo del H. Ayuntamiento. Este, por su parte, coadyuvará con el Ejecutivo Estatal en la conservación y ampliación de la red de carreteras estatal, de las líneas e instalaciones telefónicas y de las obras públicas, en general.

De igual forma, procurarán el saneamiento y el cuidado del equilibrio ecológico; planearán la ordenación territorial y de los asentamientos humanos en el Municipio, y efectuarán programas de mejoramiento ambiental.

Vigésima Primera. El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, y el H. Ayuntamiento, con base en las disposiciones legales pertinentes, convienen en realizar de manera conjunta los programas establecidos para abatir el rezago y promover las oportunidades de recreación y, en general, llevar a cabo acciones en materia afines que tiendan a mejorar el bienestar de la población.

Asimismo, tomando en cuenta las circunstancias que medien, las partes convienen en establecer las bases y lineamientos que habrán de cumplirse para garantizar, a toda la población en edad escolar, su ingreso a la educación primaria y su permanencia en ella hasta concluirla.

También se encargarán de promover y realizar programas de capacitación técnica especializada en las distintas ramas de la producción.

Vigésima Segunda. El Ejecutivo Estatal, por conducto de los Servicios Coordinados de Salud PÚblica en el Estado, y el H. Ayuntamiento, en los términos de las disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones y recursos para la realización de programas destinados a promover la salud; educar a la población en materia de salud; prevenir y controlar enfermedades; extender la planificación familiar; formar personal para la salud; investiqar los problemas de salud pública; y, ejercer el control sanitario.

Vigésima Tercera. El Ejecutivo Estatal, por conducto de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y el H. Ayuntamiento, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para coadyuvar a que la administración de justicia sea más pronta y expedita, así como para el establecimiento de una mayor coordinación de sus acciones en las labores relativas a la persecución de delitos de orden estatal.

CAPITULO VI

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS

Vigésima Cuarta. La Ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas contenidos en este Convenio, podrán realizarse con fondos provenientes de los presupuestos de egresos de la entidad; con los empréstitos que otorgan al Municipio las instituciones de crédito; y, con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado.

La estructura financiera de cada programa será fijada tomando en cuenta su naturaleza y objetivos específicos.

Vigésima Quinta. El financiamiento de los programas materia de este Convenio, que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos del Estado, deberá instrumentarse con estricto apego a la normatividad establecida en materia de ejercicio presupuestal y bajo cualquiera de las formas que se indican a continuación:

1. Con las transferencias de fondos al H. Ayuntamiento que acuerde el Ejecutivo Estatal.

2. Por encargo del Gobierno Estatal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que correspondan, con el señalamiento expreso de las modalidades que para su realización se convengan con el H. Ayuntamiento; y,

3. A través de la aplicación directa de fondos que el Gobierno Estatal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.

Vigésima Sexta. Los programas financiados bajo cualquiera de las formas que se detallan en la Cláusula anterior, están sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias estatales vigentes, y a los procedimientos de seguimiento y control que al efecto establezca la Contraloría General de Gobierno.

Vigésima Séptima. El Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE y de acuerdo con el procedimiento establecido, hará la transferencia de fondos que proceda al H. Ayuntamiento, para que ejecute los Programas Municipales de Inversión convenidos, de conformidad con el calendario de ministración de recursos que al efecto se apruebe.

El H. Ayuntamiento por su parte, se obliga a aplicar los fondos que el Ejecutivo E"statal le transfiera, en los términos del párrafo anterior, exclusivamente para la realización de los programas convenidos, así como a informar, con la periodicidad que el COPLADE y la Secretaría de Programación determinen, en el seno del COPLADE, sobre los avances físicos y financieros de los mismos. La Contraloría General de Gobierno recibirá copia de estos informes.

Oueda expresamente establecido que la falta de rendición de los informes periódicos sobre los avances físicos y financieros en la ejecución de los programas convenidos, así como la falta de aplicación de los recursos estatales, conforme al calendario aprobado, o la desviación de los mismos, podrá ser causa de la suspensión de la ministración y de la devolución de dichos fondos.

En cuanto a los apoyos financieros a los municipios, el Ejecutivo Estatal transferirá los recursos correspondientes, considerando el impacto de las participaciones y con base al análisis de la situación que guarden las finanzas del Municipio.

Por lo que toca a los programas Sectoriales Municipales, de Desarrollo Municipal y a los que en lo futuro se convengan, las partes etablecerán, de común acuerdo y en el seno del COPLADE, los mecanismos de coordinación y de asignación de fondos que aseguren su adecuada ejecución.

Vigésima Octava. El Ejecutivo Estatal, conforme a la legislación vigente y previo acuerdo del Congreso Local, podrá gestionar ante las instituciones y fondos mencionados en la Cláusula Vigésima Ouinta, el otorgamiento de créditos solicitados por el Ayuntamiento para la realización de algunos de los programas a que se refiere el presente Convenio.

CAPITULO VII

DE LA ADMINISTRACION, OPERACION, CONSERVACION y MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Vigésima Novena. El H. Ayuntamiento se responsabilizará de la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refieren los apartados uno y dos de la Cláusula Décima Segunda de este Convenio.

En caso de que esta responsabilidad no corresponda al Municipio, o sus posibilidades presupuestales no se lo permitan, las partes determinarán de común acuerdo, la forma de cumplir con dichos compromisos en el interior del COPLADE.

Con respecto de las obras y servicios públicos, materia del apartado 3 de la Cláusula Décima Segunda, así como las que se lleven a cabo bajo otras modalidades de programas, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de recursos, en el seno del COPLADES, que aseguren su administración, operación, conservación y mantenimiento adecuados

Trigésima. El H. Ayuntamiento promoverá la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refiere el presente Convenio, siguiendo los lineamientos establecidos por el Subcomité Municipal, en el seno del COPLADE, para una mayor eficiencia en la realización de tales actividades.

CAPITULO VIII

DE LA REVISION y EVALUACION DEL CONVENIO

Trigésima Primera. El Presente Convenio tendrá vigencia indefinida y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes, siendo el COPLADE la instancia en cuyo seno se llevarán a cabo las revisiones y modificaciones que se acuerden.

Trigésima Segunda. El Ejecutivo Estatal y el H. Ayuntamiento, en el interior del COPLADE, podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente Convenio, precisando los objetivos y metas logrados y, en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos, no se hayan realizado, y convienen en establecer los mecanismos de control y seguimiento ffsico y financiero de los fondos y aportaciones, así como de los programas prioritarios dentro del Subcomité Municipal, a fin de avanzar en la consolidación de los Sistemas Estatal y Municipal de Planeación Democrática.

Para tales efectos, el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADE, se compromete a entregar al H. Ayuntamiento los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas prioritarios, así como otorgar asesoría y apoyo técnico para el diseño e instrumentación de un Sistema Municipal de control y seguimiento, compatible con los Sistemas de seguimiento y control de inversión establecidos por la Contraloría General de Gobierno.

El Subcomité Municipal, como organismo integrante del COPLADE y siguiendo los lineamientos de evaluación establecidos en su seno, rendirá informes bimestrales, acompañados de su opinión, al Presidente Municipal y, por conducto de la Secretaría de Programación en el marco del COPLADE, al Ejecutivo Estatal, así como a la Contraloría General de Gobierno.

CAPITULO IX

ESTIPULACIONES FINALES

Trigésima Tercera. Cuando se presenten condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, u otras circunstancias que en cualquier forma sean ajenas a la voluntad de los otorgantes, y que motiven el incumplimiento de una de las partes de alguna de las obligaciones específicas que se establecen en el presente Convenio, ambas partes acuerdan que la otra quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones que le son correlativas.

Trigésima Cuarta. Cuando el incumplimiento del presente Convenio sea consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los funcionarios y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previstas en el mismo instrumento, ambas partes convienen en que se procederá de inmediato a comunicar los hechos a las autoridades estatales o locales que resulten competentes, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la legislación estatal y local correspondiente.

Tales responsabilidades administrativas serán independientes de las de orden civil o penal que puedan configurarse. Para estos efectos, las partes se comprometen a comunicar de inmediato a las autoridades competentes los hechos que se descubran y, en virtud de éstos, a ejercer las acciones que conforme a derecho procedan.

Trigésima Quinta. El incumplimiento del Convenio Unico de Desarrollo Municipal por parte del H. Ayuntamiento originará, según corresponda, la suspensión en el trámite o entrega de créditos que hubiere solicitado para el financiamiento de los programas y acciones objeto de este Instrumnto y, en su caso, de las ministraciones de fondos de los programas que el mismo comprende.

Si el incumplimiento se atribuyera al Ejecutivo Estatal, o a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal que suscriben este Convenio, el H. Ayuntamiento dará parte a las autoridades competentes de las circunstancias en que se incurre por el incumplimiento del Convenio, y comunicará al Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretar (a de Programación, de la Contraloda General de Gobierno y del COPLADE, la suspensión de las actividades que integran su participación en la ejecución de los programas y proyectos objeto de coordinación, a fin de que se considere relevado de la obligación de cumplir con lo pactado y en su caso, se proceda a determinar quiénes resultan responsables del incumplimiento de que se trate.

Trigésima Sexta. De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del presente Convenio, conocerá el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en los términos del articulo 61 de la Constitución Poiítica del Estado.

Trigésima Séptima. El presente Convenio se celebra por primera vez y surte sus efectos a partir del d (a doce de octubre de mil novecientos ochenta y tres, y deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, asf como en el órgano informativo del Municipio.

Trigésima Octava. Este Convenio se suscribe por el C. Gobernador del Estado, por el C. Presidente Municipal de Jonuta y por los funcionarios estatales que a continuación se señalan:

LA PLANEACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE CHIAPAS

Elementos normativos para el Plan de Gobierno Municipal 1982 - 1985*

Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas

Introducción

Con el propósito de dar paso a la inquietud del C. Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, general Absalón Castellanos Domínguez en el sentido de que cada municipio del Estado, cuente con un Plan de Gobierno que emane del conocimiento de sus representantes a través de la consulta popular y la audiencia pública en campaña, se ha elaborado el presente guión con el interés de que de una manera ágil y simple y tomando en consideración todos los aspectos que se han concentrado en el manual, se integren todos aquellos elementos técnicos tales como el determinar las necesidades de obras y servicios que deben realizarse en los territorios municipales; conjuntar todos aquellos elementos que de alguna manera coadyuven al fortalecimiento municipal mediante una serie de acciones, como el fortalecer la Hacienda Pública y el aprovechamiento de las diferentes alternativas de los sistemas financieros municipales, fortalecer la estructura y organización administrativa así como los órganos de asesoría y colaboración jurídica, e impulsar el desarrollo económico a través de programas que sean factibles en la región.

Para tales fines se plantean objetivos concretos en cada uno de los diferentes temas, con el propósito de normar un criterio general en la integración de los Programas de Gobierno Municipales, y se complementa con un cuestionario normativo que facilitará la elaboración del Plan de Gobierno Municipal.

1. Desarrollo urbano

OBJETIVO. Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los Ayuntamientos para planear y programar el desarrollo urbano y regional del Municipio en beneficio de sus habitantes.

- ¿Qué acciones y obras detectó que serían benéficas para la población y en qué prioridad los define con la finalidad de impulsar el desarrollo urbano y regional del municipio?

2. Servicios públicos

OBJETIVO. Abatir el déficit existente de los servicios públicos municipales y aumentar la eficiencia en su prestación.

• Caprtulc **9 del *MIJnuBl de Planeación Municipal* 1982-1988. Gobierno del Estado de Chiapas, 1983.**

- ¿Qué acciones y obras de servicio público municipal detectó que beneficiarían a la comunidad y en qué prioridad las define?

3. Aspectos hacendarios

OBJETIVO. Fortalecer la Hacienda Pública logrando un mejoramiento en la eficiencia de la recaudación y en la distribución de sus ingresos.

- Proponga sus alternativas de solución para fortalecer la captación y distribución de los ingresos municipales.

4. Aspectos financieros

OBJETIVO. Incrementar con mayor proporcionalidad y oportunidad las participaciones de los Gobiernos Federal y Estatal, así como aprovechar los canales de financiamiento que permitan realizar obras y servicios autoliquidables y de rápida recuperación.

- Proponga alternativas de solución con la finalidad de hacer eficientes y oportunas las participaciones de los Gobiernos Federal y Estatal, así como para establecer y aprovechar los sistemas de financiamiento municipal.

5. Aspectos administrativos

OBJETIVO. Actualizar y hacer eficiente la estructura administrativa y organizativa del Ayuntamiento.

- Proponga qué tipo de organización y estructura administrativa sería la adecuada para el mejor fur.cionarniento del Ayuntamiento.

- Proponga qué mecanismos serían los más adecuados para que la comunidad participe activamente en los programas de gobierno.

6. Aspectos jurídicos

OBJETIVO. Adecuar y actualizar el marco jurídico del Ayuntamiento y proponer reformas e iniciativas.

- Proponga las alternativas que considere se puedan implementar para dar solución adecuada a las funciones y obligaciones de tipo jurídico.

7. Fomento económico

OBJETIVO. Propiciar el desarrollo socioeconómico del municipio a través de proyectos de desarrollo con la participación de la comunidad y de sus colaboradores.

- Proponga aquellos proyectos del desarrollo económico que puedan realizarse en su municipio.

- Proponga qué instrumentos económicos considera se puedan implementar para poder realizar adecuadamente actividades de promoción económica.

ESQUEMA BASICO DE PROGRAMACION MUNICIPAL *

1. Qué es un programa municipal

Un programa municipal sirve para tener una visión de todos los aspectos que se deben tomar en cuenta para realizar una serie de actividades que permitan llegar a la meta deseada.

El esquema de programación municipal que aquí se presenta, pretende constituir una herramienta útil que auxilie a las autoridades municipales para organizar y realizar las actividades que juzguen importantes para elevar el nivel de vida y productividad de su entidad y población en su período de administración.

Quién lo hace

Es un Ayuntamiento. El Presidente Municipal intercambia ideas y opiniones con sus colaboradores y les da instrucciones para que se elaboren los programas de actividades que se necesitan. Así también hay personas fuera del Ayuntamiento que pueden asesorar y aportar conocimientos útiles y opiniones.

Por qué se hace

Un Programa de Trabajo Municipal es muy necesario, porque sirve para:

- Indicar y definir claramente qué actividades se van a realizar.
- Ponerlas en el orden más conveniente y,
- Corregir errores durante su realización.

* Capítulo 7 del *Manual de Planeación Municipal.* Gobierno del Estado de Chiapas. 1982.

Para qué se hace

Cualquier actividad que se lleve a cabo tiene cuando menos un objetivo que perseguir, por sencilla o complicada que ésta sea. El Programa Municipal sirve para cumplir objetivos de tal manera que, gracias a ese programa, todas las acti- .dades se realicen aprovechando lo más posible el dinero disponible, los materiales y equipos, y pi trabajo humano, tanto el de paga como el que aporta la comunidad cuando participa. Además, el Programa es la ayuda más importante para poder decidir, prever y conseguir los recursos que sean necesarios, tanto humanos, como materiales o financieros.

El Programa Municipal es una ayuda para poder organizar mejor el trabajo y para que durante su realización se pueda tener PL"ltOS de .mparación entre lo que originalmente se pensó que deberfa hacerse y lo que realmente se esta haciendo, y así es más fácil saber si algo falla, por qué motivo y qué hacer para corregirlo.

De esta manera, la Programación Municipal permite:

- Determinar en base a la problemática existente, las actividades requeridas por el municipio para un perfodo determinado.

- Definir específicamente las acciones, obras y servicios detectadas como requerimientos para el perfodo que se va a programar.

- Evaluar y priorizar las acciones, obras y servicios de acuerdo a los objetivos que planteen a fin de determinar las necesidades más urgentes.

- Determinar el nivel de gobierno que debe realizar o apoyar las acciones, obras y servicios programas (ya sea Federal, Estatal o Municipal).

- Analizar y determinar la participación del municipio en todas las acciones, obras y servicios que se programen.

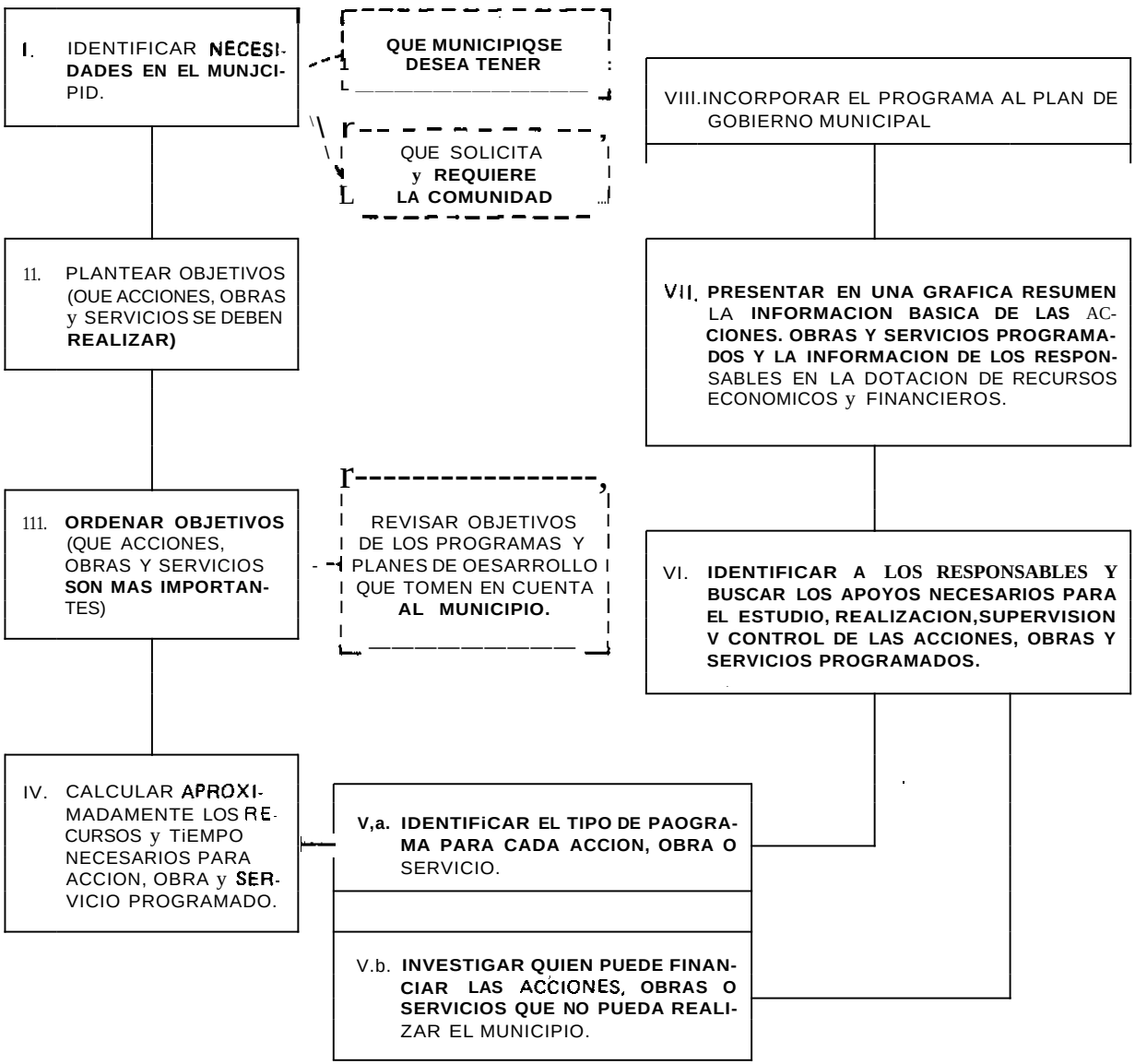
- Responsabilizar a las entidades y funcionarios del Municipio para los estudios preliminares, realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios programados.

- Calcular el costo de esas acciones, obras y servicios programados en forma aproximada.

En el diagrama que se presenta a continuación se señalan esquemáticamente los pasos que se deben seguir para realizar el Programa Municipal, y posteriormente se explica el significado, contenido y forma de llevar a cabo cada uno de ellos.

2. PROCESO BASICO DE PROGRAMACION MUNICIPAL

DIAGRAMA



2.1 Identificar necesidades en el municipio

Para identificar lo que necesita el municipio en los próximos años, se deben conocer de antemano. los problemas y carencias que presenta en la actualidad tanto la comunidad como el territorio, y el potencial con que cuenta para desarrollar o impulsar nuevas actividades. En el Capftulo 3 de Diagnóstico de este manual, se ha detectado ya lo que necesita el municipio, por lo que bastaría en este nivel, resumir las necesidades más relevantes y escribirlas en la forma que se presenta más adelante, sin importar el orden de éstas.

Ejemplo:

Para tener una mejor idea de lo que aquí se presenta, vamos a imaginar a manera de ejemplo, que existe el municipio de San Esteban que presenta los problemas descritos a continuación:

- A través de un recorrido realizado por el municipio de San Esteban se detectó que la población de Huixtatán sufre inundaciones cada cuatro o cinco años, cuando se desborda el río en época de lluvias, afectando la vivienda y las zonas agrícolas, además de bloquear las vías de comunicación.

- Por medio de reuniones con los representantes de los poblados, y confirmándolo en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano San Esteban, se tuvo conocimiento que los niños que terminan la educación primaria tienen que trasladarse a otras ciudades para continuar sus estudios, debido a que no cuentan con educación secundaria.

- Los habitantes de Zonalthé solicitan que se prohíba la construcción de viviendas y vialidades después del barrio de Analco (al Sureste) ya que se afectan tierras agrícolas de su propiedad siendo de las más productivas de la región.

- La comunidad de Zonalthé solicita que se construya una Plaza Cívica.

- En Colorado y León, se requiere más agua potable, pues en la actualidad la gente carece de ésta en algunas horas del día, e incluso, en algunos días completos.

- Los habitantes de Zonalthé y Colorado quieren pavimentar unas calles de sus poblados por los problemas que se ocasionan en época de lluvias y tolvaneras.

fORMA I INfORMACION BASICA

I. NECESIDAOES DETECTADAS.	2. **OBJETIVOS (Aeciones, Obras o Servicios que se deben realiZlr)**	3. PRIORIOAD «». **den de los objetivos según su importancia)**	4. COSTO APROX. (Pesos).	5. TIEMPO APROX. DE EJECUCION.	
				Inicie	**Termina**

Representación gráfica de necesidades detectadas

Para complementar este análisis de necesidades, es conveniente situarlas en un plano del Municipio, lo más actualizado posible. Ubicar en el mapa del Municipio las necesidades y carencias que presenta, sirve de gran ayuda para visualizar la problemática existente.

"Se puede obtener este material de trabajo en la Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, Balderas No. 71, México, D.f. Los planos que se ofrecen son a diferentes escalas. Se sugiere adquirir la de mayor precisión. (1:5,000).

1. Necesidades detectadas:

a) Se registran inundaciones eventuales en Huixtatán.
b) Se necesitan secundarias en San Esteban y Colorado.
c) Se están construyendo casas V calles sobre terrenos agrícolas en Zonatthé.
d) Se solicita la construcción de un parque en Zonalthé.
e) Falta agua potable en Colorado y León.
f) Solicitan pavimentar calles en Zonalthé V Colorado.

2.2 Planteamiento de objetivos (qué acciones, obras o servicios se deben realizar)

Una vez identificadas las necesidades del municipio, se deben determinar los objetivos, o sea, plantear lo que se quiere conseguir, para lo cual el Presidente Municipal debe considerar el tiempo de que dispone para conseguir los objetivos, y sobre todo, de los recursos con que cuenta el Ayuntamiento para lograrlo ya que si no tiene capacidad suficiente, podrá más adelante investigar qué organismos o dependencias del Gobierno Estatal o Federal pueden brindar ayuda económica o financiera, y para qué tipo de obras, o limitar los objetivos hasta su capacidad pues de nada sirve plantearse algo que de antemano se sabe no se podrá alcanzar.

Para tener una idea más clara de los objetivos se define a continuación lo que se entiende por acciones, obras y servicios.

Las acciones, son aquellas actividades que necesita el municipio para su administración, organización y manejo de su política y seguridad interior. Por ejemplo, son acciones: la creación de una unidad de capacitación para mejorar la producción agrícola; incrementar la vigilancia en algún barrio o colonia; organizar un grupo de voluntarios para llevar a cabo un programa de vacunación en ciertas localidades, etc.

Las obras y servicios, son las actividades que se realizan para dotar a la población de servicios municipales, educativos, culturales, de recreación, para apoyo al deporte, de salud y asistencia, y de seguridad social. También se incluyen en este grupo las actividades que tienen por objeto identificar y calcular las necesidades de la población; orientar, vigilar y controlar la prestación de estos servicios; y obtener y ordenar la información para estimar los servicios que ofrece el Ayuntamiento y los que solicita la comunidad.

Por ejemplo, los servicios pueden ser: dotar de agua potable y energía eléctrica a cierta localidad. Las obras que se requerirían para esto serían la construcción de una red de agua potable y el tendido de alumbrado e hincado de postes para energía eléctrica de cierta longitud.

Dentro de los servicios públicos municipales más importantes que tienen, se consideran los siguientes:

- Agua potable
- Drenaje y alcantarillado
- Alumbrado público
- Atención médica de urgencia
- Bomberos
- Comunicación urbana
- Limpia y mantenimiento de calles y banquetas
- Mercados
- Panteones
- Parques y jardines
- Rastro
- Seguridad vial y vigilancia
- Patrimonio cultural
- Prevención de desastres
- Protección contra el ruido y la contaminación

EJEMPLO:

Utilizando la segunda columna de la forma I de Información Básica, y tomando en cuenta las necesidades detectadas en la 1a. columna, se determinan los objetivos que durante el período de Gobierno actual (3 años) se trataría de alcanzar para el municipio de San Esteban.

1. NECESIDADES DETECTADAS	2. OBJETIVOS (ACCIONES, OBRAS O SERVICIOS QUE SE DEBEN REALIZAR)
	al **Construir borde de protección en la margen del río Cuilapan, a 2.5 km. al Norte de Huixtatán.** bl **Construir dos escuelas secundarias de tres y dos aulas respectivamente, para 50 alumnos por aula, en San Esteban.** b.1I **Construir una escuela secundaria con dos aulas de 30 alumnos cada aula, para la localidad de Colorado.** el **Proponer a las autoridades correspondientes que se elaboren los instrumentos necesarios para prohibir en el municipio de San Esteban la ocupación de terrenos agrícolas.** dI **Construir parque vecinal en la localidad de** Zonalthé. el **Perforar nuevos pozos subterráneos para aumentar la dotación de agua potable en las localidades de Zonalthé y León.** f) **Empedrar 3 km. de calles en Colorado.** 1.11 **Pavimentar 2.5 km. de calles en Zonalthé.**

2.3 Ordenamiento de objetivos (qué acciones, obras y servicios son más importantes)

Conociendo las necesidades del Municipio y habiendo definido los objetivos claros y precisos por alcanzar, se tiene que ordenar o priorizar ahora su atención.

Con esto se quiere decir que, los problemas y necesidades por resolver son muchos, por lo que es imposible que el Ayuntamiento pueda atenderlos todos a la vez, ya que no alcanzarían ni los recursos ni el tiempo para lograrlo. Así también se debe pensar que en la construcción de obras, unas

van primero que otras; por ejemplo, se debe introducir el drenaje antes de pavimentar las calles. Además existen obras más importantes que otras por el beneficio que representan para la población, como lo son las actividades que mejoran e incrementan el nivel y calidad de vida, como la ali-- mentación, la atención de la salud, la educación y la vivienda; y aquellas que permitan ampliar y mejorar las actividades productivas del Municipio.

De esta manera sería más importante construir obras de drenaje y alcantarillado que construir un parque, o instalar una el ínica médica que pavimentar las calles.

Con estos criterios, a los objetivos debe dárseles un orden de importancia para su resolución, es decir, qué necesidad es más urgente atender y no interferir con otra obra que se realice después. Esto se conoce como establecimiento de prioridades y consiste simplemente en asignar el orden con que el Ayuntamiento realizará sus actividades.

EJEMPLO:

En la columna No. 3 (PRIORIDAD), de la forma 1, se debe asignar un número a los objetivos (empezando por ell y continuando de manera progresiva), según su orden de importancia.

1. NECESIDADES DETECTADAS	2. OBJETIVOS (ACCIONES. OBRAS O SERVICIOS QUE SE DEBEN REALIZAR)	3. PRIORIDAD (ORDEN DE LOS OBJETIVOS SEGUN SU IMPORTANCIA)
	a)	1
	b)	4
	b.l)	3
	el	5
	d)	8
	e)	2
	f)	7
	f.1)	6

2.4 Cálculo aproximado de recursos y tiempo necesario para cada acción, obra o servicio programado

Los recursos pueden ser de tres tipos: humanos, técnicos y materiales y financieros. Estos últimos,los financieros, que son los que más interesan en estos momentos, se refieren al dinero que maneja el Ayuntamiento por medio del presupuesto de egresos aprobado por la Legislatura local, así como al que se puede obtener por créditos que otorguen las instituciones bancarias del Gobierno Federal.

Sin recursos el Ayuntamiento no puede realizar sus objetivos, por lo que es necesario conocer la cantidad de los mismos y así, al saber qué actividades deberán realizarse para conseguirlas, se podrá asignar la gente, los materiales y el dinero necesario y, si acaso algo faltara, proceder a conseguirlo.

Ya establecido lo anterior, se procede a calendarizar las actividades, es decir, a determinar con la mayor precisión posible las fechas de inicio y término de cada actividad. El tiempo que dure cada actividad es muy importante porque afecta el costo de la misma, reduciendo o aumentándolo. Es por eso que el tiempo que se fije debe ser realista y que el esfuerzo se haga en la medida de lo posible para cumplir en la fecha prevista.

EJEMPLO:

Considerando lo anterior se deberá calcular lo más apegado a la realidad, el costo y tiempo de cada una de las acciones, obras y servicios, para lo cual se podrán utilizar las columnas cuarta y quinta de la forma 1.

l. Necesidades detectadas.	2. Objetivos Iecclcnes. obras o servicios que se deben realilar)	3. Prioridad	4. Costo apróx. (pesos)	5. Ttempo aproximado de	
				Inicia	Termina.
	a)		200.000	Ene. 83	Jul. 83
	bl		680.000	Mar. 83	Sep. 83
	b.1 I		265.000	Mar. 83	Jun. 83
	el		Gasto corriente	Ene. 83	Dic. 83
	di		430.000	Ene. 85	Abr. 85
	el		345,000	Feb. 83	May. 83
	t)		220,000	Abr. 84	Oct. 84
	t. 1J		1'350,000	Ene. 84	Mar. 85
	Total		6'590,000		

2.5 Identificación del tipo de programa para cada acción, obra o servicio

Como se menciona anteriormente, muchas veces para dotar a una comunidad de las obras y servicios básicos para el bienestar de la población, se requiere hacer mayores gastos que 19S ingresos que se obtienen debido básicamente a los altos costos de las obras y a las dificultades que tienen los Municipios para conseguir financiamiento adecuado. Es por esto que el Gobierno Federal ha creado mecanismos adecuados para apoyar mediante financiamientos, las actividades de desarrollo que el Municipio no puede llevar a cabo.

Así, el Ayuntamiento puede conocer, a través de estos apoyos económicos, los programas de realización de obras que los Gobiernos Federal y Estatal realizan en el ámbito municipal. Entre estos apoyos se encuentran los siguientes:

- Los programas normales de las distintas dependencias del Gobierno Federal.
- El Convenio Unico de Desarrollo (CUD).
- El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).

Los programas normales que maneja cada una de las dependencias federales en el territorio municipal se relacionan con el ámbito de su competencia, por ejemplo: todo lo relacionado con puertos y productos pesqueros, la Secretaría de Pesca; lo de impulso a los recursos agrícolas e instalación de agroindustrias, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; las carreteras, puentes, aeropuertos, etc., la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Los programas de Desarrollo que apoya el CUD en el ámbito Municipal son:

- Agua potable y alcantarillado rurales.
- Obras en cabeceras municipales.
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
- Construcción y rehabilitación de la vivienda popular.
- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Caminos rurales.
- Caminos vecinales y aeropistas.
- Carreteras urbanas.
- Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.
- Construcción y reparación de centros asistenciales y casas de salud.
- Cárceles y penitenciarías.

Las obras y servicios municipales que apoya el **PIDER** se agrupan en dos tipos de programas:

Al Programas Productivos

- Obras de riego.
- Rehabilitación de tierras
- Obras de abrevadero y/o uso doméstico
- Conservación de suelos yagua
- Fomento pecuario.
- Fomento agrícola
- Desarrollo forestal
- Desarrollo turístico y pesquero.
- Industria rural
- Fomento artesanal.

B) Programas de Apoyo

- Investigación agrícola
- Caminos y obras públicas
- Electrificación rural
- Organización y capacitación campesina
- Comercialización
- Programas sociales
- Agua potable y alcantarillado
- Casas y centros de salud
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
- Construcción de aulas
- Obras diversas.

(Para mayor información, consultar en el capítulo 6 de este manual, lo correspondiente a apoyos económicos).

Conociendo los apoyos económicos que el Gobierno Federal brinda para la realización de acciones, obras y servicios municipales se deberá identificar en el Programa Municipal el tipo de apoyo que se puede solicitar en cada una de esas actividades.

Antes de abordar esta etapa del Programa, se deberá transcribir en la forma 11, y de manera sintetizada las acciones, obras y servicios programados, su orden de prioridad, costo y plazo de ejecución, con el objeto de que se integre en una sola gráfica toda la información que contiene el Programa Municipal, y facilite de esta manera la toma de decisiones, gestiones y control de las actividades programadas hasta concluir su realización, además de incorporarse al Plan de Gobierno Municipal.

GRAFICA 1

INFDRMACION BASICA					INFOAMACION DE APOYO								
,	,	a	●		5					6	,		
DESCAIPCIDN DE LA AcelaN, OBRA O SERVICIO	PRIORIDAD	COSTO APROXIMADO (PESOS)	PLAZO		APOYO ECONOMICO					APOYO FINANCIERO	RESPONSABLE		
			INICIA	TERMINA	PROGRAMA NORMAL			cuo	PIDER		MPIO.	'00	FEO.
					, ,	a ● 5	6 ,	a 9 10					

GRAFICA 2

INFDRMACIDN BASICA					INFQRMAC10N											
1	2	3	4		5											
DESCRIPCION DE LA ACCION, OBRA O SERVICIO	PRIORIDAD	COSTO APROXIMADO (PEsasl	PLAZO		APOYO ECONOMICO										euo	PIDEA
					PROGRAMA NORMAL											
			INICIA	TERMINA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
el Construcción de borde de prorecelen en el rfo Cuítsoan	1	200,000	Ene. 83	.nn. 83						x						
bl Construcción de dos escuelas en So. Esteban -construcción de escuela en ccrcraco-,	4 3	680,000 265,000	Mar. 83 Mar. 83	Sap.53 Jun. 83											x x	
c) Elaboración de instrumento le-,,1 para prohibir la invasión urbana en áreas agrícolas	5		Ene. 83	Dic. 85												
dl CO(1Strucci6n de parque vecrnal en zcnenné	8	430,000	Ene. 85	Abr. 85						x						
e¡ construccron de lntreestructu. ra de agua potable para Zonal·thé y León	2	345,000	Feb.83	Mav.83												
f) Empedrado de calles en Coloraco	7	220,000	Abr, 84	Oct. 84												
g) Pavtmentaetón d. calles en Zonalthé	6	1,350,000	Ene. 84	Mar. 85						x						
		6,590,000														

2.6 Investigar quién puede financiar las acciones, obras o servicios que no pueda realizar el Municipio

El Gobierno Federal, ha creado un grupo de apoyos financieros en las instituciones nacionales de crédito, mediante los cuales los Ayuntamientos pueden captar recursos a través de préstamos ya sea con cargo a sus ingresos propios: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, o con la aportación o contribución que los vecinos de la entidad municipal deberán cubrir en un plazo previamente establecido.

Dentro de las principales instituciones que pueden otorgar recursos financieros a los Ayuntamientos para el desarrollo municipal, se mencionan las siguientes:

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRASl.
- Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FMl.
- Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. (BANRURAL).
- Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVll.
- Fondo de Garantía y Apoyo para la Vivienda de Interés Social (FOGA).
- Fondos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).
- Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Industria (FOGAINl.
- Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI).
- Fondo de Fomento a la Industria (FOMINl.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).
- Fondo Nacional de Estudios y Preinversión (FONEP).

(Para mayor información, consultar el capítulo 6 de este manual, en lo referente a fuentes de financiamiento municipal).

2.7 Identificación de los responsables para el estudio, realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios programados.

Como información complementaria del proceso de programación municipal, deberá indicarse en cada una de las acciones, obras o servicios programados, si es el Gobierno Municipal, el Estatal o el Federal, el que se resposabiliza de su desarrollo.

Por último, toda la información recopilada en el proceso de Programación Municipal deberá integrarse en una gráfica resumen, utilizando la forma 11, la cual se deberá integrar al Plan de Gobierno Municipal, y servirá de instrumento de negociación para la realización de los objetivos programados.

GRAFICA 2.6

INFORMAC10N BASICA					INFORMACION DE APOYO												
1	2	3	4		5												6
DESCRIPCION DE LA ACCION, OBRA O SERVICIO	PRIORIDAD	COSTO APROXIMADO IPESOSI	PLAZO		APOYO ECONOMICO												APOYO FINANCIERO
					PROGRAMA NORMAL										CUD	PIDEA	
			INICIA	TERMINA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	lD			
a Construcción de borde de proteccron en el rio Culiapan	1	200,000	Ene 83	rej 83						x							
bl Construcción de dos escuelas en Sn. Esteban –construcción de escuela en Colorado	4 3	680,000 265,000	Mar 83 Mar 83	Sep. 83 Juo 83											x x		
cl Elaboración de instrumento legal para prohibir la invasión l1rbana en áreas agricolas	5		Ene 83	DIC,85													
di Construcción de parque vecinal en Zonalthé	8	430,000	Ene 85	Abr,85						x							
.1 Construcción de intraeslrUctl1 ra de agua potable para Zonalthe y León	2	345,000	Feb.83	May.83													F.M
ti Empedrado de calles en coto. rado	7	220,000	Abr, 84	Del. 84													
,1 Pavimentación d. calles en Zcnetthé	6	1,350,000	Ene, 84	Mar, 85						x							
		6,590,000															

G R A F 1e A 2.7

INFORMACION BASteA					INFDRMACION DE APOYO						
,	,	a	●		s			6	7		
OESCAIPCION DE LA ACCION, OBRA O SERVICIO	PRIORIDAD	COSTO APROXIMADO (PESOS)	PLAZO		APOYO ECONOMICO			APOYO FINANCIERO	RESPONSABLE		
			INICIA	TERMINA	PROGRAMA NORMAL	CUD	PIDER		MPIO	EDO	FEO.
·) Con5\'ucción de borde de protección en el rio Cuilapan	,	200,000	Ene. 83	Jul. 53							x
b) Conn.uccibn de do. escuela en Sn, Esteban –construcción de ··cuela en Colorado–	● 3	680,000 265.000	M··. 83 Mer.83	S"p 83 Jun 8J		x				x	x
c Elaboración de instrumento le" gal pera prohibir le invasiÓn urbe"'. en áreas agrícolas	e		Ene.83	Die 85					x	x	
d) Construcción de p.rque vecinal en Zonalthé	8	430,000	Ene. 85	Abr. 85	x						
.1 Conllrucción d" infraestructura de agua potable pera Zonll. thé V Le6n	a	345,000	Feb.83	Mav.83				F.M			
ıı Empedrado d. calle, en Colorado	,	220,000	Abr. 84	Oct. 84					x		
ıı Pavimentación de calles en Zonalthé	6	1.350.000 6,590,000	Ene. 84	Mar. 85	x						x

GRAFICA RESUMEN

ENTIDAD CHIAPAS
MUNICIPIO SAN ESTEBAN

PERIODO DE EJECUCION. ENE. 19B3·DIC. 1985.

INFORMACION BASICA					INFORMACION DE APOYO							
1	2	3	4		5				6	r		
OESCRIPCION DE LA ACCION, OBRA O SERVICIO	PRIORIDAD	COSTO APROXIMADO IPESOS!	PLAZO		APOYO ECONOMICO				APOYO FINANCIERO	RESPONSABLE		
			INICIA	TERMINA	PROGRAMA NORMAL 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11		CUD	PIOER		MPIO	EDO	FED
a) Construcción de borde de protección en el rio Cuilapan	t	200,000	Ene,83	Jul. 83		x						x
b) Construcción de dos escuelas en Sn. Esteban --construcción de e,cuela en Colorado·-	4 3	680,000 265.000	Mar. B3 Mer, 83	Sep, B3 jun.83			x x				x	x
c) Elaboración de instrumentO legal para prohibir la invaSIón urbana en áreas agrícolas	s		Ene. 83	Dic. 85						x	x	
d) Construcc"ón de parQue vecinal en Zonalthé	a	430,000	Ene. 85	Abr.85		x						
e) Construcción de infraestructura de agua potable para Zonalthé V León	2	345,000	Feb.83	Mov.83					F.M			
f) Empedrado de calle. en Colorado	r	220,000	Abr, 84	Oct. 84						x		
g) Pavimentación de calle. en Zonalthé	e	1,350,000	Ene. 84	Mar, 85		x						x
		6,590,000										

11 Indicar a qué sector corresponde la acción cuando se trate de un programa normal:

1. Agropecuario *V* forestal
2. Pesquero
3. Industrial
4. Salud
5. Educación
6. Asentamientos Humanos
7. Transporte *V* Comunicaciones
8. Comercio
9. Turismo
tü. Labor

21 CUD. Convenio Untco de Desarrollo.

31 PIDER. Programa Integral para el Desarrollo Rural.

LA PLANIFICACION PROVINCIAL*

Ministerio de Planificación V Política Económica
de la República de Panamá

Introducción**

Con el advenimiento de **un** sistema revolucionario de gobierno, se producen en Panamá rupturas en las estructuras tradicionales y se crean nuevos mecanismos e instrumentos para adaptar la administración de los asuntos del Estado a la nueva dinámica de desarrollo que exige y necesita el pa ís.

Sugen y se establecen así los Consejos Provinciales de Coordinación, las Juntas Técnicas Provinciales como organismos auxiliares, los Consejos Municipales integrados por los Representantes de Corregimientos, ias Juntas Comunales de Corregimientos y las Juntas Locales, en las comunidades.

Paralelamente a esos hechos y con el fin de apoyar y asesorar dichos organismos en el ejercicio de sus funciones, fundamentalmente en lo que al proceso de planificación del desarrollo se refiere, el Ministerio de Planificación y Poi ítica Económica inicia una etapa nueva de trabajo a nivel de las provincias. A través de los Planificadores Provinciales se promueve la preparación de planes, se realizan actividades de orientación para ese propósito, se empieza la labor de reconocimiento de la provincia, se realiza la consulta popular y se logra que los Consejos Provinciales de Coordinación elaboren y presenten los planes de sus respectivas provincias.

La elaboración y formulación de planes provinciales no es en sí el objetivo único o el final de la planificación provincial. Representa sólo una parte, muy importante sí, de lo que es todo un proceso. Vista así, o sea desde el punto de vista de la preparación de planes de desarrollo, la planificación provincial puede concebirse como un eslabón básico de la planificación en general, pero esencialmente de la planificación regional, a través de la cual se identificarán e implementarán programas tendientes a lograr la disminución del desequilibrio existente entre la Región Metropolitana y el resto del país, tomando como punto de partida el propio potencial, las características particulares y, ante todo, los elementos culturales que condicionan su comportamiento, que les da una fisonom ía diferenciada y les imprime caracteres muy peculiares.

La relación de la planificación provincial con la planificación del desarrollo nacional está en la combinación del proceso de "planificación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba". Por una

Capítulo I Y IV de la publicación *La planificación provincial* editada por la Dirección de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Planificación y Política Económica de la República de Panamá. 1974.
Párrafos tomados de la introducción a *La planificación provincial.*

parte se detectan, analizan, orientan y canalizan las necesidades y las aspiraciones populares, y por la otra, se percibe globalmente la problemática nacional, se enfocan integralmente las soluciones y, con una visión de conjunto se adoptan las decisiones y se programan las acciones.

Desde otro punto de vista, la planificación provincial es un proceso complementario al proceso de planificación nacional; sirve de base para orientar la formulación del presupuesto de la Nación, contribuye a la evaluación o seguimiento de los proyectos, estimula la participación popular, coadyuva al establecimiento y fortalecimiento de los organismos de gobierno local, detecta nuevas necesidades y recursos que dan origen a nuevos planes, identifica problemas o situaciones y sugiere alternativas para acciones futuras.

Concebida así, la planificación provincial es un proceso que sirve a más de un propósito; es, si se quiere, también, un mecanismo de acción a través del cual se logran determinados fines y, constltuye a la vez un sistema nuevo, diferente, en la planificación del desarrollo que facilita y hace posible la acción conjunta del Gobierno y Pueblo en la compleja tarea que implica la formulación de planes y proqrarnas prácticos y viables tendientes a maximizar y racionalizar el uso de la riqueza del país en la satisfacción de las necesidades de la población y en el progreso general de la Nación.

Guillermo A. Medina.
Director de Planificación
y Coordinación Provincial.

Panamá, marzo de 1974.

LA PLANIFICACION PROVINCIAL*

A. Objetivos Generales

En la planificación provincial como modalidad reciente introducida en Panamá en el proceso de formulación de los planes nacionales de desarrollo, se visualizan los siguientes objetivos:

1. Descentralizar las funciones y actividades de la planificación del desarrollo nacional incorporando a este proceso los diversos sectores de la población.
2. Estimular y lograr la participación popular en el proceso de planificación del desarrollo como medio para obtener planes que respondan a las verdaderas necesidades y aspiraciones básicas de la población y que, como consecuencia, tengan para ésta un sentido de pertenencia Y puedan recibir su apoyo y respaldo decididos.
3. Facilitar la recabación de información en la base, sobre los problemas, necesidades y magnitud de las mismas, y respecto al potencial de recursos, como punto de partida para la formulación de planes de desarrollo prácticos y viables.
4. Lograr la formulación anual de planes provinciales basados en las necesidades reales de la población, que sirvan para orientar las decisiones sobre asignaciones presupuestarias tendientes a resolver problemas prioritarios a corto plazo y lograr una mejor distribución de la riqueza dentro del territorio de la provincia, con énfasis en los distritos y áreas de mayor pobreza.
5. Contribuir al esbozo y ejecución de proyectos de impacto económico y social de inversión que permitan acelerar el desarrollo de la provincia.
6. Coadyuvar al fortalecimiento de la poi ítica de desarrollo regional tendiente a lograr mediante la integración económica y social del país, la disminución del desequilibrio existente entre la Región Metropolitana y el resto del territorio nacional.
7. Capacitar y asesorar los Consejos Provinciales de Coordinación, las Juntas Técnicas Provinciales los Consejos Municipales y las Juntas Comunales, como organismos de gobierno local, para garantizar su eficiencia en el cumplimiento de las diversas funciones que les han sido asignadas.

El planteamiento de esos grandes objetivos va ligado estrechamente a la poi ítica de descentralización de servicios y responsabilidades en que está empeñado el GObierno Nacional con el fin de agilizar y acelerar la ejecución de programas y proyectos tendientes a resolver problemas y a satisfacer necesidades locales, provinciales o nacionales cuya atención no puede postergarse mucho.

Consciente de que para alcanzar tales fines se requiere que la comunidad esté debidamente organizada, el Gobierno Nacional sentó las bases legales pertinentes y la estructura de un Gobierno Local capaz de responder positivamente a la nueva dinámica del desarrollo.

Para el logro de los objetivos antes enunciados, la Constitución Nacional de 1972 señala los mecanismos adecuados que, implementados por la legislación especial pertinente, deben utilizarse. En el Título VIII, sobre régimen provincial, la Constitución Nacional establece el funcionamiento de los Consejos Provinciales de Coordinación para promover, coordinar y conciliar las actividades oficiales y servir de órgano de consulta. De igual forma en el Título IX sobre el régimen municipal

establece los Consejos Municipales en cada Municipio y las Juntas Comunales en todos los corregimientos.

Se distinguen, ast, tres niveles de organización en la provincia para el estímulo y canalización de la participación popular en las funciones de gobierno local. La legislación vigente sobre gobierno local promulgada con posterioridad a las reformas constitucionales de 1972, crea los organismos respectivos, reglamenta su funcionamiento y establece los límites de su propia competencia. Ia Ley No. 50 de 26 de junío de 1973 por la cual se dicta el Reglamento Interno de los Consejos Provinciales de Coordinación así como la Ley No. 105 de 8 de octubre de 1973 por la cual se desarrollan los Artículos 224 y 225 de la Constitución Poiítica de la República y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones, y la Ley No. 106 de la misma fecha, sobre Régimen Municipal, destacan aspectos fundamentales del proceso de planificación del desarrollo que deben cumplir dichos organismos; por ejemplo: estudio y análisis de la problemática provincial y local planificación de las acciones a tomar, implementación y ejecución de programas, coordinación de esfuerzos y recursos y, evaluación de proyectos que se realizan.

El Artículo 4 de la citada Ley No. 50 de 26 de junio de 1973 señala como funciones de los Consejos Provinciales de Coordinación el estudio de los problemas de la población y sus posibles soluciones, la coordinación de la preparación del programa anual de desarrollo de la provincia, coordinar y evaluar la ejecución de programas y obras del sector público. Destaca, además, las funciones de determinar y canalizar los recursos existentes en la provincia para la realización de proyectos; supervisar la ejecución de los programas; supervisar el aprovechamiento y explotación racional de los recursos naturales y; colaborar en estudios e investigaciones que se realicen en la provincia con fines de programación del desarrollo.

Con respecto al logro de la participación popular en el proo ;o de planificación del desarrollo, la Constitución Nacional y las leyes vigentes sobre la materia "revén y garantizan planes reales y prácticos con amplia aceptación y decidido apoyo por parte de la población hacia la cual van dirigídos. El sistema de consulta popular implantado en Panamá como medio de conocer la realidad socio-económica del país, continuará teniendo vigencia e irá perfeccionándose y afianzándose en la medida en que los programas y proyectos de desarrollo que se formulen descansen sobre informaciones veraces suministradas por el nueblo que siente sus propias necesidades, que conoce sus problemas, aspiraciones y recursos.

Los mecanismos establecidos por la Constitución y las leyes de la República abren extraordinarias posibilidades a la incorporación de sectores populares, hasta ahora marnlnados, en la toma de decisiones, en la planificación del desarrollo y en el proceso presupuestario nacional. Los resultados de esta modalidad o poi ítica del Estado serán, entre otros, los de una mayor participación de la comunidad en la ejecución de los proyectos de inversión, en el seguimiento o evaluación de los mismos y en la administración y uso adecuado de las obras o servicios públicos.

Como puede apreciarse, el tercer objetivo corresponde a la primera fase del proceso de planificación. Ia información correcta y oportuna de las necesidades, problemas y aspiraciones de la población y sobre el potencial de recursos del medio, es la base sobre la cual descansan los planes de desarrollo más prácticos y viables. La tarea de investigación de tales aspectos es, además de compleja,

costosa. Requiere mucho tiempo, equipo humano y otros recursos. No obstante, se facilita y agiliza cuando hay participación popular consciente y organizada.

Los ya citados organismos de Gobierno Local y los mecanismos establecidos para su funcionamiento, constituyen un recurso valioso en la recabación de datos sobre aspectos económicos, sociales, trsicos y de otra índole que se requieran para efectos de planificación del desarrollo. Es, quizás, uno de los aspectos más sobresalientes del proceso de planificación, en que todos los sectores populares pueden hacer aportes de extraordinaria importancia. Su permanencia en el medio, el contacto directo con las cosas propias de su ambiente y la vivencia de los problemas permite a la población un dominio de la situación existente.

En consecuencia, la contribución de la comunidad en el aspecto de recabación de datos para efectos de planificación, no puede ser menospreciada. Por el contrario, dada su relevante importancia, debe estimularse. La experiencia de 1973 en este sentido, es valiosa.

B. La Planificación Provincial y la Planificación del Desarrollo Regional

Formando parte del sistema de planificación nacional, la planificación provincial se ubica dentro de un proceso más amplio que es la planificación del desarrollo regional. En esta forma se integran los procesos de planificación en los distintos niveles desde el nacional hasta el regional y el nivel provincial. A su vez la planificación regional es un proceso que define los objetivos, las poi íticas. las estrategias y los planes específicos del desarrollo regional del país.

Los objetivos principales del desarrollo regional y las poi íticas para lograr dichos objetivos han sido definidos en un documento preliminar del Ministerio de Planificación y Poi ítica Económica titulado *La pol/tica regional.* [1] Entre los objetivos del desarrollo regional se destacan la disminución de los desequilibrios entre las varias regiones y en especial entre la Región Metropolitana y el resto del país, el logro de una mejor integración económica y social dentro del territorio nacional, y la distribución de los beneficios en forma más equitativa dando preferencia a las regiones marginadas.

A fin de lograr dichos objetivos se ha formulado un conjunto de poi íticas y acciones entre las cuales se destaca el desarrollo provincial que se orienta mediante el proceso de la planificación provincial. El desarrollo planificado de las provincias, a su vez, está vinculado a las demás poi íticas tendientes a promover el desarrollo integral de áreas rurales, el fortalecimiento de los principales centros urbanos de crecimiento y servicios en el interior del pa Is, el desarrollo de áreas y regiones prioritarias y la desconcentración y descentralización de las instituciones del gobierno central.

La planificación provincial, a medida que incorpora los diversos sectores de la población de cada provincia, a la realización de estas poi íticas, se convierte en un instrumento práctico y esencial para establecer un enlace entre las poi íticas regionales del gobierno central y las aspiraciones y necesidades percibidas por la población al nivel local, Como ejemplo se puede citar la poi ítica de fortalecer los centros urbanos del interior para que actúen como promotores del desarrollo en sus respectivas provincias y regiones. La iniciativa yel aporte de la ciudadanía local es un promotor importante

1Ministerio de Planificación V Poiítica Económica: *La Polfrica Regional,* versión preliminar. julio, 1974.

del desarrollo de dichos centros urbanos. Estos se encuentran en las mejores condiciones de apreciar las necesidades y oportunidades locales. Además pueden y deben tomar la iniciativa para movilizar los recursos potenciales. Ello permite crear un ambiente propicio y dinámico para atraer las inversiones necesarias para el establecimiento de nuevas industrias, fuentes de trabajo y mejoramiento de la infraestructura económica y social.

Por lo tanto compete a la planificación provincial, no sólo comunicar las necesidades y oportunidades locales del desarrollo, sino que al mismo tiempo compenetrarse plenamente de las polfticas nacionales que orientan el desarrollo regional y que inciden sobre cada una de las provincias del país y que por consiguiente deben tomarse en cuenta en la planificación al nivel provincial.

Indudablemente el logro de las poi (ticas del desarrollo regional dependerá en gran parte de la vinculación e integración estrecha entre la planificación a nivel provincial y la planificación regional que se lleva a cabo al nivel nacional.

C. Implicaciones de la Planificación Provincial

La planificación provincial como innovación en èl proceso de la planificación del desarrollo nacional, tiene varias implicaciones. Plantea aspectos que no pueden soslayarse si en verdad se desea obtener planes formulados como respuestas a necesidades reales de la población y a la poi ítica y objetivos formulados por el Gobierno Central a nivel nacional.

He aqu f algunas de esas implicaciones y una serie de consideraciones al respecto:

t, Contacto directo y frecuente con el medio

Resulta dificil Y onerosa una tarea de recabación permanente de información detallarla sobre diversos aspectos de la problemática y recursos del pa is con fines de diagnóstico para la planificación del desarrollo. Es alto el nivel de confiabilidad de estudios e investigaciones realizadas periodicamente por instituciones públicas y las que con fines muy específicos lleva a cabo esporádicamente el sector privado. No obstante, para la programación de acciones tendientes al logro de metas de corto plazo y solución de problemas prioritarios, principalmente cuando hay que racionalizar el uso de los recursos disponibles, se requiere información actualizada a nivel de localidades dispersas por el territorio nacional, sobre aspectos específicos. Son datos que hay que obtener sobre el terreno, es decir en el medio ambiente en que se producen y donde, correlacionados entre si, deben analizarse para determinar su profundidad, su validez y utilidad en la formulación de proyectos y programas ajustados a las necesidades y aspiraciones locales y a las poi iticas y objetivos del desarrollo nacional.

En esta labor de permanente recabación de datos a nivel de base, el papel que juega la participación consciente y organizada de la población es de excepcional valor ya que nadie mejor que ella está en condiciones de producir información abundante, detallada y oportuna de situaciones, hechos y fenómenos que ocurren constantemente en su propia comunidad y con la cual se conforma la base para el diagnostico y pronóstico que sirven de guia a la formulación de planes de desarrollo.

2. Observación sistemática V análisis objetivo de la situación real de las provincias.

No siempre la planificación a nivel macro cubre la totalidad de las necesidades planteadas de manera individual por localidades, corregimientos, municipios y provincias. En consecuencia, se requiere de un mecanismo que impida la postergación de soluciones a problemas importantes de carácter prioritario que afectan a la población de una determinada área o región del pa(s, mediante la inclusión oportuna en los programas a corto plazo de todos aquellos proyectos dirigidos a la atención de necesidades urgentes mayormente sentidas por la comunidad y cuya satisfacción requiere ayuda oficial.

En este aspecto adquiere también relevante importancia la participación popular. La comunidad y sus organismos de Gobierno Local, sus instituciones cívicas y demás asociaciones tienen, más que nadie, tal vez, la responsabilidad ineludible de: a) estudiar constantemente la problemática que plantea el desarrollo; b) analizar los factores de progreso y los de incidencia negativa en la vida de la población; c) detectar necesidades; d) identificar recursos utilizables; e) recabar, superar y encauzar aspiraciones; f) establecer prioridades; g) sugerir acciones prácticas; h) promover actividades; i) implementar proyectos; jl evaluar tanto la factibilidad como la eficacia de los programas que se sugieran y emprendan; y k) apoyar todo esfuerzo que se haga por la superación de las condiciones existentes. Es obvio que, para que la comunidad pueda cumplir con tal responsabilidad, requiere de una orientación básica y de una asesoría permanente, labor en la cual pueden coadyuvar los funcionarios de diversas instituciones que con funciones compatibles o idénticas a las de tal responsabilidad se agitan o trabajan en distintas disciplinas o programas de desarrollo, con relación a los factores que lo condicionan ya los niveles y formas de su participación en las diversas actividades que esto supone. Si esto se logra, la visión global y detallada del conjunto de aspectos que sirven de marco de referencia a la formulación de los planes y programas de desarrollo, será más completa y objetiva, más real y, como consecuencia más confiable y mayormente útil.

3. Acopio sistemático V permanente de información sobre diversos aspectos que condicionan el comportamiento de la provincia.

Tanto la fase de diagnóstico y pronóstico, como la de formulación de programas y proyectos especlficos del proceso de planificación, son posibles gracias a la serie de datos sobre variados aspectos del área hacia la cual van dirigidas sus acciones, con que cuenten los encargados de formular los planes. Es decir, que tales fases se nutren y se desarrollan a base de información. Mientras más abundante, variada, actualizada y objetiva sea la información, mayores serán las probabilidades de aciertos en el diagnóstico y en la formulación de los programas.

Esa tarea de acopio permanente de información a nivel de base con tales fines, resulta compleja y onerosa dada la dispersión por todo el territorio nacional de las fuentes de obtención de los datos requeridos. Con estímulo y orientación constantes, la población de las comunidades, las asociaciones, autoridades y organismos de gobierno local, pueden contribuir positivamente en la producción y suministro de informaciones básicas que permitan una visión real, completa, de todos los sectores de la provincia que deben ser objeto de consideración y análisis para efectos de planifi-

cación del desarrollo. El proceso de planificación provincial permite el logro de ese objetivo.

4. Promoción y capacitación popular para la participación eficaz del pueblo en el proceso de planificación.

La participación del pueblo en el proceso de planificación del desarrollo fue siempre relativamente escasa, prácticamente insignificante, casi nula. Por un lado se pon fa en duda la capacidad popular para hacer aportes eficaces en tal sentido, y por el otro, se carecía de los mecanismos apropiados para ese fin.

En consecuencia, los planes se formulaban con participación de pequeños grupos a nivel de las agencias estatales, a espaldas de la comunidad y con bastante desconocimiento de la misma. Como resultado de esa situación se obtenian programas y proyectos que, no obstante su bondad e importancia, carecían de apoyo y respaldo popular.

Con el advenimiento del proceso revolucionario panameño, la consulta popular fue considerada importante para la toma de decisiones. Se probó, se analizó su eficiencia y, posteriormente, se institucionalizaron los mecanismos apropiados. Mas como se trata de un sistema nuevo, de instauración reciente, pese a su efectividad e importancia, hay que divulgarlo hasta lograr mediante una concientización popular, que la comunidad en general lo entienda, lo apoye, lo adopte, lo defienda y se incorpore a él.

Los frecuentes contactos con la gente de todos los sectores populares de las provincias y con los organismos y autoridades del gobierno local durante el proceso de formulación de los Planes Provinciales y en las fases de ejecución y sequirniento de los proyectos, permiten introducir y "vender la idea" al pueblo, principalmente a aquellos qrupos que aún la desconozcan y que por ese u otro motivo la adversen o le niequen el apoyo requerido.

Lo referente a la capacitación popular para tal efecto es indiscutible. Esta, si se requiere es de carácter permanente, con énfasis en las primeras fases del proceso en las cuales se combinará la docencia propiamente dicha con la promoción.

Todas las actividades del proceso de planificación provincial ofrecen magníficas oportunidades de enseñanza o de capacitación de la gente. No obstante, hay que valerse de actividades formales de capacitación popular como seminarios, cursos, conferencias, reuniones y otras en las que, se establece un contenido básico específico, se adopta una determinada metodología y se logran unos propósitos previamente formulados.

Como requisito sine qua non para la participación eficaz del pueblo en el proceso de planificación, la capacitación debe ser rica en contenido, sistemática y proporcionada por quienes tengan dominio cabal de las materias, de la metodología de la enseñanza y sin duda mucha vocación y no menos entusiasmo por los temas a tratar. De estas caracter ísticas depende, en gran medida, el éxito del proceso enseñanza-aprendizaje en las actividades formales de capacitación.

5. *Incorporación de los organismos de gobierno local, de las autoridades y asociaciones de la comunidad al proceso de planificación del desarrollo.*

 No es sólo importante, sino muy necesario que la comunidad en pleno coadyuve en la compleja

tarea de planificación del desarrollo que, como ya se ha dicho, hasta hace poco era y se creyó responsabilidad y potestad de las agencias estatales,

Por una parte, la Ley señala a los organismos de Gobierno Local responsabilidades en el estudio de la problemática en el ámbito de su jurisdicción y en el planteamiento y búsqueda de soluciones adecuadas y oportunas. De otro lado, el esquema de estrecha relación que debe existir entre la base, los niveles intermedios y el alto nivel gubernamental para la administración pública, torna obligante la participación activa de tales organismos en la formulación de respuestas concretas a los diversos complejos problemas del pa ís.

Por el conocimiento más cabal de los problemas de su respectiva área o región, producto de la propia vivencia, más que ningún otro organismo las Juntas Locales, las Juntas Comunales, los Consejos Municipales, las Juntas Técnicas y los Consejos Provinciales de Coordinación son los llamados a detectar situaciones, a formular respuestas y a establecer prioridades para las acciones en las decisiones que, finalmente, se adopten como medidas correctivas.

Se trata, en cierto modo, de la descentralización de importantes funciones gubernamentales y de un estímulo a la coparticipación de la comunidad en la responsabilidad de sugerir alternativas para enfrentar con rnnvor "cierto la problemática local y nacional.

La experiencia demuestra que la tarea no es fácil, ante todo al comienzo, cuando todavía no hay conciencia de los objetivos ni del significado y alcance del proceso. Tampoco se cuenta con muchos antecedentes. Pero es indudable que, en la medida en que esos organismos se estimulen, se orienten, se les dé responsabilidades y se les asesore, su incorporación al mismo se acelerará y se tornará mayormente eficaz.

6. Asesada permanente a los organismos y asociaciones responsables de la formulación de los planes provinciales.

La planificación como técnica para orientar los progresos y actividades del proceso de desarrollo es aún cosa nueva para mucha gente. Más todavia lo es para los citados organismos de gobierno local recientemente establecidos. Por tal motivo no sólo se requiere promover su interés y realizar con ellos actividades formales de capacitación" objeto de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, sino que es preciso darles un servicio de asesoría que garantice el mayor éxito en la compleja tarea de formulación de los planes provinciales.

La asesoría *debe* comprender todos los aspectos que exige la preparación de los planes: 1) inventario de necesidades provinciales, por sectores; 2) inventario de recursos de la provincia por tipo (naturales, físicos, etc.): 3) inventario de recursos institucionales a nivel provincial (personal, equipo, otros); 4) identificación y selección de proyectos de inversión (de rentabilidad social y de rentabilidad ecoriomica); 5) estimación de costo de los proyectos; 6) establecimiento de prioridades; 7) fijación de objetivos; 8) fijación de metas globales y sectoriales; 9) justificación de los proyectos; 10) cuantificación del aporte local y del aporte requerido del gobierno, etc.

Se trata ante todo de un servicio que debe darse oportunamente. No es una labor transitoria, sino de tipo permanente ya que la planificación es un proceso continuo y exige una renovación y actualización constante de todos sus componentes.

Como la planificación es una labor interdisciplinaria, el asesoramiento a los organismos responsables de formular los planes provinciales no es competencia exclusiva del Ministerio de Planificación y Poi ítica Económica. Toca a esta institución sí, promover la acción, identificar los recursos técnicos disponibles para tal fin, obtener y coordinar la participación de entidades o personas colaboradoras.

Mientras más eficaz sea la asesoría a tales organismos, más eficiente y fructífera resultará su labor en lo que concierne a la formulación de los planes provinciales.

UNA GUIA PARA LA PREPARACION DE LOS PLANES PROVINCIALES'

Los planes provinciales deben elaborarse siguiendo unas pautas generales básicas que permitan obtener cierto grado de homogeneidad en lo referente a esquema de contenido y presentación. Deben, ante todo constituir un reflejo de las necesidades insatisfechas y de los problemas pendientes de solución en las comunidades; un esbozo de las aspiraciones populares; la manifestación palpable de una revisión de conjunto de la problemática de la provincia; medidas y alternativas para enfocar las acciones correctivas de la situación actual; proyecciones a corto, mediano y largo plazo; conciencia del potencial de la región; y otros elementos que sirvan para la formulación de poi íticas y estrategias capaces de guiar el comportamiento de la provincia hacia el logro de metas y objetivos acordes con sus propias caracter (sticas y mayormente identificadas con las metas y objetivos nacionales.

A la luz de la experiencia de 1973 y con el objeto de facilitar y refinarel procedimiento utilizado tras la búsqueda de un producto final de más alta calidad en lo sucesivo, se ofrecen a continuación unos lineamientos sobre aspectos de mayor relevancia en la formulación de los planes provinciales.

A. Contenido Básico de los Planes

¿Qué debe contener el plan provincial? Este es, quizás, el primero de los interrogantes que deben responder los responsables de su formulación. La razón es que dando respuesta acertada y oportuna a esa pregunta, se facilitará la elaboración del esquema de contenido que servirá de guía a la determinación de las actividades a realizar para lograr tal propósito.

Como el interrogante ya fue planteado en 1973 y en virtud de que, no obstante haber tenido respuesta satisfactoria, ésta no se dio correctamente, se replantea ahora con ciertas modificaciones de fondo que pueden apreciarse en el siguiente esquema.

1. Inventario de necesidades provinciales, por sectores: educación, salud, agropecuario, industrias, transporte, vivienda, turismo, etc., por localidad, corregimiento y distrito.
2. Inventario de recursos de la provincia: naturales, físicos, etc., (fuentes de agua, playas, valles, llanuras, montañas, suelos, climas y otros).
3. Inventario de recursos institucionales: maquinaria o equipo de trabajo, medios de transporte, operarios, personal técnico de diversos niveles y disciplinas, etc.
4. Inventario de los principales asuntos, aspectos, cosas o actividades que mueven o guían yestimulan el comportamiento de la provincia. Por ejemplo: la agricultura, la ganadería, la industria u otros.

5. Proyectos de inversión: de rentabilidad social y de rentabilidad económica, con estimación del costo de ejecución. Para este fin se utilizará un formulario diseñado por el Ministerio de Planificación y Poi ítica Económica. Se hará en original y dos copias.
6. Indicación del orden de prioridad de los proyectos, por sectores.
7. Descripción de objetivos generales y específicos.
8. Descripción de metas globales y sectoriales.
9. Justificación de los proyectos indicando: población beneficiada; número y tipos de empleos que generarán; especificación del producto directo; aporte local, tipo y magnitud de ese aporte en cada caso que ello sea posible.
10. Requerimientos especiales para la ejecución de determinados proyectos (equipo especial, servicios técnicos especializados, estudios de factibilidad, etc.).
11. Calendario tentativo de realizaciones.
12. Un capítulo con descripción y análisis de los principales problemas de la provincia. Por ejemplo: fuerte y prolongada sequia, migración, desempleo, falta de capacitación de la mano de obra disponible, etc.
13. Un capítulo sobre cómo afecta la poi ítica de los sectores el desarrollo de la provincia: Por ejemplo: el crédito, el incremento de las vías de comunicación, la producción, etc.
14. Un capítulo sobre lo ejecutado en relación con lo programado y una descripción de lo que hay pendiente de realización.
15. Un capítulo con información complementaria de la provincia: población total y sus características básicas; población directamente beneficiada con los proyectos; aporte de la comunidad; recursos necesarios; requerimientos especiales; infraestructuras existentes; estudio de factibi lidad de cierta amplitud; mapas ffsico-pol ítico, de relieve, de suelos, de lugares poblados, de tenencia y uso de la tierra, etc.; identificación de los autores o proponentes de ciertos proyectos (Representantes de Corregimientos o de agencias, autoridades, etc.) y otros datos que se consideren importantes y de utilidad práctica.

B. Ordenamiento del Material o Contenido de los Planes

El documento final o contentivo de un plan provincial debe presentarse adecuadamente, es decir, en forma tal que facilite el posterior manejo y análisis de la información que posee. En consecuencia, se sugiere el siguiente orden:

1. Una portada que identifique el documento: Plan Provincial de..., año o período a que corresponde;
2. Una introducción: presentación o reseña del contenido, explicación de motivos, énfasis en aspectos relevantes, metodología utilizada o cualquier otro aspecto que se considere de interés comentar.
3. Indice de contenido.
4. Ordenamiento del material que contiene los proyectos, por sectores: agropecuario, educación, salud, etc.: por orden alfabético, si se desea o por orden de importancia, por sectores, preferentemente, y de los proyectos, por orden de prioridad, por sectores.

C. Fases Posteriores a la Preparación del Plan, a Nivel de Provincia

Una vez elaborado todo el material del plan provincial bajo las pautas o lineamientos aquí descritos, hay aún varias fases por cubrir a nivel de provincia. Estas son:

1. La revisión y aprobación del plan por el Consejo Provincial de Coordinación en pleno para confirmar si están incluidas todas las aspiraciones o si el resto de la documentación está completa.
2. La encuadernación del documento, para efectos de presentación y de seguridad en el mantenimiento del material en el orden preestablecido.
3. Remisión o entrega del Plan al Ministerio de Planificación y Poiítica Económica, por el Consejo Provincial de Coordinación respectivo.
4. Remisión o entrega de las copias de los proyectos de cada sector al Ministerio o Institución correspondiente, por el Consejo Provincial de Coordinación respectivo.
5. Mantener una copia del documento o plan para uso en la provincia.

D. Realización de Inventario de Necesidades de Recursos y de Aspectos que mueven la Provincia: Mecánica para lograrlo

Con el objeto de tener una base sólida o elementos de juicio de indiscutible validez para la forrnulación de planes provinciales que respondan a las necesidades y aspiraciones de la población e intimamente relacionados con las poiíticas y objetivos nacionales de desarrollo, es necesario realizar inventarios sobre diversos aspectos de la provincia que permitan análisis objetivos y decisiones acertadas.

Utilizando el sistema de consulta popular, el Consejo Provincial de Coordinación, organismo responsable de la formulación del plan de la respectiva provincia, promoverá la realización de diversos inventarios. La mecánica para tal propósito es la siguiente:

1. Inventario de necesidades.
   a. A través de los Representantes de Corregimientos.

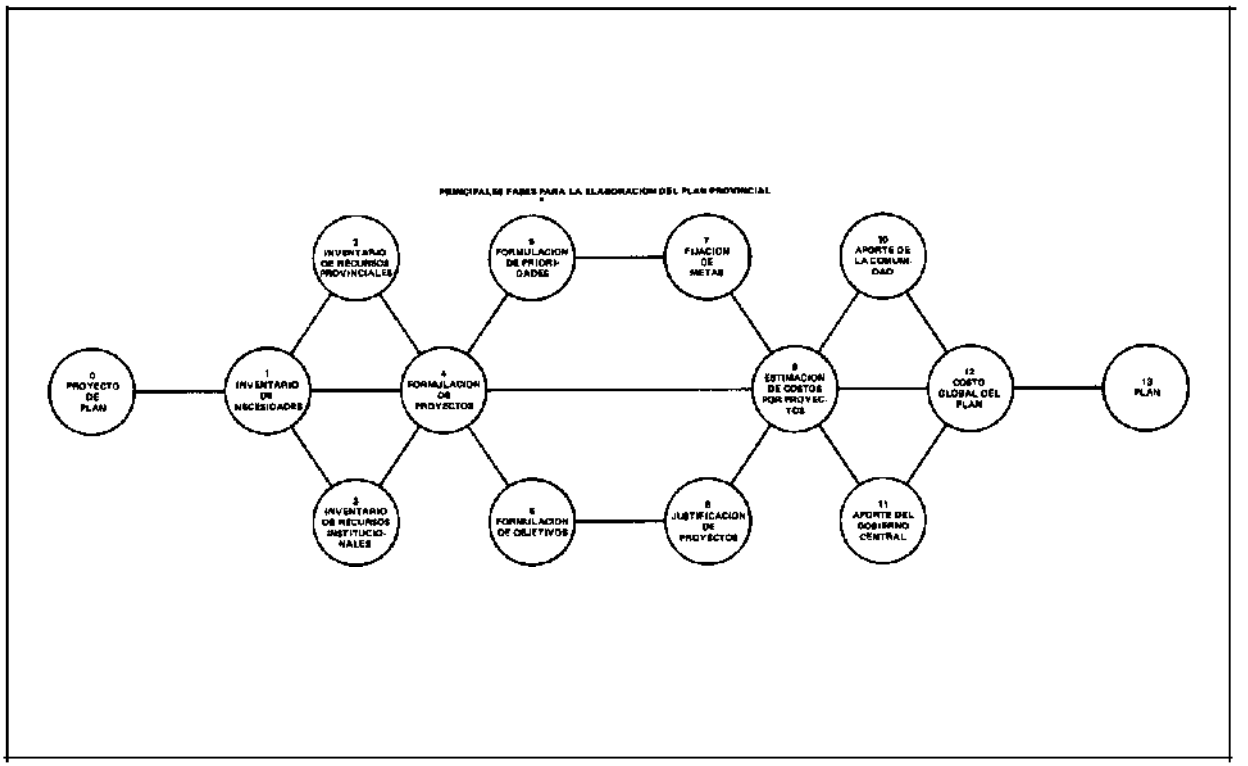
A través de los Representantes de Corregimientos cada Consejo Provincial de Coordinación obtendrá información pertinente a cada corregimiento, respecto a las necesidades por satisfacer en cada uno de los sectores (salud, educación, transporte, etc.). Los Representantes de Corregimientos consultarán las autoridades locales de su jurisdicción, las organizaciones y habitantes de las respectivas comunidades. Esta información deberá ser analizada por las Juntas Locales y Juntas Comunales del propio corregimiento antes de ser proporcionada al Consejo Provincial de Coordinación para su análisis y uso en la preparación del plan provincial.

b. A través de los miembros de la Junta Técnica Provincial.

Por medio de la Junta Técnica Provincial, el Consejo Provincial de Coordinación obtendrá infomación respecto a necesidades percibidas por cada uno de sus miembros o plenamente identificadas con la poiítica de los sectores que representan, lo cual complementará la información proporcionada por la comunidad.

Deberá lograrse que a nivel de cada corregimiento se establezcan prioridades, de acuerdo a la urgencia de las necesidades por satisfacer.

PRINCIPALES FASES PARA LA ELABORACION DEL PLAN PROVINCIAL



2. Inventario de recursos naturales, físicos, etc.

Igual que para el inventario de necesidades, se procederá para el inventario de recursos naturales, físicos o de otro tipo con que cuenta la provincia. En este aspecto el mayor aporte habrán de hacerlo los miembros de la Junta Técnica Provincial por su mayor dominio o conocimiento acerca de los mismos. No obstante, la población puede ofrecer valioso concurso al respecto. Aquí serán de utilidad los documentos como estudios realizados, mapas diversos producidos por el Catastro' Rural, fotografías aéreas y otros como informes sobre recursos marinos, minas, forestales, etc.

3. Inventario de recursos institucionales.

Con relación a recursos institucionales, el procedimiento es idéntico. En este aspecto también el aporte más efectivo se obtendrá de los miembros de la Junta Técnica Provincial. Ellos, por un vínculo directo con las instituciones a las cuales sirven, están en condiciones de obtener y ofrecer los datos correspondientes que servirán para determinar la capacidad de ejecución de cada agencia, a nivel provincial.

4. Inventario de aspectos que mueven la provincia.

En este aspecto, el esfuerzo debe ser conjunto: Representantes de Corregimientos, miembros de la Junta Técnica y las autoridades de la provincia. Todos pueden hacer aportes efectivos sobre el particular. Individualmente recaban impresiones, ideas y puntos de vista. Después en conjunto los analizan, los discuten y sacan conclusiones finales.

En este aspecto los miembros de la Junta Técnica deben realizar la mayor parte del esfuerzo.

Se trata de identificar dos tipos de hechos.

Primero, cuáles son los sectores de actividad económica más importantes de la provincia. Para ello se pueden utilizar cifras de empleo para determinar cuáles son los sectores que generan la mayor cantidad de empleos. Cuando sea posible, pueden emitirse juicios fundados acerca del monto de ingresos generados en cada sector para determinar su importancia relativa.

Segundo, se trata de identificar también los sectores o actividades que más rápidamente se expanden en la provincia, recurriendo para ello a información referida a varios años recientes. Por ejemplo, no sólo interesa verificar si el sector agropecuario es o no un sector importante en la provincia; también es importante saber cuáles cultivos se están desarrollando más rápidamente.

También esta sección puede complementarse con otros enfoques. Pueden recogerse opiniones en términos de si los recursos naturales de la provincia son los elementos que la mueven, o si lo es su simple tamaño demográfico o si lo son las actividades secundarias (industrias) o terciarias (comercio) o si lo es sólo la actividad del gobierno (en obras públicas por ejemplo).

Finalmente deben emitirse juicios acerca de la posibilidad de expandir rápidamente las actividades más importantes, ya sea por su volumen o por su comportamiento dinámico.

Como ejemplo de lo que debe incluirse bajo esta sección puede citarse el caso de la Provincia de Coclé: El Area de Aguadulce se caracteriza por la producción e industrialización del azúcar, la sal y la leche; el sector de Penonomé, el cultivo de granos, la ganadería, etc.; en tanto que en la zona montañosa lo es el cultivo del café, naranjas y otras frutas.

Hay en perspectiva proyectos como el del Ingenio "La Victoria 111", drenajes en las tierras bajas, riego en Los Llanos de Coclé, expansión del puerto de Aguadulce. molino de papel a base de bagazo de caña, pesca de camarones y otros no menos importantes.

¿Pueden, en verdad, estas actividades, mover o continuar moviendo la provincia? ¿Cuántas de esas actividades o proyectos serán empresas mixtas, cooperativas o particulares?

Otra cuestión dentro de este mismo tema es lo concerniente a la distribución de la riqueza que se genera en la provincia, por concepto de las nuevas actividades propuestas para la misma. La distribución más equitativa de la riqueza está vinculada a tres elementos, por lo menos: 1) el nivel de empleo adicional; 2) el nivel de salarios; 3) las formas de propiedad. Desde este punto de vista debería proponerse -aún cuando sea de manera preliminar- la selección en cada proyecto de una forma de producción (una tecnología) que ocupe la mayor cantidad de mano de obra. Por ejemplo, en una lechería nueva, el ordeño puede ser mecánico o manual; debiera preferirse e indicarse este último método. Pueden darse indicaciones generales sobre el nivel corriente de los salarios pagados el! diversas actividades, sobre todo en aquellos similares a la de los proyectos propuestos. En relación a la propiedad, las formas sociales y no tradicionales de propiedad deben ser propuestas cada

vez que sea posible, como por ejemplo, cooperativas, empresas mixtas, etc.

E. La Identificación y Formulación de Proyectos de Rentabilidad Social y de Rentabilidad Económica, Justificación, Establecimiento de Prioridades, Objetivos y Metas: Mecánica para la Realización de esas Actividades

El inventario de necesidades, de recursos Vde cosas o aspectos Quecondicionan el comportamiento de la provincia a que ya se ha hecho mención, servirá de base a la identificación y formulación de proyectos. A este respecto es importante considerar:

1. Proyectos de rentabilidad social.

Bajo este título se ubicarán todos aquellos proyectos como escuelas, anexos y comedores escolares, colegios, campos de juego, iglesias, centros o subcentros de salud, pozos, acueductos, edificios públicos, caminos, puentes y otras obras de las cuales no se espera una recuperación, económica de las inversiones, en plazos relativamente cortos. Son proyectos u obras que satisfacen necesidades inmediatas de la población en que la recuperación de lo invertido en su ejecución es a un plazo de varios años. Dicho de otra manera, se trata de servicios sociales que requiere la comunidad y que la población devuelve más tarde con producción de bienes y servicios que beneficiarán a otros grupos sociales.

2. Proyectos de rentabilidad económica.

Con tal designación se identifican los proyectos cuya inversión es recuperable en corto plazo, por razón de los recursos que los mismos generan o producen. Entre estos pueden mencionarse proyectos agrícolas, pecuarios, industriales, agroindustriales, turicentros y otros que permiten la explotación de los recursos de la región y que a su vez generan un considerable número de empleos de tipo permanente para ocupar mano de obra local.

Este tipo de proyectos es importante además, porque aparte de que ofrece posibilidades de recuperación de las inversiones, produce o genera recursos que pueden utilizarse en la ejecución de otros proyectos de desarrollo o en la satisfacción de necesidades de la comunidad. Ojalá se logre identificar proyectos de tal índole en todas las provincias; pues, permitirían la liberación de recursos necesarios para continuar el progreso económico y social de las mismas.

3. Proyectos de competencia del Municipio.

Es conveniente y de suma importancia que se identifiquen proyectos que son de competencia del Municipio. Incluidos en el plan provincial, deben aparecer como parte integrante de éste, pero con indicación de que su ejecución compete al Gobierno de la comuna y, en consecuencia, no se presentan para que sean considerados dentro de las asignaciones presupuestarias del Gobierno Central. Este aspecto tiene mucha trascendencia, pues de no considerarse así se puede seguir cayendo en el error de restarle méritos, capacidad, responsabilidad y hasta recursos a los Municipios, Proyectos como mataderos, mercados, recolección de basuras, por ejemplo, atañcn directamente al Municipio y no al Gobierno Central. Las autoridades municipales deben ser conscientes de ello y procurar que el Municipio establezca, promueva, ejecute, mantenga o explote lo que es propio de ese nivel gubernamental y lo que le es potestativo.

4. Justificación de los proyectos.

Este aspecto lo constituye toda esa serie de datos que permiten demostrar que cada proyecto que se formula es necesario, factible y de gran alcance o trascendencia.

Incluye:

a. Antecedentes históricos: origen del proyecto;
b. Descripción de cada proyecto: en qué o de qué consiste;
c. Magnitud o tamaño;
d. Ubicación en cuanto a lugar específico en donde se establecerá o ejecutará;
e. Población beneficiada directa o indirectamente;
f. Relación con otros proyectos;
g. Empleos que generará: número y tipos;
h. Proporción en que utilizará recursos locales;
i. Aporte de la comunidad a la ejecución;
j. Grado de urgencia que exige su realización;
k. Importancia y trascendencia para la comunidad, para la región o para el país;
l. Aporte requerido del Gobierno Central;
ll. Cualquier otra información complementaria que se juzgue de utilidad.

5. Establecimiento de prioridades.

Esta fase trata de lograr mediante un análisis sereno, profundo y objetivo de las necesidades locales y de las poi íticas y objetivos nacionales, un orden de prioridades que sirva para orientar las decisiones y acciones futuras.

Dadas las limitaciones en materia de recursos y de la capacidad de ejecución por parte de las agencias y de las propias comunidades, establecer prioridades resulta una necesidad y un imperativo insoslayables. El uso del sentido común de las cosas conducirá a la ubicación correcta de los proyectos en el tiempo, según la urgencia de las necesidades que los mismos tienden a satisfacer.

Ese orden debe establecerse para los proyectos, en general, y además por sectores.

El establecimiento de prioridades representa un ejercicio práctico de programación a corto, mediano y largo plazo, que deben aprender las comunidades, sus autoridades y los funcionarios involucrados en el proceso de planificación del desarrollo.

6. Especificación de objetivos y metas.

En lo que a objetivos se refiere, lo que se persigue es tener claro lo que se pretende y desea lograr en términos generales. Es decir, qué propósitos inspiran talo cual proyecto, hacia dónde se va, a dónde y por qué se pretende y se debe llegar; qué necesidades serán satisfechas o qué problemas se resolverán; en fin, qué beneficios se espera obtener.

Respecto a las metas, lo que se desea es una cuantificación de resultados que puedan medirse numéricamente y que se estima podrán obtenerse en determinados lapsos o períodos. Ejemplos: número de kilómetros de camino o de carretera a construirse; aumento a un tanto por ciento del número de aulas de clases existentes; disminución en tal cantidad de la tasa de analfabetismo o de

casos de enfermedades de origen hídrico, incremento de determinado rubro de la producción a razón de cuántas unidades con respecto al último año, etc.

F. Responsabilidades Específicas de las Partes Involucradas en el Proceso de Formulación del Plan Provincial

En el proceso de formulación de los planes provinciales mediante el sistema de participación popular, hay involucrada mucha gente: Representantes de Corregimientos, autoridades locales, Miembros de las Juntas Técnicas Provinciales y de los Consejos Provinciales de Coordinación, Planificadores y otros.

Como quiera que el límite de tales responsabilidades está prácticamente esclarecido, es importante señalarlo a objeto de facilitar la participación de todos los afectados y de evitar confusiones, omisiones o dificultades que puedan obstaculizar la labor y minimizar los resultados de la misma.

1. Responsabilidades de los Representantes de Corregimientos.

Su responsabilidad en el proceso de formulación del plan provincial se centra en los siguientes aspectos:

a. Consulta popular sobre necesidades o proyectos a ejecutar y recursos disponibles en las comunidades de su jurisdicción.
b. Preparación y ordenamiento de la información producto de la consulta popular para ser suministrada al Consejo Provincial de Coordinación respectivo para su procesamiento a través de la Junta Técnica.
c. Suministro oportuno de la información, producto de la consulta popular al Consejo Provincial de Coordinación.
d. Complemento de la información, producto de la consulta en caso necesario.

2. Responsabilidad de la Junta Técnica Provincial en el proceso de formulación del plan provincial.

A este organismo auxiliar del Consejo Provincial de Coordinación le corresponden, esencialmente, las siguientes tareas:

a. Asesoría a los Representantes de Corregimientos en la realización de la consulta popular.
b. Análisis y procesamiento de la información obtenida en la consulta popular.
c. Recabación, análisis y procesamiento de la información obtenida de las agencias estatales a nivel de provincia respecto a políticas, programas y proyectos sectoriales y recursos institucionales.
d. Preparación y formulación de proyectos.
e. Preparación del plan provincial, es decir, elaboración del documento propiamente dicho.

3. Responsabilidades del Consejo Provincial de Coordinación en el proceso de formulación del plan provincial.

a. Compilación y ordenamiento de la información obtenida por los Representantes de Corregimientos mediante consulta popular.
b. Entrega de la información a la Junta Técnica Provincial para su procesamiento.
c. Revisión y aprobación del plan.

d. Remisión o entrega del plan a los organismos competentes: Ministerio de Planificación e instituciones ejecutoras. A estas últimas se entregará o enviará copia de la parte pertinente a su respectivo sector.

4. Responsabilidades de los Planificadores en el proceso de formulación de los planes.

Las responsabilidades de los planificadores en el proceso de planificación provincial son diversas. Las de mayor relevancia son:

a. Asesoría a los Representantes de Corregimientos en lo relativo a la consulta popular.
b, Asesoría al Consejo Provincial de Coordinación en sus labores inherentes a la preparación del plan.
c. Asesoría a la Junta Técnica Provincial en lo referente a sus funciones específicas dentro del proceso de'formulación del plan.
d. Identificación de proyectos mediante sus viajes de reconocimiento de la provincia y someterlos a la consideración del Consejo Provincial de Coordinación y de la Junta Técnica Provincial.
e. Cooperación en el complemento de la información que se requiere para la preparación del Plan Provincial.
f. Realización de viajes periódicos de reconocimiento de la provincia para detectar problemas o necesidades existentes, por tipo y ubicación; recursos disponibles por tipo, ubicación, posibilidades y requerimientos para su uso; infraestructuras existentes tales como carreteras y caminos, escuelas y colegios, centros de salud, etc.; aspectos que mueven la vida de la provincia, ejemplo: la agricultura, la industria, la economía en general, la política o centros de concentración del poder y de las decisiones, etc.
g. Seguimiento o evaluación de los proyectos de inversión.
h. Compilación de nuevas necesidades y detección de otros recursos con fines de replanteamiento y formulación de nuevos planes.

LOS ACTORES EN LA PLANIFICACION*

Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger,
Rolando Franco y Eduardo Palma

A. Aspectos generales

Todo proyecto poi ítico, sea cual fuere su naturaleza, puede instrumentarse técnicamente a través del proceso de planificación. Sin embargo, no es el proceso de planificación en abstracto, sino sus actores quienes determinan los caracteres de esa instrumentación.

La identificación y análisis de esos actores plantea problemas difíciles, cuya solución varía según los planos de profundidad del anál isis, por lo que diversas respuestas pueden ser igualmente legítimas. El que este documento tenga por objeto la planificación nacional torna a algunos de estos planos en más relevantes que otros.

Desde este punto de vista, y al nivel más abstracto, puede decirse que el único actor de la planificación es el Estado; pero, al mismo tiempo, es evidente que el mismo Estado proporciona y regula el escenario en que diversos actores internos y extranacionales interactúan en el proceso de planificación. Hay, además, otras dimensiones complejas del Estado en relación con la planificación que deben ser examinadas. La posibil idad de actuar en todas ellas se traduce y depende de la existencia de un aparato estatal, actor o pluralidad de actores en el proceso, sobre el que, de diversas maneras, tratan de influir el resto de los actores. Por último, este complejo proceso tiene un producto: su traducción en poi íticas estatales en las que se despliega el proceso de planificación.

Por estas razones, este capítulo examina sucesivamente el escenario, los actores internos y extranacionales, las diversas dimensiones en que el Estado es actor del proceso y, por último, el aparato gubernamental. Debido a su complejidad y especial importancia, la cuestión de las poi íticas estatales se analiza en el capítulo siguiente. No es ocioso reiterar, quizás, que como el tema central es la planificación nacional, los otros actores sólo se examinan aqu í en relación con ella, y no se entra a considerar los aparatos organizativos de los que pueden estar provistos, girando la discusión esencialmente alrededor del Estado.

B. El Estado y el escenario de la planificación

En tanto que el Estado dispone del monopolio de la coacción legítima, podría en cierto modo decirse que es el único actor de la planificación. Solamente él está en condiciones de establecer las normas que regirán obligatoriamente el proceso y darán validez jurídica a su producto. En este

* Caoüuto IV de *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas,* Sotari , Ardo E.; Boentnaer, Edgardo; Franco. Rolando y Palma, Eduardo. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Cuadernos del ILPES no. 26, 1980.

sentido abstracto, la aseveración es verdadera y tiene la importancia de señalar una diferencia básica entre América Latina, donde el Estado ha sido la forma poi ítica desde hace al menos un siglo, y otras regiones del mundo no desarrollado donde se trata de un fenómeno mucho más reciente.

Como consecuencia, en varios países del continente aparecen ya en el siglo XIX proyectos políticos nacionales muy estructurados, y la concepción moderna de la planificación encuentra antecedentes nada desdeñables que facilitan su inserción. En otras palabras, la planificación es estatal; se inscribe dentro de Estados que tienen una determinada estructura de poder interna y diferentes maneras de afirmación frente a los intentos hegemónicos externos. Naturalmente tal estructuración no es estática. Por el contrario, podría sostenerse que es posible identificar a través del tiempo diferentes constelaciones de poder que dan origen o permiten la formulación de distintos proyectos poi [ticos, apoyados en clases y grupos sociales de gravitación y composición relativa variables. Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente, sino vinculados en una completa trama de alianzas, compromisos y antagonismos. Su consideración individual en los párrafos que siguen, obedece pues sólo a fines de exposición.

He ah í que si la planificación es, en este plano, un instrumento del Estado y éste su único titular legítimo, también es cierto que el Estado proporciona el escenario en que interactúan los múltiples actores del proceso que lo constituyen y establece, además, las normas que lo rigen. Ese escenario es complejo, no sólo porque muchos actores internos y externos intervienen en él, sino porque la misma idea de escenario es abstracta. En realidad dentro de ese escenario general se despliegan varios otros, áreas de confrontación de los diversos actores, en las que estos últimos no son necesariamente los mismos, ni los conflictos desembocen en uno central y único. Los intereses de los exportadores pueden divergir, y normalmente así sucede, de los sostenidos por los importadores; el nivel de precios agrícolas afecta los intereses de los consumidores urbanos; la planificación nacional puede favorecer a algunas regiones y perjudicar a otras, etc.

Los actores, entonces, tratan de defender sus propios proyectos poi íticos cuando los tienen, sus intereses cuando éstos no han sido considerados en algunos de los que se confrontan, sus ideas, etc., en el escenario regulado por el Estado, pero al hacerlo tratan de penetrar al interior del proceso mismo de decisión estatal.

C. Los actores internos y externos

Esa gran diversidad de actores se estructura en formas múltiples y variables según las situaciones nacionales, lo que hace vano intentar presentarlo en fórmulas simples.

Siempre aparecen actores formalmente responsables y actores reales que pueden o no coincidir con los primeros. En muchos países existen definiciones legales o reglamentarias de los actores legítimos en el proceso de planificación, pero es obvio que no son los únicos participantes en él.

Es importante también distinguir de los actores propiamente internos, aquéllos que son en esencia externos al país, como las empresas transnacionales. En general, es posible decir que los actores reales y su grado de participación efectiva depende de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopol ítico que se adopta o se impone. La exploración de las consecuencias de esta afirmación excederte con mucho a la naturaleza de este documento.

Cabe sin embargo, observar que, en cualquier circunstancia, la reducción del análisis a actores formalmente definidos, por ejemplo políticos, planificadores y burócratas, es simplista y engañosa. Lo primero, porque pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en el proceso de planificación y que no siempre actúan a través de los actores mencionados sino por ejemplo, paralizando en todo o en parte la ejecución de la política planificada. Lo segundo, porque tiende a mostrar la planificación como un drama que se desarrolla desde la perspectiva del planificador, el que aunque muy importante es sólo un actor en un proceso en el que intervienen, incluso desde el punto de vista técnico, muchos otros. Este hecho comienza a ser reconocido formalmente en varios países. Por ejemplo, el Ministerio de Planeamiento en la Argentina se divide en dos partes: Planeamiento y Proyecto Nacional. Esta última reconoce a su vez, una biparticipación; Relevamiento y Prognosis, Proyectos y Políticas. Esta mención basta para indicar la variedad de técnicos que, además de los planificadores, requiere la tarea. En la práctica, con mayor o menor intensidad y sea cual sea la organización formal, esto ocurre en todas partes.

Si bien los actores efectivos son muchos más que los reconocidos por los análisis tradicionales, tampoco son innumerables, y en cada sociedad es posible reconocerlos. Su grado de participación depende del poder que detentan, pero también de la naturaleza del proyecto político. Es decir, los excluidos no sólo lo son por tener poco poder para enfrentar al proyecto político dominante, sino porque éste se propone excluirlos total o parcialmente.

Los cambios internos y los ocurridos en el escenario regional e internacional pueden alterar bastante a fondo la posición de los actores y su participación en el proceso de planificación. Así, por ejemplo, la promoción de las exportaciones no tradicionales ha introducido como actores de la planificación a grupos que en el pasado estuvieron ausentes o tuvieron un papel muy poco significativo en ella.

El proyecto político define los grados de participación o de exclusión deseables, en función de consideraciones que van más allá de la economía pero que tienen profundas implicaciones para ésta. La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquél pueda dar los resultados esperados. En cualquier caso, puede haber muy diferentes definiciones de las participaciones que se considera necesario incluir o excluir en las diversas etapas del proceso.

¿Debe situarse la participación sobre todo en las decisiones básicas de las que arranca el proceso, en la ejecución del mismo, en la revisión o en todas las etapas? ¿Es la mediación ideológica, implicada en todo proyecto político que se piensa ejecutar por medio de la planeación, la que da respuesta a estos problemas? Se sabe muy poco, además, del papel efectivo de la participación y de su variable importancia en las diferentes etapas o según los diferentes objetivos. Debe haber, sin duda, metas que son imposibles de obtener sin diferentes grados de participación voluntaria, entre tanto que otras pueden lograrse sin recurrir a ella o restringiéndola al mínimo, independientemente de las motivaciones ideológicas que estén detrás de los proyectos políticos. Hay muy poca investigación, sin embargo, que haya tratado de determinar con objetividad los diversos papeles que la participación desempeña efectivamente, distinguiéndolos en lo posible de los que debería desempeñar según la diversidad de proyectos políticos.

De todas maneras, existen en la sociedad proyectos competitivos. El plan estatal es sólo uno de ellos, o bien es el producto de un compromiso más o menos abierto entre los existentes, Todo plan estatal traduce elementos de conflictos y de consenso, en dosis muy variadas. Ello es muy perceptible en la etapa de elaboración y de definición; pero existe a lo largo de todo el proceso. Además, las áreas de conflicto rara vez cubren con la misma intensidad las diversas dimensiones de los proyectos competitivos. Así por ejemplo, como ya se señaló, puede esperarse más consenso sobre el desarrollo futuro de la energía eléctrica, que sobre la redistribución del ingreso o sobre la reforma urbana.

Los actores definen estrategias respecto al proceso planificador que pueden ser muy complejas y que hacen difícil, a veces, discernir los elementos de consenso y conflicto en juego. A vía de ilustración, cabe recordar que en el caso de la planificación francesa se ha señalado que la actitud de desinterés de los ernoresarios en el debate acerca de las estrategias del plan, y la negativa tanto suya como de los sindicatos a aceptar las comisiones del plan como lugar de concertación de acuerdos, se explica por el hecho de que cada sector elige para negociar las instancias que le son más favorables y donde puedan maximizar su influencia. Si el acuerdo se definiera en la comisión del plan privaría al sindicato de la huelga, al empresario de la manipulación de los precios y a ambos de la libertad para modificar después sus propias estrategias.

Los actores tienen, pues, muy diversos recursos de poder y los usan en muy diferentes instancias. La multiplicidad de los recursos y el hecho de que su análisis escape a los límites de este documento, lleva a mencionar sólo algunos. Los planificadores poseen información, conocimiento y métodos que les permiten señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro, así como los imperativos de la coherencia del proceso. A su vez, los intelectuales tienen poder por su capacidad de generación de ideas y pensamiento. Los partidos poi íticos aportan una visión de la sociedad futura deseada que sus miembros comparten, además de la organización y el respaldo de masas. Los empresarios manejan capital, precios y crédito, y hacen valer su conocimiento profesional y la información que les proporcionan sus propias tecnoburocracias privadas. Los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública y tienen a favor su número.

Sin duda, el mercado es un terreno que favorece al empresario, a los grupos profesionales y a los sectores de altos ingresos en general, en tanto que el voto es un recurso que puede dar un mayor poder al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados.

Los militares disponen de las armas, de su cohesión y prestigio institucional y de la similitud de juicios que deriva de un proceso de socialización en valores comunes. Por último, las empresas transnacionales disponen de capital, de tecnología y del control de determinados mercados. No corresponde hacer aqu í ni un análisis exhaustivo ni una evaluación del poder efectivo de cada grupo social, variable por otra parte en cada país. Sólo en el análisis de poi íticas estatales concretas, como el que se explora en el capítulo siguiente es posible penetrar en la compleja trama de relaciones.

De todos modos se añaden a continuación algunas observaciones respecto de las empresas y de los tecnócratas, dada su ubicación estratégica en la planificación.

Las empresas, y en particular las corporaciones transnacionales, son actores destacados de cualquier proceso de planificación. Además, independientemente de que exista o no en el plano nacional,

la planificación se ha convertido en práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor **importancia.**

Los estudios sobre la materia coinciden en señalar que los planificadores de las empresas se han transformado en analistas y formuladores de la poi ítica de las mismas, y actúan como asesores o como estado mayor en contacto estrecho con sus más altos ejecutivos.

Hayal menos dos lineas de acción distintas de la planificación empresarial. Una de ellas es la tradicional función de evaluación y control de resultados, que en la actualidad resulta insuficiente, por lo que se le ha añadido la planificación estratégica, más preocupada de precisar objetivos y poi íticas.

Las observaciones precedentes no hacen sino confirmar el poder que tiene ese actor fundamental del proceso de planificación que es la empresa; poder derivado no sólo de su fuerza económica-financiera, sino también del aprovechamiento de la información, de las proyecciones microeconómicas y macroeconómicas y de los demás instrumentos de la técnica contemporánea.

Los sistemas de planificación de los países de economía mixta no pueden eludir la necesidad de definir una forma de relación con la empresa privada. A menudo, por desconfianza, temor o simple incomunicación, ocurre que se elaboran planes y se formulan poi íticas sin contacto ni consulta con el sector privado, pese a la gravitación decisiva que la conducta de éste tiene en el desarrollo efectivo del país. Es evidente que la formulación de un plan o el diseño de un conjunto cualquiera de poi íticas económicas requiere conocer los programas, intenciones, actitudes y prejuicios de las empresas, así como el grado de concordancia o disparidad de criterios e intereses que las caracteriza. Un sistema de planificación que ignora estos antecedentes no está en condiciones de proyectar el futuro, de programar acciones coherentes que signifiquen un efectivo apoyo al desarrollo del sector privado, ni de sugerir poi íticas que permitan influir u orientar su comportamiento o vencer su posible resistencia a determinados aspectos del plan. El temor a la presión empresarial no es razón válida para rehuir el contacto. Es evidente que los empresarios siempre harán uso de su poder y no carecen de canales e instrumentos para ejercerlo, entre los que, por lo demás, rara vez se cuentan las entidades que integran el sistema formal de planificación, dada la distancia que suele existir entre ellos y los centros efectivos de decisión.

En suma, una situación de aislamiento del sistema formal de planificación respecto de la empresa privada tiende a acrecentar el considerable poder que de por sí detecta este actor social, el que a menudo, al menos en lo que concierne a las corporaciones y conglomerados de mayor dimensión, ha adoptado, con mayor continuidad y un más alto grado de socialización interna que el Estado, los valores, procedimientos y técnicas propios de la planificación.

Es conveniente detenerse también un instante en el "experto", convertido en actor importante de la planificación yen dueño de una significativa cuota de poder en variados planos del proceso social.

El aporte científico-técnico del experto es, sin duda, de la mayor importancia, cualquiera que sea el proyecto y régimen poi ítico imperantes. Ya no se concibe un proceso de desarrollo que prescinda de su contríbución y que no concuerde con la necesidad consiguíente de tecnificar la administración pública, perfeccionar los mecanismos de elaboración de planes, programas y proyectos de inversión y, en fin, aprovechar en todos los planos y niveles el prodigíoso avance del conocimiento disponible.

Para los fines del presente trabajo, interesa tan sólo señalar que lo anterior no implica que el juicio del experto sea el factor determinante en la decisión y en la acción social. Mucho menos cabe atribuir al experto la función de que, en su calidad de tal, sea quien tome las decisiones sociales, pues si así aconteciera se estaría deformando el papel que le corresponde. Es en este sentido que se suele hablar del imperio indebido de la tecnocracia, que usurpar ía las funciones dè decisión social y poi ítica.

Lo anterior no es sino el reflejo del poder que ha adquirido el tecnócrata. No integra éste un grupo perfectamente homogéneo, que responda a una ideología común y a análogas motivaciones, ya que se reconoce la afiliación de técnicos a casi todos los sectores ideológicos y partidos poi íticos conocidos. No obstante, adquieren ciertos valores comunes que provienen, por ejemplo, de su paso por determinados cursos de posgrado.

Al respecto, cabría señalar la inquietud que el poder del experto ha ido suscitando en los países desarrollados de Occidente. En efecto, en años recientes diversos autores europeos han planteado el riesgo que su creciente predominio puede implicar para el funcionamiento de una sociedad democratica. Las diferencias en la capacidad de acceso y comprensión del complejo conocimiento especializado y el carácter inherentemente elitario y no democrático de los círculos en que se mueve, puede conducir a procesos de torna de decisión en que la participación ciudadana se reduzca progresivamente.

La pérdida de poder del parlamento frente al poder ejecutivo -con el apoyo de sustentación que le dan sus expertos- no es sino un caso especial, particularmente visible, de un fenómeno más general. No hay sino un paso desde esta situación a la pretensión de la autoridad ejecutiva de ser el único intérprete válido del interés general.

Estas acotaciones no tienen más objetivo que destacar el papel que hoy desempeña el experto, actor social tan estrechamente ligado a la planificación. En su calidad de planificador, reivindica su función técnica, pero indudablemente quienes están más próximos a los centros de decisión, o deben interpretar o ponderar antecedentes cumplen también, de hecho aunque inconscientemente, una función poi ítica.

En todo caso, por lo dicho resulta claro que sean cuales fueran las intenciones del proyecto poi ítico en juego, la desigualdad entre los actores del proceso, que llega hasta la exclusión de algunos, hace difícil o imposible la obtención de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica, por ejemplo, cuando los afectados por ella no tienen ninguna voz en la definición del proyecto poi ítico ni en el proceso de planificación, y sólo son percibidos como víctimas indeseables de ellos. En ese sentido, el mayor o menor grado de exclusión y de desigualdad entre los actores admitidos es una de las causas, aunque no la única, de la mayor o menor desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

D. Los actores extranacionales de la planificación.

Hay dos actores que, normalmente, planifican su propia acción: las empresas transnacionales y los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento. Como la acción de estos últimos se supone regida en gran medida por reglas determinadas por los mismos gobiernos, sólo los primeros serán considerados en este contexto.

No es esta la ocasión de caracterizar a las empresas transnacionales, pero, complementando lo expresado en párrafos anteriores, debe recordarse el papel básico que el proceso de planificación tiene en su comportamiento. Por naturaleza; estos conglomerados se proyectan hacia un futuro relativamente lejano y realizan acciones cuyos frutos serán visibles en el largo plazo, por más que, obviamente, deban estar muy atentos a las exigencias del corto plazo. Se ha discutido y se discute si la acción de estas organizaciones es beneficiosa o perjudicial para los Estados, en cuánto y hasta dónde puede haber coincidencia o conflicto entre sus intereses y los del Estado-Nación. Pero tal controversia escapa a los 1ímites de este documento.

Sin embargo, sean las empresas transnacionales buenas o malas en sí, o buenas a veces y malas otras -según la posición que se adopte-, lo que parece imposible es que el Estado pueda ignorar en su planificación aquella que realizan tales empresas. Sería necesario tomarla en cuenta hasta para aprovechar debidamente sus efectos benéficos en el supuesto de que se parta, lo que parece aventurado, de que ellos siempre existen.

Los diversos planes que las distintas empresas transnacionales formulan pueden -y normalmente así ocurre- tener efectos muy diferentes sobre el plan estatal, y suelen competir con él. Pero en todo caso, la planificación estatal no puede ignorar esos planes sin grave riesgo. Sobre el comportamiento que conviene adoptar ante esta sítuación históricamente inédita, que hasta los Estados más poderosos enfrentan hoy, no hay más que inicios de definición. Los llamados "códigos de conducta" de esos conglomerados, examinados en diversos foros, no son en definitiva más que el intento de la sociedad internacional de establecer normas que los rijan y permitan prever su comportamiento, facilitando a los Estados la adecuada anticipación a él. La actividad económica y social es imposble sin normas que permitan calcular razonablemente sus cambios futuros. En otras palabras, los "códigos de conducta" u otros sistemas normativos persiguen que la planificación estatal esté al abrigo de comportamientos que puedan frustrarla o torcer su significado o, lo que es lo mismo, que esos comportamientos puedan considerarse con razonable confiabilidad dentro de las funciones que aquella planificación formula.

Esta competencia entre la planificación estatal y la realizzda por las empresas transnacionales tiene un rasgo que la diferencia de la que puede existir entre la primera y los planes privados de los actores internos, porque en ella está en juego la real afirmación de la soberan ía del Estado-Nación. En sus formas extremas, en efecto, no sólo se trata de influir para modificar la voluntad del Estado sino de constreñir esa voluntad en términos que equivalen a una sustitución. Sólo la presión irresistible de Estados muy poderosos sobre sus satélites puede compararse históricamente a esta situación, en lo que se refiere a las dimensiones de lo que está en juego.

Por ello, y pese a que comienza a incorporarse este aspecto en el proceso de planificación, se echa de menos un análisis sistemático de la relación entre la planificación estatal y la de las empresas transnacionales, como el que se ha dedicado a otros temas que parecen tener menor relevancia. De las tantas cuestiones que deberían considerarse, se mencionará aquí una a título puramente ilustrativo.

En la nueva orientación muy generalizada de las economías latinoamericanas hacia lo internacional, el fomento de las exportaciones, particularmente las no tradicionales, cobra una importancia crucial en los planes de desarrollo. Ahora bien algunas firmas exportadoras pueden estar sometidas

a ciertas restricciones para exportar, en virtud de que el país sede de la firma matriz las ha establecido. Este caso de imperio extraterritorial de la ley de un Estado a través de las empresas transnacionales es sólo un ejemplo de las presiones a las que puede verse sometida la gestión gubernativa y en consecuencia, la planificación estatal,

Como se ha afirmado, respecto a aquéllas "su poder y expansión le permite influir. directa o indirectamente en las poi íticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a veces contribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia"."

Estos hechos no significan sólo una evidente pérdida de soberan ía que naturalmente afecta a los sistemas de planificación nacionales. Concretamente, la planificación se encuentra ante complejos económicos gigantescos respecto de cuyas intenciones y poi íticas le es difícil obtener información suficiente y oportuna, requisito básico para tener al menos en cuenta sus decisiones probables en cualquier esfuerzo de predicción. Si se pretende influir u orientar la acción futura de tales empresas, es probable que resulten insuficientes los instrumentos habituales de poi ítica económica. ¿De qué manera puede el sistema de planificación incluir la formulación de "reglas del juego" más o menos precisas para la instalación y operación de empresas transnacionales en el territorio del propio país? ¿Cómo incorporar al proceso de planificación las negociaciones que puedan tener lugar entre el **Estado nacional y determinadas empresas extranjeras, o entre éstas y empresarios nacionales? Se** produce aqu í otra conjunción de factores poi íticos y técnicos, pues la actividad de la empresa transnacional va ligada a complejos problemas de capital, tecnología y mercado cuyo conocimiento y análisis son vitales para permitir una instrumentación adecuada de la orientación general que, al respecto, pueda quedar señalada en el proyecto poi ítico nacional prevaleciente.

E. Los actores en la planificación: El Estado

A lo largo de este análisis de quienes actúan en el proceso de planificación, ha sido posible apreciar las formas múltiples en que el Estado aparece en dicho proceso. Sin embargo, hasta ahora se lo ha mostrado esencialmente como proporcionando el escenario en que interactúan proyectos de planificación que compiten entre sí. Esto no agota, por cierto, su papel en la planificación, y por lo menos pueden detectarse otros tres. A ellos se dedican las consideraciones que siguen.

En primer lugar, *el Estado aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación.* En las últimas décadas en la región ha habido un reconocimiento jurídico de la planificación nacional. Con ello, el actual Estado latinoamericano ha agregado otra modalidad a sus dimensiones tradicionales: la de alcanzar metas económicas y sociales cuantificables y cuantificadas.

Esta nueva realidad es quizá la única característica verdaderamente común al Estado planificador latinoamericano. Cualesquiera sean las formas normativas y los proyectos poi íticos, se impone una ley de eficacia que pesa sobre todas y cada una de las sociedades y Estados de la región, acosados por los problemas del crecimiento y del desarrollo económico y social.

Para cumplir con esa tarea es preciso dotar al gobierno de cada Estado de mayores recursos poi í· ticos y normativos que permitan enfrentar esta actividad verdaderamente empresarial, de dirección,

II Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ***Multinational*** *Corporstions* ***in World*** *Oevetooment,* **Nueva York, 1973, p. 71.**

coordinación y prospectiva. El gobierno asume la responsabilidad de programas, en cualquiera de sus formas, en nombre del Estado-Nación cuya racionalidad técnica supone un proceso de constante planeamiento.

Sin embargo, si bien la necesidad de esa tarea se impone a todos los Estados, las modalidades que ella asume a su magnitud tienen una gran diversidad, producto de causas múltiples entre las cuales descuella la pluralidad de proyectos poi íticos y la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En segundo lugar, el Estado aparece, efectivamente, *como actor frente a la sociedad civil.* La expresión de voluntad jurídica que legitima el proceso planificador no es en sí misma indicación de la magnitud y calidad de los recursos de que dispone el Estado y que, en principio, puede transferir total o parcialmente a un gobierno determinado. Tampoco basta para determinar los recursos que transfiere efectivamente. Son recursos que experimentan una constitución y reconstitución permanentes en su paso desde el Estado hacia la sociedad y viceversa.

La ardua cuestión de las relaciones entre la sociedad civil y la sociedad poi ítica sólo se menciona para sugerir que cualquier planteamiento acerca de sus dimensiones respectivas y la dialéctica entre el Estado y la sociedad exige más rigor que los tradicionales análisis de las relaciones entre el sector público y el sector privado. Es usual confundir al Estado con su aparato burocrático, o separar totalmente de él en cuanto sector privado a grupos que gozan de diversos recursos de apoyo estatal. Como no todos los actores son iguales, es indispensable tener en cuenta las formas de dominación y la distribución de los recursos de la sociedad.

Sea como fuere, lo real es que el Estado —en este caso, entendido como constelación burocrática-- es un actor privilegiado del proceso de planificación. Por el mismo hecho de que la constelación burocrática es más o menos heterogénea, el Estado puede ser más o menos coherente en cuanto planificador. Es un hecho que el peso del Estado radica en que su aparato gubernamental tiene el privilegio de la coacción para sus decisiones obligatorias. Sin embargo, coexisten o se yuxtaponen burocracias que obedecen a las finalidades cambiantes que ha debido asumir el Estado latinoamericano. A los poderes públicos tradicionales, se suman los servicios públicos esenciales de antigua data en el continente y a menudo en crisis de organización o de recursos. La extensión de nuevos servicios aumentó junto con las funciones del Estado, y ampliaciones sucesivas lo han dotado de entes burocráticos y empresas públicas, Algunas de éstas, por su especialización técnica y su capacidad financiera, alcanzan por sí solas dimensiones que superan las del Estado tradicional, y su elite dirigente constituye un estamento tecnocrático.

En un panorama estatal tan extenso como heterogéneo es fácil comprender que se plantee como primera tarea de la planificación o de la poi itica planificada el proceso de convergencia, jerarquización y coordinación del llamado "sector público".

La heterogeneidad burocrática no debe, sin embargo, llevar al extremo de oscurecer la existencia de una voluntad estatal, vector de fuerzas encontradas, pero cuyo peso es fundamental en la configuración de las decisiones que constituyen el proceso planificador real.

En tercer lugar, *el Estado aparece como mecanismo de integración y sustento de orden politico,* Si bien, todos los efectos de la función de integración del Estado pueden ser de difícil aprehensión como totalidad, sus manifestaciones concretas en tanto poder poi ítico son percibidas de manera directa. La primera y básica forma de percepción es la obediencia repetitiva a las normas de un

orden determinado provisto de imperio coactivo. La actividad del Estado obliga y los cursos de acción que emprende conducen la actividad social hacia metas. La madurez del proceso planificador del Estado coincide con su mayor capacidad integradora, con gran impulso de racionalización técnica. Pero el universo poi ítico no es puramente una obra de razón, el Estado nacional también integra porque recoge las tradiciones y las memorias y aun los mitos históricos para formular el contenido del proyecto nacional.

El proceso de planificación es afectado de diversas maneras por los diferentes procesos sociales que debe enfrentar, con el denominador común de que todas las poi íticas planificadas tienen interdependencia recíproca en función det proyecto nacional dominante, lo que vuelve el análisis a la dimensión ya examinada del Estado como escenario.

En suma, podría decirse que en la dialéctica, el control y la información se sintetizan las nuevas expresiones de la dimensión estatal. Sin embargo, las condiciones de América Latina hacen que la progresiva implantación de una sociedad técnica no haya culminado en fórmulas que terminen con la penuria y den paso a la abundancia generalizada. Por ello es que acerca de la estructura y distribución del poder del Estado, se mantienen o exacerban los conflictos de proyectos poi íticos competitivos. En verdad, en el Estado latinoamericano coexisten las formas más sofisticadas de organización tecnoburocrática, junto a las disputas más profundas acerca de los principios de legitimidad de los regímenes políticos. Y esto es importante para la planificación. Aun en los países desarrollados en que esa legitimidad no se discute, la planificación enfrenta resistencias considerables, porque es considerada por algunos grupos como un simple instrumento de afirmación del poder de otros y no como la expresión de un proyecto verdaderamente nacional. Con mayor razón esto ocurre en América Latina por la disputa que se acaba de mencionar acerca de los principios de legitimidad. Esta es una razón más para usar múltiples planos de análisis y tratar de penetrar más a fondo en los caracteres del aparato gubernamental.

F. Planificación, Estado y aparato gubernamental

1. Aparato gubernamental y capacidad de acción del Estado

Por "aparato gubernamental" entendemos el conjunto de organismos que configuran no sólo la burocracia estatal o sector público sino también los centros de decisión e instrumentos de acción de que se vale el gobierno al utilizar dicha burocracia para llevar adelante sus propósitos.

Los problemas relacionados con este tema tienen especial importancia porque el Estado, en su acepción concreta de sector público, es el actor o agente principal del proceso de planificación. y porque en su interior tiene lugar una parte fundamental de las acciones que constituyen el proceso de planificación.

El cumplimiento de las metas gubernamentales depende de muchos y muy diversos factores poi íticos y técnicos, entre los que tiene especial importancia la capacidad de acción del Estado.

Existe desconfianza entre los analistas respecto a su eficacia, pese a lo cual hay una tendencia permanente a entregar nuevas responsabilidades a las instituciones públicas, sin realizar un examen adecuado de su posibilidad efectiva de cumplir con esas tareas en la forma y plazos previstos. Dicho

examen puede realizarse desde el punto de vista técnico o desde una perspectiva poi ítico-social, aspectos que son complementarios, mutuamente dependientes y de similar trascendencia.

2. Poder burocrático V planificación

En el Estado como en las grandes empresas privadas, se da una preeminencia creciente de organizaciones complejas. Se ha llegado a afirmar que uno de los problemas centrales de la época es conciliar ciertas libertades básicas con el dominio de las grandes burocracias.

Tal afirmación pone de relieve la complejidad, poder y autonom ía relativa de esas burocracias. En lo que al aparato estatal respecta, la primera de esas tres características tiene efectos que amino*ran* la validez de las otras dos. El sector público se torna cada vez más heterogéneo a medida que aumenta su dimensión y la variedad de sus funciones, con la consiguiente multipl icación y dispersión de los centros de decisión, y la fragmentación correlativa del poder. El supuesto de que la burocracia considerada en conjunto es un agente homogéneo que participa junto *a* otros en los diversos procesos sociopol íticos y, en particular, en la planificación, se ve afectado por la autonom ía real de esos segmentos burocráticos.

La burocracia estatal tiene una posición privilegiada para obtener información, y por tanto conocimiento. Esto la coloca en una situación ventajosa frente al resto de la sociedad, en lo que sin embargo, encuentra un límite cierto cuando se *trata* de competencia técnica especializada en áreas en que también actúa la gran empresa privada moderna, respaldada por amplios recursos financieros y un personal mejor remunerado. Tal observación adquiere máxima validez en el caso de las firmas transnacionales, cuyo poder y capacidad planificadora son superiores a los de muchos Estados nacionales.

En todo caso, la capacidad técnica se concentra en América Latina en el sector de expertos con formación universitaria de alto nivel, y normalmente no se extiende a la burocracia tradicional. Esta mantiene pese a todo considerable influencia merced a su dominio de los procedimientos administrativos rutinarios, que siguen siendo escenario obligado de decisión.

Sus diferencias de formación y perspectiva y el manejo de distintos recursos de poder generan pugna entre la tecnocracia y la burocracia tradicional. Los planificadores, ejemplo destacado de la primera de estas categorías, con frecuencia han visto limitadas sus posibilidades de influencia y acción, por la resistencia que sus pretensiones coordinadoras generan en la administración. En el esfuerzo por resolver a su favor tales disputas, los órganos de planificación tienden *a* tratar de sustituir a la "burocracia de planta", imponiendo soluciones y creando mecanismos paralelos que se superponen a los existentes, mientras la burocracia administrativa suele recibir el apoyo de ministros y otros altos funcionarios que dependen de ella para su gestión cotidiana, y que se sienten amenazados por los planificadores.

Hay también conflictos de diversa índole entre planificadores y tecnócratas ubicados en distintas instituciones estatales, como se verá más adelante. Asimismo, los planificadores distan de ser un grupo homogéneo. Sus diferencias de formación técnica y sus posiciones ideológicas expl (citas o impl ícitas, los dividen y a veces los colocan en posiciones encontradas.

Esta es una de las razones por las que sólo parcialmente han logrado imponer una nueva racionalidad, un estilo distinto de acción y un desplazamiento claro en su favor de la distribución de poder existente en la administración.

De todos modos, la creciente tecnificación del Estado está produciendo un predominio cada vez mayor de los expertos, cuya consolidación se refleja bien en el uso del término "tecnoburocracia" para identificarlos. Dentro de esta categoría ha surgido recientemente en algunos países, como el Brasil, un significativo núcleo de empresarios públicos "modernos". En todo caso, la gravitación de los expertos tiende a incrementar progresivamente la influencia de las entidades formales de planificación existentes.

Las condiciones reales para asegurar una mayor influencia de los organismos de planificación están vinculadas a su inserción adecuada en el marco sociopol ítico global y en el que emerge de los procesos que se desenvuelven dentro del propio aparato del Estado. Aqu í sólo se destacan los siguientes:

al para vencer resistencias internas a la planificación no basta la autoridad formal ni constituir una oficina de estudios. Se requiere una estrategia que logre generar compromisos y solidaridad tanto en la burocracia estatal como en las elites poi íticas y corporativas, que deben sentir que participan activamente en la elaboración de los objetivos sociales y en la ejecución de las poi íticas que configuran el plan;

b) así como se requiere continuidad técnica para que los planes sean coherentes, es indispensable que exista confianza poi ítica en los más altos directivos de los organismos formales de planificación. Al respecto, se ha propuesto combinar la estabilidad funcional de sus cuadros técnicos con la designación de un núcleo directivo de adecuada competencia técnica que esté imbuido además de la orientación poi ítica e ideológica del gobierno y designado por la más alta autoridad ejecutiva de éste. Podría decirse con propiedad, que si no se cumple esta condición, prácticamente no habrá planificación;

el se precisa la presencia activa de los planificadores en los centros de decisión principales y muy especialmente en donde se definen las poi íticas de corto plazo, no para sustituir a la autoridad respectiva, sino con el fin de llevar la materia a una instancia superior o de definición más amplia si se perciben contradicciones con las proyecciones y previsiones, el plan u otros objetivos gubernativos de mediano plazo;

d) en general, un gobierno tendrá más probabilidades de llevar adelante un plan si logra configurarlo al comienzo de su gestión. De otra manera, dependerá de las iniciativas que surjan desde los focos de presión social y de los organismos ejecutivos del Estado. En efecto, todo gobierno tiende a poseer más capacidad de iniciativa y poder real de acción en los períodos iniciales de su mandato. De no tener una formulación coherente propia, queda obligado a nutrirse de las sugerencias y exigencias de la burocracia, de sus partidarios y de sus opositores. Es este un requisito de gran importancia, que está cargado de significación poi ítica.

Los organismos planificadores compiten habitualmente con otros centros de poder burocráticos que tienen preeminencia en las fases de ejecución del proceso o controlan recursos de mayor gravitación, como es el caso de los ministerios de finanzas y bancos centrales. Es raro el caso de un organismo de planificación global o sectorial que mantenga una presencia efectiva y persistente en la

fase ejecutiva. Poco frecuente es también que un desacuerdo entre la entidad de planificación y el banco central se resuelva en favor de aquélla. En cambio, con frecuencia la influencia de los organismos planificadores es más acentuada en la planificación regional, donde la administración tradicional es débil y se establece un contacto más fácil y directo con las diversas organizaciones sociales existentes. Es común, asimismo, que la relación entre organismos sea ambigua por la falta de claridad en sus atribuciones efectivas; así suele ocurrir entre oficinas o consejos de planificación, comisiones de reforma o coordinación administrativa y entes similares que comparten o compiten por el liderazgo efectivo dentro del aparato estatal. Una manifestación de tales disputas es la insistencia de organismos de este tipo en depender directamente del Jefe del Estado.

La disputa por el presupuesto fiscal ha sido un fenómeno recurrente en el proceso de institucionalización de la planificación latinoamericana. En materia de inversión pública se suele registrar cierta preponderancia relativa del criterio de las entidades planificadoras, en particular en sectores en que los proyectos suelen necesitar largo tiempo para su realización y funcionamiento (centrales hidroeléctricas, obras de riego, puertos). Cabe sospechar, en todo caso, que tales sectores tienen capacidad propia para asegurar cierta continuidad y autonorn ía.

En cuanto a la utilidad, importante por cierto, del presupuesto como instrumento de planificación, y, en especial, de compatibilidad entre el corto y el mediano plazo, queda de hecho limitada por la forma en quees discutido y aprobado. Este proceso se realiza normalmente en forma fragmentaria, y el examen queda limitado a las variaciones propuestas con respecto a las magnitudes vigentes, todo ello en base a una secuencia de análisis que impide un estudio global. Tales características obedecen sólo en parte a la tradicional inercia burocrática, pues contribuye también a ella el poder de diversos grupos de presión de la propia burocracia estatal o del resto de la sociedad, que buscan proteger asi sus particulares intereses. La discusión separada y parcial impide la formulación de críticas o propuestas coherentes, lo que favorece el *stetu qua.*

Se deduce de lo anterior que quizás la mejor manera de acrecentar el poder de los órganos formales de planificación consiste en generar factores de influencia de éstos sobre otros centros de poder burocrático, en vez de pretender sustituirlos en sus atribuciones y responsabilidades formales.

Desde otro ángulo, conviene considerar también lo que se ha llamado la "vocación oligárquica" de las organizaciones burocráticas. En efecto, se comprueba en ellas una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones, las que disputan con fuerza y persistencia a otras entidades. Las organizaciones parecen adquirir vida autónoma, que genera mutación de objetivos y lleva a convertir el acrecentamiento de su campo de acción en un fin en sí. A la vez, en cada organismo se crea una suerte de mentalidad propia que va determinando la orientación de sus actividades y su interpretación de las funciones que se le encomiendan. El proceso depende mucho, pero no exclusivamente, de las inclinaciones de su jefatura, ya cuando una institución pública se establece como centro de poder y decisión, o cuando se percibe que puede llegar a serlo, surgirá en sectores ajenos al Estado el interés por ejercer en ella un influjo preponderante.

La autonom ía burocrática tiende a alcanzar su máxima amplitud y, en consecuencia, a provocar mayores acciones que divergen del plan, en aquellos sectores que no son objeto de la atención preferente del Jefe del Estado.

Estas consideraciones importan cuando se analiza la composici6n, funciones y autoridad de diversos comités de coordinaci6n que suelen proliferar cuando se enfrenta la necesidad de abordar problemas complejos de manera unitaria y consistente. En verdad, tales comités constituyen lugares de confrontaci6n de personas y de grupos, foro de negociaciones y escenario en que los actores sociales ejercen presi6n en pro de sus propios intereses y objetivos. El resultado neto de estos elementos varía según la coyuntura que se enfrenta en cada caso. Puede traducirse en aporte a la eficiencia gubernativa, en apoyo a formas concertadas de desarrollo o planificaci6n, o en factor que acrecienta la heterogeneidad interna del aparato del Estado.

3. Burocracia, planificación y sociedad civil

Lo anterior sugiere que no es sólo por conflictos internos que se produce dispersión, falta de unidad y posiciones antag6nicas en el seno del aparato estatal.

Entre otros fenómenos propios del proceso poi ítico global que se descubren en el interior del sector público, se encuentra el "c1ientelismo". En los servicios encargados de áreas o problemas determinados, aparece una relación entre los burócratas y su "clientela", que es no sólo expresión de lealtad y compromiso institucional, sino también instrumento de promoción de la carrera funcionaria y poi ítica de los jefes y, en otro nivel, del personal subalterno de la entidad. El clientelismo se manifiesta preferentemente en las negociaciones entre servicios públicos e individuos U organizaciones que representan intereses de sectores de la sociedad civil.

El poder que puede conseguir un servicio público determinado a menudo se acrecienta cuando dicha entidad asume -y es así reconocido por los interesados- la defensa ante otros centros de decisión del grupo social con el que mantiene vinculación formal. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela", en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta.

Para un análisis del sector público con vistas a la planificación, es importante considerar las diversas formas de interdependencia y, en especial, la penetración de la sociedad civil en la estructura gubernamental. Como ejemplo puede mencionarse el caso de un organismo gremial de empresarios de obras públicas de un país latinoamericano, que logró una gran influencia en el monto, distribución regional y ritmo de gastos del presupuesto respectivo gracias, en parte, a un virtual monopolio de la información estadística confiable en el rubro, instrumento eficaz de presión que condujo a un cierto grado de fusión entre la poi ítica estatal y la "privada" en dicha área.

Las vinculaciones profesionales, académicas y aun escolares constituyen canales de influencia empleados asiduamente por las empresas privadas. En el plano institucional, la presencia de representantes de organizaciones no oficiales en los directorios, comités de coordinación y otros organismos estatales, son instrumentos efectivos del interés privado en la gesti6n pública.

La influencia así ejercida puede transformarse en un fen6meno de control, con la existencia de sectores cautivos en la burocracia pública. Ello es determinante en el fen6meno de heterogeneidad intraestatal ya referido, y que contradice la visi6n de una estructura integrada y monocrática.

lA qué se debe este fenómeno? lEs signo de un orden de prioridad que traduce fuertes intereses en la sociedad civil, resultado de la improvisaci6n o consecuencia de una mayor capacidad de nego-

ciación de sectores más hábiles? En todo caso, lo que queda claro es la importancia que en cualquier intento de planificación tiene la influencia que sectores sociales diversos pueden tener sobre la administración. Sin duda, en este cuadro pueden distinguirse competidores o socios de mayor calibre, como las organizaciones de empresarios, las empresas transnacionales y las grandes federaciones sindicales, siempre que tengan algún grado de autonom ía real.

4. Administración pública, eficiencia y planificación

La eficiencia de la acción estatal evidentemente afecta al proceso de planificación.

A las consideraciones anteriores que, sin duda, reflejan fenómenos no ajenos a la insuficiente eficacia administrativa históricamente comprobada, cabría añadir que el concepto de eficiencia s610 se puede evaluar considerando al menos los siguientes factores:

a) la existencia de autoridad y disciplina social, que se refleja necesariamente en la administraci6n estatal;

b) el grado de coherencia técnica y procesal y el dinamismo operativo alcanzados;

e] la congruencia poi ítico-técnica de las poi íticas y demás acciones concretas del Estado;

d] la capacidad de coordinaci6n, que es componente necesario de la planificaci6n. No se han estudiado suficientemente los 1ímites reales de la coordinación derivados de la existencia de entidades o problemas complejos, especialmente si a ello se añade la de conflictos que exigen una función complementaria de arbitraje y decisión; pero tales Iimites existen, y más allá de ellos las instancias formales de coordinación tienen menor eficiencia real;

e) las inevitables restricciones que el factor humano impone a la capacidad operativa de cualquier organización. En el caso de la administración pública adquieren especialsignificaci6n los problemas vinculados, particularmente a las diferencias de salarios entre sector público y privado, las oportunidades de ascenso y demás factores que determinan la posibilidad de contratar y retener personal de talento, motivación y dedicación adecuados;

1) la organización institucional de la administraci6n pública. Es sabido que el sector público se ha organizado tradicionalmente sobre la base de una clasificaci6n funcional por sectores. Considerando la enorme y compleja variedad de tareas que es preciso afrontar, cabe preguntarse si mantiene su validez la fórmula generalmente aceptada hasta hoy, o si es necesario buscar soluciones de organización más flexibles, en que al menos una parte de la estructura administrativa responda a problemas, temas o programas suprasectoriales o multifuncionales. Por ejemplo, un programa integrado de desarrollo rural puede incluir aspectos de educaci6n formal, integraci6n cultural, capacitación, decisiones tecnológicas, poi íticas de precios y de crédito, asistencia técnica etc., que normalmente SOn responsabilidad de diferentes ministerios;

g) el grado de descentralización y participación. Hay que considerar la posibilidad de lograr mayor eficiencia, mediante mayor entrega efectiva de responsabilidad de acci6n y de participaci6n social, unida a una efectiva descentralización administrativa y a la consiguiente aceptaci6n de múltiples centros de poder y decisi6n. También esto requiere congruencia entre el estilo de acción así definido y las características del proceso social global y del sistema político.

El análisis integrado del proceso de planificación tal como se da en la propia estructura del Estado, muestra los elementos de continuidad burocrática y de ruptura o discontinuidad que se distinguen en los intentos de planificación En unos y otros influyen factores sociopol íticos y técnicos. En este último casillero se encontrarán, de preferencia, los programas estatales que podrían denominarse rutinarios, en tanto que en el primero se concentran los componentes fundamentales del plan de transformación, que responde necesariamente en líneas generales al proyecto poi ítico.

Evidentemente, la mera existencia de la nación es factor principal de la continuidad de planes y poi íticas. Ella posee cierta integración y unidad y, en consecuencia, un grado de solidaridad que se traduce en poi íticas que expresan fines comunes de carácter permanente y que subsisten más allá de los conflictos sociales y de lastransformaciones del orden poi ítico. Dicho de otra manera, historia y tradiciones comunes dan origen a una parte del plan. Desde una perspectiva distinta, cabroa señalar que si no existe, al menos en suselementos esenciales, un proyecto nacional percibido como tal por sectores mayoritarios de la comunidad, las divergencias resultantes pueden imposibilitar toda planificación y tender, en el largo plazo, a generar proyectos sociales excluyentes de efecto desintegrador.

EL MARCO PARA EL ANALISIS DE LA PLANIFICACION EN LA REGION*

Jnstituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1LPES)

La planificación nacional es generalmente entendida como el proceso que pretende racionalizar y regular —parcial o totalmente- la organización del esfuerzo de una sociedad por lograr sus objetivos de desarrollo económico y social.' La planificación, por tanto, puede entenderse como la "conciencia del desarrollo"," ya que ofrece una visión del crecimiento económico y del bienestar social expresada en sus opciones principales dado un conjunto de objetivos; como una afirmación de la voluntad colectiva respecto a la acción que debe desempeñar el Estado y como balance previsianal de lo que será el futuro.

Conscientemente se ha optado en este documento por no identificar la planificación con la preparación de un documento de plan. Se ha preferido centrar la atención en la planificación como proceso. La formulación de un "plan-hbro":' es sólo una fase del proceso de planificación, a la que necesariamente debe seguir otra de ejecución, para que la planificación efectivamente se convierta en una acción metódica de racionalización y regulación de todo sistema socioeconómico o de una parte de él." •

• Capítulo I de *El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe,* documento presentado por el ILPES en la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Guatemala, C.A., 6-9 noviembre, 1980. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Cuadernos del ILPES no. 28, 1982.

1 J. Tinbergen plantea que se pueden resumir las facetas más características de un plan en las tres siguientes: "a) Este se refiere al futuro. b) Se basa en un número de objetivos que han de especificarse para llevar adelante el proceso de planificación. e) Requiere una coordinación de los medios de política económica a utilizar con el objeto de que se alcancen los objetivos". Véase su *Pfenítice*cíon *Central,* Aguilar, Madrid, p. 7,1968.

2 Esta expresión fue acunada por Pierre Massé, en Le *Plan* ou I'antIhasard, Gallimard, 1966.

3 La diferencia entre "plan-libro" (blueprint) y "plan-proceso" (process *made)* fue inicialmente hecha por J. Friedmann. "A conceptual model for the enelvsis of planning behavíour". en A. Faludi, ed. A. *Reader ín Ptennínq Theory,* Pergamon Press. 1973.

4 J. Ahumada explica por qué la preparación de un documento de plan es sólo parte del proceso, en las siguientes formas: "a) la selección racional de objetivos e instrumentos es una tarea permanente. Hay que estar planificando todo el tiempo; b] el proceso de selección nacional continuo envuelve no sólo el empleo de un método, sino además, una actitud, una manera de pensar favorable a la racionalidad; el el establecimiento de una conducta racional depende no sólo de que se disponga de un método, sino además, que haya I) un sistema apropiado de sanciones y remuneraciones que corrija las desviaciones y II) un sistema de organización social que sea compatible con la conducta racional; d] el documento denominado plan muestra, por lo general, el conjunto de decisiones tomadas por la autoridad. Es por lo tanto un documento técnico y ponnco. En cambio, no muestra todo el proceso técnico, que consiste en la elaboración de las alternativas entre las cuales la autoridad escoge; e) las decisiones san relevantes sólo si se reflejan en acciones. Sólo una vez que las acciones están ejecutadas, se tiene seguridad de Que las decisiones fueron correctas. POr esto el proceso de planificación continúa hasta la evaluación. El ''Plan'' sólo contiene las decisiones" Véase *La planificación del deserrotto,* Ediciones Nueva Universidad, Santiago, Chile, 1965, oo. 51 y 52.

Esta nocion de "plan como proceso" permite concebir la planificación como el desarrollo de actividades por parte de un sistema de planificación.' Percibirla como un proceso, significa aceptar que la planificación involucra a múltiples instituciones y sectores sociales y que, por lo tanto, es más que un mero ejercicio técnico, o que una teoría. Se trata de una práctica, que evoluciona según sean los nuevos objetivos del desarrollo, las transformaciones estructurales y ecológicas y las nuevas metas que van proponiéndose los actores del proceso de planificación.

Para evaluar el estado de la planificación en la región, no basta el análisis de los planes y de los sistemas institucionales y administrativos. A ello debe agregarse la revisión de los instrumentos utilizados y de los resultados logrados, mostrando, en cada caso, la variedad de situaciones que existen en este ámbito en América Latina y el Caribe.

Las consideraciones anteriores hacen que el análisis del marco conceptual de la planificación sea muy complejo por cuanto al estudio de la planificación como expresión o instrumentación técnica del proyecto poi ítico-económlco global debe agregarse el cuadro social que lo enmarca. Esta tarea escapa a las posibilidades del presente documento, el cual constituye apenas la primera etapa de un proceso que el 1LPES continuará en el futuro. Por lo mismo, se presentarán aquí sólo las diversas concepciones de la planificación a la luz de las grandes tendencias o proyectos poi íticos, procurando establecer tipologías que no necesariamente corresponden, en forma exacta, a lasituación concreta de los diversos pa íses.

Por otra parte, el análisis se limitará temporalmente a sus formas más actuales las del decenio de 1970.[6]

En sus orígenes la planificación fue considerada como ''el método" para subsanar los problemas surgidos de una aguda escasez de divisas, de una *baja* tasa de crecimiento económico, de grandes dificultades financieras y de agudos problemas sociales.

La razón para planificar fue, entonces, la conciencia cada vez mayor de la necesidad de producir cambios que solucionaran los problemas de las econom ías de la región. ''La creciente complejidad que plantea la implementación de un proyecto nacional en las condiciones que afectan actualmente a nuestros países, impone la necesidad de recurrir al uso de los métodos y técnicas disponibles para lograr dar la mayor coherencia y unidad posible al proceso de poi ítica económica. Yeso, según la definición aceptada, implica planificar."

La planificación, por lo tanto, surge y se acepta como el proceso mediante el cual puede racionalizarse la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución.

5 Se ha optado por usar el término sistema y na órgano de planificación para dar cuenta del hecho de que estas funciones pueden ser, V en la précttce son, desarrolladas por diversas ínstttuclcnes. Como es sabido, las funciones del sistema de Planificación se traducen en la superación de, por lo menos, las siguientes fases: i} diagnóstico; ji) prognosis; iii) fijación de la lrnegen-cbiettvo: iv} estrategia; v) formulación de objetivos y metas: vi) Instrumentetlzactón de la ejecución; viil evaluación de los planes y estrategias. Además, este proceso se desarrolla 8 distintos niveles (global, sectorial *V* regional) *V* con distintos horizontes de tiempo (corto, mediano *V* largo plazo).

6 Para un análisis de la evolución de la planificación en JU' primeros momentos, véase ILPES, *Discusiones sobre plBnificación,* Siglo XXI, México, 1966; e ILPES/OEA/BID *Experiencias y problt Jmll de lB planificación en América Latina,* SiglO XXI, México, 1974.

7 Carlos de Mattos, "IPor qué y para qué planificar en le década del ochenta?", ILPES, documento interno, 1979.

Ello implica aceptar o perseguir un determinado estilo de desarrollo que, por lo tanto, define la forma, alcance y objetivos del proceso mismo de planificación.

En tal sentido, pueden observarse en América Latina y el Caribe variados estilos de desarrollo que dan formas y contenidos distintos a los procesos de planificación.

El propósito central de este capítulo es definir los estilos de planificación, esto es, la forma, el alcance y el contenido que tienen en la práctica los procesos de planificación. La definición de esos diversos estilos y su identificación con la experiencia de los países de la región dará cuenta de la diversidad de forma y contenido de las prácticas de la planificación.

Tanto la definición de estilos de planificación, como la identificación de éstos con la experiencia de determinados países deben entenderse como un esfuerzo exploratorio y preliminar en el que se plantean ciertas hipótesis destinadas a ser controladas con las posiciones y sugerencias que se recojan en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, las que, posteriormente, orientarán el trabajo permanente que el ILPES desarrolla en esta materia. Dada la dimensión del problema y la existencia de diversas formas posibles de aproximación se ha optado por seleccionar sólo algunos temas considerados especialmente relevantes.

En diversas partes del presente capítulo se recurre al uso de tipos ideales y de caracterizaciones de la realidad de América Latina y el Caribe, lo que se justifica por el carácter exploratorio de la investigación.

A. Los estilos de planificación en la región: una tipología

En esta sección, a partir del análisis de los proyectos nacionales de desarrollo, de los actores de la planificación y de las concepciones que de ésta existen, interesa ver cómo estas categorías se mezclan y coinciden para conformar los estilos de planificación. Las reflexiones conceptuales sobre los estilos de planificación como representativos de las diferentes situaciones nacionales se presentan en la sección C de este capítulo. Sin embargo, a continuación se hace una breve mención de los elementos esenciales tenidos en cuenta para definir los estilos de planificación.

Para distinguir los proyectos nacionales de desarrollo se estableció un diferencia inicial entre un sistema centralmente planificado y un sistema de economía mixta. Este último es el predominante en la región y pueden encontrarse varios subtipos entre los cuales se destacan tres que pueden denominarse de "mercado libre" de "mercado parcialmente reformado", y de "mercado oricntado",» cuya diferencia fundamental está en el papel del Estado en la aplicación del proyecto nacional de desarrollo.

Hay tres actores básicos de la planificación: el aparato gubernamental, los agentes económicos privados nacionales y los agentes económicos extranacionales.

En cuanto a las concepciones vigentes de la planificación es posible agruparlas en varios tipos de los cuales se individualizan cuatro: "subsidiario, comprensivo y normativo" (SCN); "regulador, de

8 Las definiciones utilizadas para estos conceptos de mercado se presentan en la sección C del presente capitulo.

proyectos y programas y normativo" (RPN): regulador, comprensivo y normativo" (RNC) y "regulador, comprensivo y adaptativo" (RCA).[9]

Dado que cada uno de los elementos que definen un estilo de planificación ha sido caracterizado por tres o más situaciones diversas, se puede concluir que, teóricamente al menos, podrían existir decenas de estilos de planificación en la región. Sin embargo, hay cuatro combinaciones que parecen encontrarse con mayor frecuencia, las que definen los cuatro estilos de planificación más representativos de la realidad de los países de América Latina y el Caribe.

El *estilo* 1 se caracteriza por promover un proyecto de desarrollo de mercado libre y con una concepción SCN de la planificación, que tiene como actores principales a los agentes económicos privados nacionales y extranjeros.

El *estilo* 2 promueve un proyecto de desarrollo de "mercado parcialmente reformado" con una concepción RPN o RCN de la planificación, y tiene como actores principales al Estado y a los agentes económicos privados nacionales. En algunos casos el agente privado nacional es sustituido o acompañado por el extranjero.

El *estilo* 3 promueve la aplicación de un proyecto de desarrollo de "mercado orientado", con una concepción RCA o RCN de la planificación, y cuyos principales actores son o tienden a ser el Estado y los agentes económicos privados nacionales.

Además de estos tres estilos que se enmarcan dentro de las economías mixtas, existe un estilo 4 que caracteriza la situación de los países que tienen una concepción centralizada de la planificación, en que el Estado es su principal o único actor.

El *estilo* 1 es, probablemente, el que más difiere de la concepción tradicional de planificación. En él, el plan no comprende, en la medida que se le formule, objetivos específicos y medidas de política para lograrlos. Correspondería a una planificación indicativa que explícitamente acepta como deseable el libre juego de las fuerzas del mercado. En tal situación la planificación estatal llega a ser muy limitada. Sin embargo, al margen del sistema de planificación y fundamentalmente a través de los agentes de los grupos sociales, se lleva a cabo un proceso de planificación donde se explicitan objetivos y los medios para lograrlos. Al interior de estos grupos y fundamentalmente en las empresas o conglomerados se hace un uso efectivo de los métodos de planificación.

El Estado, en el estilo 1, se sirve de su instrumental para fortalecer las situaciones básicas de este proyecto nacional de desarrollo. Se trata, entonces, de un estilo de planificación en el que sólo una parte del proceso se sitúa dentro del órgano de planificación.

El *estilo* 2 tiende fundamentalmente a solucionar problemas vigentes factibles de superar mediante la realización de proyectos y programas. No se persigue formular "grandes diseños" de soluciones globales proyectadas en el tiempo mediante trayectorias estratégicas, lo que obvia el manejo de la incertidumbre.

Sumariamente, este estilo de planificación presenta cinco características centrales.[10]

[9] Véanse las definiciones en la sección e de este capítulo.

[10] Al respecto, véase M. Kaplan, *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, 1972.

a) Pretende introducir ciertas reformas al funcionamiento espontáneo del mercado, en especial para lograr estabilidad, acelerar la tasa de crecimiento, y modernizar los procesos productivos.

b) Tiende a promover, complementar y, en alguna medida, regular las acciones tendientes a superar las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, pero nunca a reemplazarla. Al contrario, reconoce en ella la unidad fundamental de organización y de acción.

e) Pone el énfasis en las poi íticas que benefician el conjunto de su base de apoyo social sin pretender transformar, sustancialmente al menos, la estructura distributiva y vigente. Entre estas políticas se encuentran las compensatorias, las anticíclicas y las de crecimiento.

d) El Estado asume el papel de mediador con organismos y empresas multinacionales, a la vez que reajusta los planteamientos internos a las nuevas condiciones internacionales.

El estilo 3 se basa en la existencia de un proyecto nacional de desarrollo con una imagen-objetivo muy comprensiva y por lo tanto más compleja que las de los estilos antes citados.

Se plantea la introducción de ciertos cambios de estructura como forma de lograr la distribución más equitativa del poder y de la riqueza, lo que conduce a modificar las decisiones del mercado para lo cual el aparato gubernamental dispone de capacidad efectiva. Sin embargo no se desconoce a la empresa privada como el centro del proceso productivo.

El *estilo* 3 es probablemente el que más se asemeja a la concepción tradicional de planificación, precisamente porque constituye una intervención deliberada y sistemática en la economía y en la sociedad. Esta intervención presenta las siguientes características centrales:

al supone la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que define la sociedad que se desea construir y, por lo tanto, señala los componentes de la estructura global que hay que mantener V reforzar V los que se deben modificar o reemplazar;

b] para ello se establecen objetivos específicos globales, sectoriales, regionales V de provoc.tos. que se pretende alcanzar mediante el manejo planificado de los instrumentos de poi ítlCd de '1"" se dispone;

c) el plan pretende beneficiar a subconjuntos (grupos, sectores o regiones) de la sociedad :""1"" **las prioridades prefijadas. Esta característica no sólo tiene implicaciones para la distribucion del producto, sino también para la selección de técnicas productivas, áreas y proyectos** de inversión. formación de capital físico V humano V otras variables fundamentales, V

d) la planificación es, básicamente, de tipo imperativo para el sector público e Inductivo para el sector privado V presenta características de flexibilidad o adaptabilidad en la fase de ejecución.

El *estilo* 4 difiere de los otros pues se plantea como imagen-objetivo una sociedad socialista V trata de alcanzarla a través de un estilo de planificación centralizado. El Estado diriqe la econoloi" asumiendo la propiedad de la mayoría de los medios de producción, lo que lo convierte en el agente principal de la planificación. Las decisiones más importantes, por ejemplo, las relativas a la estructura de precios, a la estructura y nivel de inversión V a los salarios, se toman centralmente.

La importancia que tiene la planificación en este caso, exige considerar y coordinar tanto **los** niveles global, sectorial y de empresas con la planificación espacial V territorial, teniendo en cuento diversos horizontes de tiempo, lo que implica la adecuación de la poi ítica coyuntural a los objetivos estratégicos.

El cuadro 1 resume los elementos que definen los cuatro estilos de planificación aqu í identificados.

Otra dimensión que debe tenerse en cuenta en la elaboración de estilos de planificación es el papel asignado a la participación en dicho proceso. Como se ha dicho:

"El proyecto político define los grados de participación o de exclusión deseables, en función de consideraciones que van más allá de la economía pero que tienen profundas implicaciones para ésta. La participación puede ser considerada como uno de los objetivos más importantes del proceso mismo de planeación, pero también puede mirársela como una condición para que aquél pueda dar los resultados esperados. En cualquier caso, puede haber muy diferentes definiciones de las participaciones que se considera necesario incluir o excluir en las diversas etapas del proceso.

¿Debe situarse la participación sobre todo en las decisiones básicas de las que arranca el proceso, en la ejecución del mismo, en la revisión o en todas las etapas? ¿Es la mediación ideológica, implicada en todo proyecto político que se piensa ejecutar por medio de la planeación, la que da respuesta a estos problemas? Se sabe muy poco, además, del papel efectivo de la participación y de su variable importancia en las diferentes etapas o según los diferentes objetivos. Debe haber, sin duda, metas que son imposibles de obtener sin diferentes grados de participación voluntaria, entre tanto que otras pueden lograrse sin recurrir a ella o restringiéndola al mínimo, independientemente de las motivaciones ideológicas que estén detrás de los proyectos políticos. Hay muy poca investigación, sin embargo, que ha tratado de determinar con objetividad los diversos papeles que la participación desempeña efectivamente, distinguiéndolos en lo posible de los que debería desempeñar según la diversidad de proyectos políticos." [11]

B. Aplicación de la tipología a América Latina y el Caribe

La elaboración de una tipología tiene como objeto central el de permitir que se señalen las diversas realidades que existen en los sistemas de planificación de la región. Tal definición, a pesar de su carácter preliminar y tentativo, permitirá guiar las actividades del 1LPES hacia la superación de los problemas propios de cada estilo.

Como es inevitable en todo esfuerzo de este tipo, habrá que recurrir a abstracciones y caracterizaciones de la realidad de los países de la región que no alcanzan a mostrar toda la complejidad de ésta. En este sentido, debe recordarse que se han elegido cuatro tipos cuando hay una cantidad bastante superior de otros tipos posibles. En general, se ha preferido ejemplificar cada uno de los tipos de estilos seleccionados, con países que cumplen con el conjunto de las características del mismo. Sin embargo, en ocasiones ello no ha sido posible de lograr. [12]

Para ubicar a los países en cada categoría se ha recurrido a las respuestas de la Encuesta a los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y el Caribe, realizada por el ILPES, a observaciones en el terreno y a documentos oficiales, fundamentalmente los planes nacionales de desarrollo, que obviamente cambian de forma y contenido a lo largo de la década. Por lo tanto no debe extra-

l JAIdo E. Soten. Edgardo goenmqer, Rolando Franco y Eduardo Palma. *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas,* Santiago, Cuadernos del ILPES, No. 26, 1980. pp. 39-40.

11 En la sección D de este capítulo se mencionan algunos criterios generales que permiten vincular los estilos de planificación aquí meoooneoos con los esquemas institucionales de la misma.

Cuadro 1

ELEMENTOS OUE DEFINEN UN ESTILO DE PLANIFICACION

ESTILO DE PLANIFICACION	PROYECTO NACIONAL OE DESARROLLO	CONCEPC10N DE LA PLANIFICACION[a]
Estilo 1	Mercado libre	
	Estado subsidiario	Subsidiaria
	Poi ítica social subsidiaria	Comprensiva
	Apertura externa amplia	Normativa (SeN)
Estilo 2	*Mercado parcialmente reformado*	
	Mercado parcialmente corregido	Reguladora
	Política social complementaria	De proyectos y programas o comprensiva
	Apertura externa regulada	Normativa (RPN) o (RCN)
Estilo 3	*Mercado* orientado	
	Mercado regulado	Reguladora
	Persecución directa de los objetivos sociales	Comprensiva
	Apertura externa restringida	Normativa o adaptativa (RCN) o (ACA)
Estilo 4	Centralmente planific:ado	Central izada
	Estado asigna recursos	Comprensiva
	Objetivos sociales preeminentes	Aoeotetlca (CCA)

aSe refiere a la concepción de la planificación prevaleciente en el aparato gubernamental. Véanse las definiciones en la Sección e del presente capítulo.

ñarse que algunos países figuren en distinto momento en más de un tipo. Este hecho muestra cómo ha cambiado la práctica de la planificación durante la década incluso dentro de cada pa ís de la región. Por último, recuérdese que este ejercicio no pretende ser exhaustivo y que se está consciente de que no todos los pa íses pueden ser estrictamente clasificados en los estilos aqu í propuestos.

En el cuadro 2 se resume parte de la información recogida en la encuesta mencionada, la que da una visión panorámica de ciertos aspectos del estado actual de la planificación en la región.

al El *estilo t*. Este estilo, en que sobresalen como actores de la planificación los agentes ernpresartales privados nacionales y extranjeros, se distingue por el carácter subsidiario que se da a la acti· vidad del Estado o en materia de asignación de recursos y de poi íticas sociales, por las facilidades dadas al capital extranjero y la apertura externa de la economía y, sobre todo, porel papel soberano del mercado como mecanismo eficiente de asignación de recursos a través de un libre funcionamiento del sistema de precios. Actualmente, los pa íses que más se aproximan a este tipo son Argentina y Chile. En el primero, se entiende que "todas las medidas emprendidas por el sector público en materia económica tienden precisamente a entronizar a las fuerzas del mercado como motor de la actividad general".[13] Esta también es la situación de Chile, cuyo último plan de desarrollo establece que el objetivo nacional consiste en "construir un régimen poi ítico institucional basado en la concepción cristiana del hombre y la sociedad y en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia"."

El principio de subsidiariedad afirma que "el Estado no puede arrogarse funciones que otras organizaciones menores pueden desarrollar... El campo de acción del Estado es limitado y circunscrito a aquellas funciones que por su naturaleza o por su interdependencia con otras funciones no pueden ser llevadas adelante en forma adecuada por el sector privado"."

Además, supone una relación estrecha y positiva entre crecimiento y bienestar, que lleva a asignar especial prioridad a los objetivos económicos. Este es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 del Uruquav que sostiene que "el propio proceso de crecimiento económico será el mejor instrumento de redistribución de ingresos".[16] Lo anterior no implica dejar de reconocer la existencia de problemas sociales, que para ser solucionados, requieren algún grado de intervención estatal. Esta intervención, sin embarco. es vista bajo una óptica que concede especial importancia a las consideraciones económicas.

Esto también se nota en la poi ítica de integración social en el Primer Plan Nacional de Desarrollo de BrasiI (1972/1974) que postula:

"Compete a la Política de Integración Social: al crear una base para el mercado masivo; b) asociar la existencia a los est írnulos para el trabajador y para el aumento de eficiencia del *trabajador;* y e)

1,1 República Argentina, Ser.retarrn de Planeauuento, "Proyecto de Contestación"; representa a la Encuesta a los SistemaS Nacionales de Planificación de América Lallnil y ei Caribe (ESNPALC) elaborado por ILPES, p. 2.

1·1 República de Chile, Ni «nnu Nacional de Ptamñcactón, *Plan Nacional Indicatilla de Desarrollo 1979·1984.*

1', República de Chile, respuesta a I SNPA Le, páginas sin numerar.

11, República Oriuntal del Uruguay, Presidencia de la Repúnhca, Oficina de Planeamiento y Prusupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo* 1913-197/, Imprenta Nacional, Montevideo, Segunda Edición, 1971, p. 36.

en ciertos casos, inducir con vistas a que el aumento de ingreso represente un incremento del ahorro, como en el caso del PIS y PASEP"."

El plan colombiano llamado "Las cuatro estrategias", vigente para el período 1971-1975, que contemplaba como una de sus metas básicas la redistribución del ingreso, partía del supuesto de que ello se lograría a través de un esfuerzo masivo de la industria de construcción en las grandes ciudades, que dinamizaría el resto de la economía.

La importancia asignada por el estilo 1 al capital extranjero se ejemplifica en el "Estatuto de la Inversión Extranjera" promulgado en 1974, por el Gobierno de Chile. Se lo define corno "un cuerpo orgánico de normas que signifique una real promoción a la inversión extranjera",[18] ya que "para lograr un acelerado desarrollo de la actividad económica del país resulta indispensable el concurso de la inversión extranjera", por lo que es necesario "ofrecer al inversionista extranjero las sequridades correspondientes del Estado de Chile".

Posición similar adoptó la Argentina, lo que la llevó a modificar la ley de inversiones extranjeras. Así, "la nueva ley otorgará garantías únicas en el mundo al inversor extraruero".'" El Ministerio de Economía de Argentina planteó que "los beneficios del aporte de capitales extranjeros para completar la inversión local, unidos al aporte de tecnologías que trae consigo, pueden ser aprovechados por el país sin temor de que soberanía o poder de decisión sufra mengua alguna".[20]

Además de esta "apertura" a la inversión extranjera, estos países han promovido su "apertura" hacia el mercado externo. Así en 1979 Chile tenía una estructura arancelaria homogénea (salvo dos productos) que ascendía al 10%. En Argentina también se han ido progresivamente eliminando todas las prohibiciones existentes a las importaciones y reduciendo, en forma más gradual, los aranceles.

En lo que a concepción de la planificación se refiere, este estilo se caracteriza por la formulación de planes indicativos de desarrollo de carácter global, que en algunas situaciones se complementan con planes operativos sectoriales para el área pública. Estos planes globales presentan pocas metas específicas no jerarquizadas de acuerdo con los objetivos globales, pero que permanecen invariables a través del período de ejecución del plan. A su vez contienen un amplio diagnóstico para cada sector o región basado en la revisión de las magnitudes de las variables fundamentales y en una enumeración de las políticas generales o específicas por aplicarse. Una posición aún más radical puede encontrarse en la Argentina donde "no existe planificación nacional" (qlohal},[21] sino sectorial. Por lo tanto, el Estado —mediante la planificación-- "asume directamente determinadas tareas de apoyo al sector privado, tales como: difusión de las poi íticas vigentes que orientan al sector privado, prospección y evaluación de recursos naturales, investigación y difusión de nuevas tecnoloqías, generación y difusión de información relevante respecto a recursos, tecnoloq ias. precios, demanda, etc."[22]

17 República Federativa del Brasil, *Prinun Plano Nacional de Desenvolvimento 1972 1974*, p 35 El PIS se refiere al Programa de Integración Social y el PASEP al Proqrama de Formación del Patrimonio del Servidor P,'jllrlrl:l)

18 República de Chile, "Estatuto ue tu Inversión Extruniuru" (EIE), *Diario Oficial*, 13 de Jubo de 1914. p 4

19 Ministro J,A, Martínez de Hu/, *La Nución*, Buenos Aires, 28 de julio de 1976.

20 República Argentina, Ministerio rhe Economía, *Boletín Mensual*, agosto de 1976

21 República Argentina, Secretaría de Planeamiento, ESNPALe, II "]

22 República rh- Chile, Ot.crna uu Planificación Nacional, ESNPALC, p. r.

De esta forma, el Estado coadyuva a que las fuerzas del mercado conduzcan el aparato productivo a producir y distribuir los bienes en forma racional.

Uruguay también ha optado porabandonar el intervencionismo para dar preeminencia al mercado y al funcionamiento del criterio de rentabilidad, "dos instrumentos relativamente postergados en la experiencia uruguaya".23

Según esta concepción "el problema de la planificación se plantea más en términos de coordinar, que en la posibilidad de imponer tareas a los agentes económicos"." La planificación, esencialmente indicativa, no debe consistir en "un listado detallado de lo que debe y no debe hacerse, sino en un conjunto de definiciones de las opciones poi iticas elegidas por la autoridad máxima, que constituyen las reglas del juego y el marco global en que el sector privado debe realizar su aporte. Ella representa para el sector privado un complemento necesario de las indicaciones del mercado". 25;

b) El *estilo* 2. Se caracteriza por impulsar un proyecto de "mercado parcialmente reformado", en que sobresalen como actores de la planificación los agentes empresariales privados conjuntamente con el Estado. Postula que el crecimiento económico requiere un régimen que garantice la libertad económica y fomente y proteja la iniciativa privada. Sin embargo, acepta la necesidad de promover, complementar y, en alguna medida, regular las acciones tendientes a superar las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, sobre todo en el ámbito de los objetivos sociales del crecimiento y en la creación de una infraestructura básica para la producción. Por esta razón, el Estado interviene directamente en ciertas esferas productivas.

Dentro de este estilo pueden distinguirse por lo menos tres tipos de paises en situaciones relativamente diversas, debido al estadio de desarrollo en que se encuentran y a su tamaño económico, demográfico y geográfico, todo lo que redunda en profundas diferencias en sus prácticas de planificación.

El primero de estos grupos está conformado por *la* mayoria de los paises *del* Caribe. En ellos, la planificación se limita casi exclusivamente a *la* formulación de proyectos y programas. Como ejemplo pueden mencionarse Belice, en que *la* "Unidad Central de Planificación ha trabajado mucho en relación con la preparación de los proyectos identificados en el Plan 1977-1979"," Barbados, cuyo Plan para el periodo 1973-1977 debe aspirar "al desarrollo de proyectos específicos que contribuirán a la realización de los principales objetivos y a poner énfasis en la importancia de las actividades posteriores a la planificación tales como la puesta en práctica y evaluación de proyectos".[27] República Dominicana, cuyo Plan "pone especial énfasis en la identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos específicos",[28] y Suriname, en que los planes para los años 1978 y 1979 tienen "el enfoque de la base hacia arriba que es más regional y más orientado hacia los

[23] República Oriental del Uruguay. *op. cit.* p. 24.

[24] Rcpúlilica de Chile. Oficina de Planificación Nacional, ESNPALC, p. 9.

[25] ILPES, *Planníng Bulletin*, agosto de 1978, p. 16.

[26] Documentos presentados a la Primera Reunión de Expertos en Planificación del Caribe (PREPC), 1979, p. 143.

[27] PREPC, 1979, p. 131.

[28] ILPES, *Planning Bulletin,* agosto de 1978, *op. ctt.,* p. 16.

PAIS y FUENTE	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION	CARACTER y ESFERA DE LA PLANIFICACION	DRGANIZACION DE LA PLANIF/CACION	AREASOE PLANIFICACION SECTORIAL	AREAS DE PLANIFICACION SOCIAL	REGIONALIZACION y PLANIFICACION REGIONAL	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISION SUPERIDR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERISTICAS DE LA PART!CIPACION	DIFUSION DEL CDNTENIDO
Argentina (encuesta ILPESI	Coordinación entre agentes de la po"-tica económica y social	No existe planificación global, sólo sectorial e imperatlva para el sector público	Secretaría de planeamíento de la Presidencia de la República y sistema nacional de planeamiento	Comunicación, energía vivianda, urbanismo Y otras de tipo económico-societ que están en manos del Estado	Los sectores que llevan a efecto la poi Itlce. dependiente de los Ministerios, definen las poi ülces y áreas	El país no está regionatizado. La planificación es realizada por los organismas provinciales	Sólo se coordina, por lo tanto, no existe un proceso de planificación. La Secreterre de Planeamiento de la Presidencia ejecuta el control global	Cada organismo ejecutor posee su propia sección de control de gestión. La Secretarfe de Planeación reetiza una evaluación global	Cada Ministerio o Secretaría consulta a sectores de la sociedad (asociaciones de profesionales, colegios de graduados) en función de trabajos especlñcos	
Barbados (in. forme presentaclo a la prlmera reuni6n de planificadores del Caribe, La Habana, enero 19791	Desarrollo de proyectos específicos y un marco de desarrollo económico y SOCial global	La planificación se desarrolla a través de la eorobeclén del presupuesto de cada entidad fiscal	Los objetivos de corto plazo son fijados por el Comité Presupuestario (incluye a todos los ministerios!' Los de n.edtano y largo plazo por el Comité de Pianlñcectón del Gabinete	Incluye a todas las repartíclones públicas	Reparticiones públicas		Los planes sectoriales, de cada Ministerio, son evaluados y coordinados por el Ministerio de Finanzas y Planificación y ecrobedos por el Parlamento			
Bolivia (encuesta ILPES V monografía)	Marco de referencia para la actividad económica y social del país	Imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado	Consejo Nacional de Economía y Planificación [todos los ministerios técnicosl. El Ministerio de Planeamfenro y Coordinación es el nexo y ente coordinador	Agropecuario, minero, hidrocarburos, industria, energía, transporte y camuntceclones y Gobierno General	Educación, salud, nutríción y vivienda. Estas áreas son coordinadas por la Dirección Social Global del Ministerio de Planeamiento y Coordinación	Las Corporaciones de desarrollo de cada región esteblecen su plan, que es coordinado por la Direcctón de Planificación Regional	Los planes de cada Ministertc son evaluados por el Ministerio de Pteneamtento y Coordinación y aprobados por la Presidencia de la República y el Gabinete Ministerial	El Ministerio de Planeamiento realiza la evalúectón y control del Plan global, regional y sectorial	En la etapa de formulación de los planes operatlvos se considera la opinión de empresarios privados y de todas las instituciones públicas	Los planes de inversión resumida tienen difusión amplia. Los planes de tnversión in extenso tienen difusión gubernamental y restringida al organismo que le compete
Brasil Iencuest. ILPES)	Instrumento orientador del proceso da toma de decisiones	Normartiva para la estructura federal, indicativa para el sector privado e imperattve para la estructura gubernamentat	Consejo de Desarrollo Eco. nómico (CDEI. Consejo de Desarrollo Social (CDS) y Secretaría de Planificación (SEPLAN) SEPLAN coordina el trabajo de planificación sectorial	Cada ministerio elabora un plan para su sector. Estos son asesorados y coordtnedos por el CDS, CDE y/o SEPLAN	Los ministerios de esta área elaboran el plan. El Consejo de Desarrollo Social asesoray coordina estas actividades	Existen cuatro Superlntendenotas de Desarrollo Regional (Amazonia, Nordeste, Centro-Oeste y Sur) que buscan el desarrollo equilibrado de las distintas regiones	A partir de los planes sectoneles SEPLAN elabora el Plan Nacional de Desarrollo que es aprobado por el Congreso. A partir de éste se aprueban los presupuestos de inversión	Cada órgano ejecutor daba evaluar y controlar su ecttvidad e informar a SEPLAN al respecto	Las instituciones privadas (productores) participan en los centros de formulaclón de política económica Además, se recoge información económica social en los sectores relevantes para programas específicos. El Congreso Nacional es el mecanismo de participación más efectivo	Los planes se dan a conocer al Congreso Nacional
Colombia (encuesta ILPES)	Coordinación de las agencias gubernamentales y fijación de directrices sobre poi íticas de desertollo y regímenes de Incentívos que el gobierno puede ofrecer	Obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privada	El Consejo Nacional de Política Económica y Social {CONPESI asesora al Gobiemo en lo que se releclona con el desarrollo económico y social. El Departamento Nacional de Planeaci6n (DNP) define las normas para las oficinas de planificación sectorial y presenta el Plan General al CONPES	El Plan de Desarrollo vigente (PI N) ha privatizado los sectores de transporte, comunicación, energía y minas, Además, existen planes específicos Para otros sectores	El ONP coordina las iniciatlves presentadas por el CONTES y ejecutadas por diversos institutos Iblenester familiar, seguros sociales, alimentación y nutrición y desarrollo rural integrado)	Aunque ya existen 10 corporaciones de desarrollo regional no se abarca el conjunto del territorio nacional. Esta hoja estudio es un esquema de regionalización que cubre todo el país	CONPES define las políticas globales. DNP en coordinación con las oficinas sectoriales elabora el Plan de Desarrollo para su eresentención a la Comisión Plen. del Congreso Nacional que lo aprueba		Las oficinas sectoriales conocen la opinion de gremios (industriales, financieros y comerciales). La de los partidos poi ñlcos se 10gra a través del Congreso Nacional	
Costa Rica (encuesta ILPES)	Coordinación entre agentes de la política económica y social	El plan es de carácter Indtcetlvo con excepción del nivel y composición de la inversión pública y cocee-ración internacional	La Oficina de Planificación Nacional y Poiítica Económica de la Presidencia de la República aprueba los provectos de inversión pública y formula las prioridades presupuestarias	Sectores económicos (agropecuario, economía, Industria y comercio) y sectores socíales (salud, educación y vivienda)	Todavía na se pone en práctica la organización sectorial en estas áreas, aunque se considera en la estrategia de desarrollo	Se acaba de crear el subsistema de planificación regional con los consejos de desarrollo regional	Hasta el momento no ha existido un mecanismo formal. Para el Plan de 1980 se espera utilizar el esquema de planificación regional y sectorial	Los consejos nacionales, sectoriales, regionales y subregionales tendrán a su cargo el control de ejecución y la evaluación	En el esquema de planificaclon sectorial y regional tienen una amplia cabida las distintas agrupaciones sociales, productivas y académicas	El Plan Nacional de Desarrollo se edita en forma de libro de libre circulación

CONTINUACION 1

PAIS y FUENTE	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION	CARACTER y ESFERA DE LA PLANIFICACION	ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION	AREASOE PLANIFICACION SECTORIAL	AREASOE PLANIF/CACION SOCIAL	REGIONALIZACION y PLANIFICACION REGIONAL	FASES OEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE OECISION SUPERIOR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERISTICAS OE LA PARTICIPACION	DIFUSION OEL CONTENIDO
Cuba (informes presentados a la I V II Conferencia de Ministros de Planeaci6n de América Latina V el Caribe, Caracas 1977, Lima 19781	La planificación respectiva plantea la imagen-objetivo como los mecanismos para su logro. Además, existe el plan quinquenal V anual	El plan ánual es de carácter normativo para el conjunto de la economía	El sistema de dirección V planificación de la economía está encargado de deñnfr la dirección de la producción social de acuerdo a las relaciones de producción y el grado de deserroüo de las fuerzas productlvas	El conjunto de laeconomía	El conjunto del gasto en programas sociales		El plan quinquenal tiene las siguientes fases metodología y estudios globales, realización de estudios de apoyo sectorial; elaboración de cifras de control, propuesta de plan de craenísmos y provincias y eleboración de cifras directivas		El plan es dtseñedo por el Estado ajustado y aprobado por la empresa y el colectivo de trabajadores para su nueva formulación por el Sistema de Dirección de la Economía	
Chile (encuesta 1LPES)	Ordenamiento de acciones y selección de lnstrumentos más eficientes para 10grar los objetivos del deserrollo. Coordina los asentes	Planificación indicativa para el conjunto de la economía e imperativa para la actividad económica manejada directamente por el Estado	La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN1, que depende de la Prestdenota de la República, orienta V coordina la ectlvldad de planificación nacjonal y regional	Las "Oficinas de Planificación y Presupuesto" y las de "Programación" de cada Ministerio desarrollan la planificación social.	Se planifican los sectores de vivienda, salud, educaclón, seguridad social, cuttura y deportes. Las ecttvtdadas sectoriales son coordinadas por ODEPLAN	Cada región cuenta con su Secretaría Regional de PIanificación (SERPLAC1 que prepara planes V presupuestos, y evalúa e informa sobre el cumplimiento de éstos	La fase de formulación del Plan, por parte de ODEPLAN, como la de Información al Presidente de la República para su acrobecíón están claramente establecidas. No así las fases de ejecución y evaluación	ODEPLAN está a cargo del control en Ie ejecución de los planes y entrega mensuatmente un informe al respecto al Presidente de la República	Durante el proceso de planificación se recibe la opinión del conjunto de organismos sociales o gremiales, que 58 canalizan a través de comités sectoriales y del Consejo Regional de Desarrollo	Los planes tienen amplia difusión en Chile y el extranjero
Ecuador (encuesta ILPES)	Fijar las políticas generales y coordinar los sectores productivos para lograr los objetivos planteados	Planificación indicativa para el sector privado Y obligatoria para el sector pública. Carácter normativo para empresas mixtas	La Junta Nacional de Ptenificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) es "Plan Integral de Transformeclon y Desarrollo". JUNAPLA será sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo	La Planificación Sectorial se desarrolla en el conjunto de los componentes de los sectores productivos, de infraestructura y social	En el Sector Social existen programas de Recursos Humanos, Educación y Salud	Actualmente la dimensión regional aparece impl ícita, sólo se considera en la medida que exista al interior de la entidad ejecutora; no se considera en el proceso de elaboración y ejecución de planes	JUNAPLA, a través de comisiones especializadas en contacto con las dtrecc¡ones de planificación de los organismos públicos propcne un plan de desarrollo que es aprobado por el Presidente de la República	JUNAPLA realiza el control medlente evaluaciones periódicas y con el raspeetlvo control presupuestario	Los pianes sectoetales se someten a la discusión del sector privado no existiendo mecanismos formales de participación	El plan se publica en forma restringida para uso de los organismos ejecutores y entidades públicas V se distribuyen resúmenes y boletines de prensa al público en general
El Salvador (trabajos presentados a la Primera V Segunda Reunión de Ministras y Jefes de Planificaclón en América Latina y el Caribe, Venezuela 1977, Perú 1978)	Selección, coordinación y ejecución de programas especrñcos de desarrollo regional, sectorial y global	Normativa para los agentes publicas encargados de un programa e indicativa para el sector privado	Ministerio de Planificación a cargo de coordinación global. Sistema Nacional de Planificación (Presidente de la República y Consejo de Ministros) desarrollo de las acciones	Se han definido (Plan 1978 1982) 51 programas de desarrouo que cubren diversos sectores económicos	Entre los programas se encuentran salud, educación, vivienda, higiene ambiental deportes, cultura nacional, etc.	Entre los programas se encuentran diversas tareas de desarrollo regional que persiguen el objetivo de tntegrar y homogeneizar el grado de desarrollo en el pais	El sistema nacional de pianificación presenta los lineamientos generales y metodologías del plan. Estos son transformados en programas concretos por los diversos Ministerios y devueltos al Sistema de Planificación. Finalmente es aprobado por el Consejo de Ministros	Cada organismo ejecutor cuenta con su propía unidad de control		El Plan Nacional es publicado sin restricciones
Guatemala (monografía y encuesta 1LPES)	Promoción, orientación y desarrollo económico a través del logro de unidad a la gestión gubernamental	Obligatorio para el sector público y corrige las desvlaclones e incompatibilidades del mercado con 105 obletivos señalados en el Plan	El nivel superior de decisión es el Consejo Nacional de Planificación Económica para el largo y mediano plazo. En el corto plazo es la Comisión Nacional Economica. Además existen oficinas sectoriales de Planlticaclón.	Se planifican todos los sectares de te econorma priorizendo agricultura, enerqfe. industria, educación y salud	Todos los sectores sociales cuentan con un plan destlnado a satisfacer las necesidades básicas	No existe en el país un esquema regional de su terrttorio. La Planificación de las regiones se hace a nivel sectorial	Las fases son diagnóstico, formulación, aprobación, ejecución y control y eveluación. La Comisión Nacional Económica es la entidad máxima	Las unidades espec tñcas (en especial la de Control de Proyectos) de la Secretaría de Planificación controlan la ejecución de proyectos	No existe una forma dlrecta de participación social en el Sistema de Planificación	
Haití (trabajo presentado a 18Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificación. Venezuela 19771	Formular objetivos, áreas prioritarias, coordinar y evaluar la acción de las agencias públicas	Normativa para las agencias públicas	El Consejo Nacional de Desarrollo y Planificación (Presidenta por vida de la República, Ministros áreas económica y social, Presidente Banco Nacional) tiene a su cargo la generaclén y toma de decisiones respecto al Plan	Ceda Ministerio o Agencia Pública cuenta con una unidad de programación sectorial que plantea obietivos, los coordina a nivel regional, prepara presupuestos y evalúa	En el Plan vigente se ha puesto énfasis en educación, esperanza de vida, vivienda y postas de salud	Cada región cuenta con una oficina de Planificación RegionaL Esta analiza la situación socic-eccnómlca y su potencial y formule y evalúa proyectos y programas				

PAIS y FUENTE	CDNCEPCION DE LA PLANIFICACIDN	CARACTER y ESFERA DE LA PLANIFICACIDN	ORGANIZAt,ON DE LA PLANIFICACION	AREAS DE PLANIFICACION SECTDRIAL	AREASDE PLANIFICACIDN SDCIAL	REGIDNALIZACIDN y PLANIFICACION REGIONAL	FASES DEL PRDCESD DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISIDN SUPERIOR	MECANISMDDE CDNTROL	CARACTERISTICAS DE LA PARTICIPACIDN	DIFUSIDN DEL CONTENIDD
Jamaica {trabajo de la Agencia Nacional de Ptenificación; octubre 1977 y presentado a la 1I Conferencla de Ministros. Lima 1975}	Preparación de proyectos y asignación de recursos para el sector fiscal		Agencia Nacional de Plenlficación coordina los dlterentes mecanismos al interior del gobierno	Se pone especial énfasis en el desarrollo agrícola y de la industria de bauxita y alúmina. Además se Incentiva la industria manufacturere y de la construcción	Se pone especial énfasis en el pleno desarrollo y utilialación de los recursos humanos. Esto se logra mediente la educación, capecltación V cuidado de la salud	No existe planificación regional				
México (monografía ILPESI	Fijación de imagen abjativa para orientar acción	Normativa para el sector público e indicativa para el sector privado.	La Secretaría de Programación y Presupuesto (sPP) elabora el plan global, que sirve de marco de referen. ele a los programas sectcrlates	Cubre al conjunto de los sectores a través de los Mintstertos respectivos	Los ministerios vinculados al área de acción social programan y planifican esta labor	La Dirección Genaral de Programación Regional de la Secretaría de Programatbión y Presupuesto vincula a ésta con los gobiernos estretales para la asignación del Fondo de Desarrollo Regional	Los organismos sectoriales proponen sus programas a la SPP que los compatlbtnza de acuerdo a la estretegia global de desarrollo V los presenta para su eprobeción al Presidente de la República	El control de la ejecución de los planes es hecho por el organismo ejecutor. Además existe una supervisión global del gasto hecho por la SPP	La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la responsabilidad de buscar la mejor participación del sector privado	Difusión amplia de la estrategia de desarrollo y de las medidas de poi ltlca económica
Nicaragua (programa de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional)	Organización del cambio estructural para lograr una imagen obletlvo		El Plan de Emergencia está dirigido a atender las neceo sidades básicas de la pebre, clén. Además existe un Plan de Reconstrucción, transformación y deserte-110 económico a mediano plazo	El Plen de Reconstrucción incorpora a todos los sectoree de la nación. Pare esto se han disel'lado una serie de programas sectoriales	Se planificarán las áreas de empleo, seguridad social, salud y nutrición, educación, vivienda y servicios públicos	Se impulsará una poi Itlca de desarrollo que atienda las necesidades específicas de las distintas regiones del pefs			Se impulsará y estlmuterá la participación individual Y colectiva de todo el pueblo en la educación de sus propios problemas	
Panamá (encuesta ILPESI	Coordinación entre los diversos agentes'de la pof(ti. ca económica	La planificación es normativa para las acciones del estado e indicativa para el sector privado.	El Ministerio de Planlflceción Económica establece la relación del sistema de planificación con empresas y servicios públicos. El Consejo Consultivo de Economia recomienda medidas necesarias para la planificación	El Plan Nacional tncluva un volumen de "cblettvos, poi íticas y metas sectcrteles" que define la acción sectorial del sector público	La planificación social es desarrollada por los Minis·terlos respectivos. Se ha adoptado el enfoque de necesidades básicas con énfasis en distribución Y partlcjpactén	Los Departamentos de Desarrollc Regional cuentan con Oficinas Regionales Y Provinciales de Planificactén que participan en la elaboración de planes regionales	Las fases sore formulación (diagnóstico, proyecciones fijación de metas y asigna·ción de recursos); eiecución (puesta en marcha de acciones específicas); control Y evaluación	Se controla la ejecución de los planes a través de la instrumenteclén presupuesterle	El Sistema de Participación Popular permite que ésta se lleve a efecto a dos niveles: la Asamblea Nacional de Representantes Y los Con. selcs Provinciales de Coordinación	
Paraguay (encuesta ILPES V trabajo presentado a la Primera Conferencia de Ministros Y Jefes de Ptenlflcación en América Latina, Caracas 1977)	Orientación Y coordtnacléo general de poi Itlca de deserrollo para logro de imagen -objetivo programación de inversiones y asistencia técnica, asesora al Sector Público	La ptantñcación es indlcativa para el sector privado de la economía V obligatorio para el sector público.	La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social desarrolla las tareas globales de planificación. La Oficina Nacional de Proyectos materiafize los planes globales	Se contemplan globalmente todos los sectores, con énfasis en aquellos considedos estratégicos	La Programación generel consideró un área de programación social (educación, salud, vivienda Y saneamiento ambiental)	La Programación general considera un área de programación regional. lmplemetado a través de los centros para el desarrollo regional	Las fases son: normas gene·rales V análisis socio-eccnómico global Y sectorial; fl-[ación de objetivos y redacclón del plan; aprobación por parte del Consejo Nacional de Coordinación Económica	El Consejo Nacional de Coordinación Económica en base a los informes de la Secretaría Técnica de Planificación controla la ejecuelen del plen	La participación se logra a través de Consejos Oonsultivos. Comisiones especiales de planificación Y grupos de trabajo formados por representantes del seco ter privado V de la secretería de planificación	Los planes son publicados Y tienen emplia difusión, incluso se organizan [ornadas Y seminarios Para su discusión
Perú (encuesta ILPES)	Instrumento de poi ítica económica destinado a lograr una serie de cambios en la estructura económica Y social	La planificación les da carácter obligatorio en el seco tor público e indicativa para el sector privado.	El Sistema Nacional de Planificación está formado por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico V Social, el Instituto Necional de Planificación, el Consejo Consultivo de Pta. ntñcecl6n y las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación	Los Ministerios cuentan con oficinas sectoriales de planificación que elaboran los planes de desarrollo seotorial y analízan V evalúan BU ejecución	La planificación social tiende a producir transformaciones estructurales que constituyen la esencia de los problemas sociales y a planificar la previsión directa de ciertos bienes Y servicios	Las Oficinas Regionales de Planificación (que dependen del 1.de Planificación) coordinan la acción pública en un ámbito regional	Se pueden distinguir las siguientes fases: diagnóstico, formulación, evaluación y reformulación. El órgano de mayor Jerarquía es el Consejo Nacional de Desarrotlc Económico y Social		En la fase de formulación Y evaluación el Jefe del Instttuto Nacional de Ptantñcacl6n consulta la opinión de empresas y sindicatos. Las asociaciones cooperativas cuentan con un vinculo administrativo	

PAIS y FUENTE	CONCEPcloN OE LA PLANIFICACIDN	CARACTER y ESFERA DE LA PLANfFICACJON	ORGANIZACION DE LA PLANIFICAcio»	AREAS DE PLANIFICActo« SECTORIAL	AREAS DE PLANIFICACION SOCIAL	REGIONALIZACION y PLANIFICAcio« REGIONAL	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACION E INSTANCIA DE DECISION SUPERIOR	MECANISMO DE CONTROL	CARACTERIST/CAS DE LA PART/CIPACION	DIFUSIDN DEL CONTENIDO
República Domtntcana (trabajo presentado a la Primera Reunión de Ministros y Jefes de Planificecl6n. Caracas 1977)	Identificación, formulación e implementación de un conjunto de proyectos especfficos		El cuerpo responsable de la orientación de todo el proceso es el Consejo Nacional de Desarrollo V la Oficina Nacional de Planificación es quien elabora los planes nacionales	Se pretenden organizar las Unidades de Proyectos Institucional y Sectoriales para definir proyectos prioritterlos en cada unidad pública						
Uruguay (trabajo oresentado a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación. Caracas 1977)	Un instrumento de acción que persigue ciertos ohjetivos definidos	Es indicativa para el sector privado y coopera can la determinaci6n de planes del sector público	La Secretaría de Planeamiento. Coordinaci6n y Difusión asiste al Poder Ejecutlvc en la formulación de planes	Los organismos públicos cuentan con sus propias unidades sectoriales de programaci6n y planeamiento						En las comisiones sectoriales están representandos los trabajadores y las empresas públicas y privadas
Venezuela (monografía ILPESI		Planificación inductiva cera el sector privado y concertación prespuestar!a para el sector público	Oficina Central de Cocrdlnación y Planificación que es Parte del Sistema de Oficinas Centrales de la Presidencia de la República	Cada Ministerio cuenta con oficinas sectoriales básicas de coordinación Y planifieeclón		Cada región cuenta con una corporación financiera o fundación promotora del deserrcüc que son cocrdlnadas por la Oficina Regional de Coordinación y Planificación	Diagnóstico y Programa de Gobierno dan pauta a oficina de planificación para que genere esquemas de estrategias globales y sectoriales, con objetivos específicos. Posteriormente el financiamiento se concerta V negocia con ministerios y ejecutores de proyectos y programas	La Oficina de Oocrdínaclón y Planificación está a cargo del seguimiento y evaluación de los planes	En cacla regi6n existe un 6rgano poi rtlcc-edmlnlstra, tlvo de consulta y pertlclpación (Consejo Regional de Desarroíío)	

* Resumen de parte de la información recoqlde por la Encuesta a los Sistemas Nacionales de PtanlFlceclon de América Latina y el Caribe realizada por e ILPES en 1980

proyectos". **El** caso más claro ocurre en una unidad de planificación que definió su función como "la de administrar los proyectos financiados por agencias internacionales". 2.

El segundo grupo está conformado por la mayoría de los países centroamericanos. **En** este caso, se entiende que el sistema de planificación debiera adquirir un carácter comprensivo pero, en general, su actividad se concentra en la coordinación de proyectos y programas.

Así, en **El** Salvador, "el Plan Nacional de Bienestar para Todos (1978-1982) se realiza a través de la ejecución de cincuenta y un programas estratégicos". El Plan "define las responsabilidades de cada una de las instituciones participantes, el orden de acción; la coordinación, supervisión, evaluación y el control de la gestión de los mismos". 30

Esta es también la situación de Guatemala donde se entiende que "la prioridad que cada plan concede a determinados sectores se refleja directamente en la estructura de los programas de inversión pública"."

En Guatemala se plantea que "el Gobierno está consciente de que si las fuerzas del mercado son dejadas enteramente libres, los grandes objetivos y metas trazados por el Plan Nacional de Desarrollo (sobre todo en materia social) difícilmente se podrían alcanzar en los plazos y metas previstos. **En** este sentido, la acción del Estado se hace necesaria e imprescindible para corregir las desviaciones e incompatibilidades con los objetivos señalados"."

En El Salvador, el Estado "debe impulsar una estructura de mercado con fuerte contenido social" y el Plan de Desarrollo tiene la función primordial de "ampliar y mejorar los servicios básicos"33 ya que aquí se encuentran las principales deficiencias del mercado.

Conceptos similares definen al tercer grupo de países ubicados en este estilo. Sin embargo, el grado de desarrollo en la aplicación de estos conceptos es superior. **El** Plan de Integración Nacional 1979-1982 de Colombia, expresa que "...el gobierno (no sólo va) a prestar atención a la infraestructura económica... Es para mejorar la calidad de la vida para lo que se busca el crecimiento económico el cual no es un fin en sí mismo sino el medio material para la elevación moral y espiritual de la comunidad. Pero el sólo crecimiento no garantiza mayor bienestar o mayor progreso social, tan sólo lo hace más probable... Por ello corresponde hacer un esfuerzo deliberado para traducir el crecimiento económico en bienestar social. Y a ese propósito nos dedicaremos pues es el que prioritariamente nos interesa... **El** Plan, en consecuencia, y no en forma accidental. .. mantendrá y fortalecerá programas de alto contenido social, como el DRI y el PAN, y prestará renovada atención a todo lo que tiene que ver con la educación y la salud de los colombianos". 3'

Igual cosa ocurre con el 11 Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) de Brasil, que otorga cierta autonomía tanto a los objetivos sociales, como a los instrumentos para lograrlos. "La estrategia

29 N. Botster, **"Survey of national planning** svstems **in** Let¡n **America and the** Caribbean - **a subregional report** ter the Caribbean". **ILPES, 1979, p. 11.**

30 El Salvador, Departamento de Programación General. 1978, p. 23.

31 Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica, pp. 2 Y 3.

32 República de Guatemala, Consejo Nacional de Planificación Económica. ESNPALC. p. 22

33 República de El Salvador, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, *Plan Nacional "Bienestar para Todos"* 1978-1982, San Salvador, **segunda edición. 1978, pp 20 y 27.**

34 1LPES-CLADES, *S/ntesis* ***de Planes Nacionales de Desarrollo,*** **Santiago 1979,** o **44.**

de desarrollo social, servida por un Presupuesto Social del orden de los 760 billones de cruceiros, en el quinquenio, se desplegará en los siguientes campos principales de acción:

1. Coordinación de la Política de Empleo (con creación, en el período, de aproximadamente 6.6 millones de nuevos empleos) con la de Salarios, para permitir la creación progresiva de la base para el mercado de consumo masivo;
11. Poi ítica de Valorización de Recursos Humanos, para la calificación acelerada de la mano de obra, aumentando su capacidad de obtención de mayor ingreso a través de educación, adiestramiento profesional, salud, saneamiento y nutrición ... ;
111. Política de Integración Social, incluyendo la acción de los mecanismos destinados a suplementar él ingreso, el ahorro y el patrimonio del trabajador -PIS, PASEP, política habitacional- como asimismo la ampliación del concepto de previsión social ...; y
IV. Proyecto de Desarrollo Social Urbano (transportes colectivos y otros). ..''

Esto también ocurre en Venezuela, cuya estrategia de desarrollo ha estado fundamentada en la participación activa del Estado como promotor, orientador y part ícipe en la economía. Sin embargo, los planes han hecho hasta ahora escasas referencias a poi íticas concretas, e instrumentos u órganos competentes para ejecutarlas. Las debilidades de la planificación operativa tienden a hacer aún menos específico, y por lo tanto menos eficaz, el uso del instrumental operativo con que cuenta el Estado. Se debe hacer mención al hecho de que en Venezuela, ''al empezar la década de los 80, conforme con la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario promulgado en 1976, se incorporará la planificación operativa. Se pretende así dar lugar a un proceso único en el cual la planificación operativa especificaría los objetivos, metas, estrategias, poi íticas y dispositivos correspondientes a los propósitos del gobierno en el ejercicio anual". 35

Como se ha anotado, en los países ubicados en este estilo, la acción del Estado en materia social usualmente se desarrolla a través de programas sociales concretos que no afectan, directamente, la estructura económica. Así en Bolivia ''en lo referente a los sectores sociales ... se dará especial atención a programas y proyectos sociales en los campos de la educación, nutrición, salud, vivienda, etc.". 36

El tratamiento al capital extranjero y la apertura al comercio exterior es bastante disímil en los países mencionados. Sin embargo, la mayoría reconoce que el capital extranjero constituye un recurso necesario y que la apertura es un elemento imprescindible pero que ambos deben ser regulados. El capital extranjero es bastante significativo en la estructura económica de la mayoría de estos países. Sin embargo, adquiere una importancia medular en los del Caribe, y disminuye en el caso del segundo y tercer grupo.

Los países miembros del MercadO Común Centroamericano han adquirido el compromiso de "adoptar una poi ítica común y normas uniformes o armónicas para el tratamiento del capital extranjero y de las empresas en que éste participa", 37 como manera de conseguir que las inversiones

35 Enrique Sierra, *Plsnificación en Venezuela,* Monografía ILPE5. pp. 89 V 92.

36ILPE5-CLAOES, *Síntesis* de *Planes Nacionales* de *Desarrollo*. "Bolivia: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1976-1980". pp. 10 *V* U.

37Proyecto de Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana, *Comité* de *Alto Nivel* para la ReeBtructuracf6n *del Mercado* Común, 1976, tomo 11.

procedentes del exterior sean utilizadas en forma selectiva y maximicen su aporte al desarrollo económico del Mercado Común. También es importante una disposición relativa a la adopción de medidas para promover el establecimiento de empresas mediante la coparticipación de inversionistas del Mercado Común, orientando estas empresas multinacionales hacia las actividades de mayor importancia.

El 11 Plan Nacional de Desarrollo de Brasil señala que cada vez se "torna más importante la necesidad de definir nítidamente cómo se debe situar la empresa extranjera en la estrategia nacional de desarrollo, y disponer de instrumentos para implementar una orientación definida". 38 En este mismo Plan se espera que la empresa multinacional satisfaga algunas funciones y también se propone la "creación de ciertos mecanismos para dotar a la empresa nacional de condiciones razonables de competencia con la empresa extranjera". 39

Por último, países como Colombia y Bolivia que integrarían este estilo, pertenecen al Pacto Andino, el que a través de la Decisión 24 regula las condiciones y áreas en que puede actuar el capital extranjero y además establece ciertas normas comunes para la estructura arancelaria.

c) El *estilo* 3. Aquí sobresalen como actores de la planificación el Estado y los agentes privados nacionales que impulsan una economía de mercado orientada.

Se plantea que la superación de los grandes problemas del desarrollo requiere cambios esrructurales, a fin de lograr una distribución más equitativa de la riqueza, requisito básico para la constitución de una sociedad más igualitaria. Como en el caso anterior se observan variaciones cualitativas importantes entre los países que adoptaron este estilo, según sea la participación estatal en la propiedad de los medios productivos. Así, el plan chileno correspondiente al período 1971- 1976, postulaba que "el objetivo central que condiciona cualquier otro resultado que se quiera obtener en el campo económico, social y cultural, es la concreción de los cambios en la estructura de propiedad" "Permitiendo un vuelco completo de la parte más importante de la producción hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría". Por lo tanto, se proponía "una reorientación de la producción que incorpore a la gran masa a niveles de vida mínimos que le permitan su independencia material y moral y equiparen las posibilidades de todos los chilenos". 40

El plan de México para 1980-1982 plantea conceptos similares al afirmar que "persigue la realización de un proyecto nacional de transformación social legítimo, por su expresión de los principios de la Revolución... La estrategia económica y social que instrumenta el Plan Global está orientada a transformar el crecimiento económico en desarrollo social; es una política de compromiso con las mayorías y hacia su mejoramiento efectivo se ha dirigido y continuará dirigiéndose sistemáticamente".?

El Perú a partir de 1968 afirmaba que "...el desarrollo se concibe actualmente como un proceso planificado de transformaciones estructurales y de ampliación de capacidades productivas destinado

38 Brasil, 11 *Plan Nacional de Desarrollo*, p. 53.

39 *Ibídem*, p. 51.

40 República de Chile, DDEPLAN, *Resumen del Plan de la Economía* Nacional J971·1976. Santiago, Chile, pp. 16 Y 17.

41 República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan Global de Desarrollo 1980-1982". *El* Nacional, 16 de abril de 1980. p. 14.

a superar el atraso, los desequilibrios económicos y sociales internos así como la dependencia externa de un país"."

En Costa Rica también se considera que "los objetivos de equidad social no sólo incluyen la distribución del ingreso, sino también del patrimonio, a través de nuevas formas de propiedad. Así, el actual plan promueve nuevas formas de acción colectiva y comunal a la propiedad de los inedios de producción't.V Se estima necesario además, profundizar la participación popular, ya que ésta "implica la extensión de la democracia del ámbito poi ítico al económico". 44

El Proyecto del 111 Plan Nacional de Desarrollo Brasileño 1980-1984, plantea "la necesidad imperiosa de concentrar esfuerzos gubernamentales en la promoción de la distribución más justa de los frutos del desarrollo económico, dirigiéndose prioritariamente a mejorar las condiciones de vida de los segmentos menos favorecidos de la población brasileña". 4S Por lo tanto, "la reducción de los desequilibrios sociales deberá permear toda la estrategia, en el sentido de que caracterice un patrón de desarrollo compatible con una mejor distribución del ingreso".4.

Conceptos similares se encuentran actualmente en Nicaragua donde la "finalidad (del Plan de Reconstrucción, Transformación y Desarrollo Socioeconómico) será un sustancial mejoramiento del nivel y calidad de vida de nuestro pueblo, basado en el incremento de la producción nacional y en una equitativa distribución de la riqueza"."? En Jamaica y otros países que están desarrollando un esfuerzo por transformar su estructura económica, los objetivos de desarrollo son similares a los ya mencionados.

En general estos países reconocen la existencia de "factores de orden estructural vinculados fundamentalmente al alto grado de dependencia... respecto al exterior" que explican, al menos en parte, sus problemas económicos. Por esta razón, plantean al mismo tiempo ciertas restricciones a la inversión extranjera, e impulsan un modelo de desarrollo autónomo que, entre otras cosas, se propone un "alto grado de autosuficiencia de recursos naturales; un esfuerzo al nivel de creación científica y tecnológica; un mercado ampliado (generalmente a través de acuerdo de integración)... comerciar más entre los países menos desarrollados y depender menos de los países desarrollados". 48

En lo que a la concepción de la planificación se refiere, se entiende que ésta "plasma la voluntad poi ítica de condicionar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; es una técnica para modificar la realidad". Por lo tanto, el Plan "es la integración coherente del conjunto de objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la

420ocumentos presentados a la 11 Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. *Temas* de *Planificación* No. 3, CEPAL/ILPES. p. 397.

43República de Costa Rica. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional V Política, San José, Costa Rica, mimeo, p. 7 (ESNPALC).

44 República de Costa Rica. Presidencia de la República, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Plan Nacional de Desarrollo* 1979-1982, "Gregario José Ram frez", San José. Costa Rica, 1979. p. 119.

4S Brasil, 111*Plan Nacional* de *Desarrollo*, Proyecto.

***4ó/b(dem.* pp. 21 y 22.**

47 República de Nicaragua, Programa de *la* Junta de *Gobierno* de Reconstrucción *Nacional,* p. 6.

480oeumentos presentados a la 11 Conferencia, *op.* cít., **pp. 454 y 457.**

sociedad para avanzar, , , hacia nuestro proyecto nacional. , . (para lograr esto) se debe actuar sobre toda la sociedad".[49]

A efectos de que la planificación resulte operativa, y -"a través de las encuestas de coyuntura, la preparación del presupuesto económico nacional y un modelo que relaciona las variables físicas y monetarias-, inician un proceso de análisis permanente del corto plazo".50 Este permite que las medidas de poi ítica, como los objetivos propuestos en el plan global, sean revisados anualmente a la luz de los cambios producidos. Los planes formulados a partir de este procedimiento tienen como objetivo central fijar los lineamientos de poi ítica económica destinados a guiar el proceso de asignación de recursos, mejorar el funcionamiento institucional y proponer una equitativa distribución de los beneficios del desarrollo. Para este efecto se proponen medidas de poi ítica con relativa especificidad tanto a nivel global como sectorial.

El 111 Plan Nacional de Desarrollo del Brasil, 1980-1984 es, probablemente, el que acentúa con mayor énfasis la característica de adaptabilidad del Plan.

Se abandona la formulación de objetivos globales y metas específicas de tipo cuantitativo, para lograr una mayor flexibilidad frente a una realidad económica (interna y externa) sumamente fluctuable. En Brasil también existen planes operativos. Ellos son de dos tipos: uno anual (el "Presupuesto de la Unión") que comprende las previsiones de los ingresos y gastos del poder ejecutivo legislativo y judicial; otrotrianual, aunque revisado anualmente, denominado presupuesto plurianual de inversión y que contiene los planes de inversión del gobierno en los diversos programas y subprogramas prioritarios. En el tratamiento del sector privado el Plan asume carácter inductivo ya que utiliza mecanismos de poi ítica fiscal, monetaria y crediticia para influir, indirectamente sobre las decisiones.

Los mecanismos efectivos de participación de distintos grupos sociales, en la mayoría de estos países, se encuentran en formación. En este sentido, debe hacerse notar la experiencia de Panamá, país en que se ha diseñado un Sistema de Participación Popular que "toma decisiones sobre el comportamiento de las actividades que afectan a la comunidad en todos los renglones de la economía. El Ministerio de Planificación y Política Económica canaliza las aspiraciones del Sistema de Participación Popular, no solamente en la preparación de los programas, sino también en su implementación y evaluación", 51

En Costa Rica "se espera que la próxima versión del Plan, que verá la luz en 1980, se elabore ya parcialmente utilizando el esquema de planificación sectorial y regional teniendo como base de trabajo el Plan vigente, los consejos regionales y subregionales así como los consejos técnicos y poi íticos sectoriales.

Por último, el conjunto de estos países ha hecho un amplio uso de la planificación inductiva en el tratamiento del sector privado.

49 República de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, ***op. cit.*****. p. 14.**

SOR. Cosullch. **La** ***planificación en Bolivia*****, Monografía. 1LPES, p. 88.**

51 República de Panamá, Ministerio de Planificación V Poi ítica Económica, ***Respuestas al Cuestionario delILPES sobre el Sistema Nacional*** **de** ***Planificación,*** pp. **19 y 20.**

d) El *estilo* 4. Se caracteriza por impulsar un proyecto nacional de desarrollo de tipo socialista. Por lo tanto, en el caso de América Latina y el Caribe, este estilo se limita a la experiencia cubana.

"La planificación de la economía nacional es la forma necesaria a través de la cual, sobre la base de la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, el Estado socialista dirige en forma efectiva el desarrollo de la economía nacional.[52] El mejoramiento del nivel de vida de la población constituye la meta principal y superior del desarrollo de la producción socialista".[53]

En cuanto a los agentes de la planificación, el artículo 16 de la Constitución, expresa que "El Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el Plan Unico de Desarrollo Económico y Social, de cuya elaboración y ejecución participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social". Además, el artículo 73 afirma que es atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular "discutir y aprobar los planes nacionales de desarrollo económico y social".

La incorporación de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) ha expandido las esferas de la planificación ya que en éste se "coordinan los planes económicos con los países de la Comunidad Socialista".[5']

La planificación es directiva, centralizada y comprensiva: "el Plan abarca todas las ramas y esferas de la economía nacional y fija con carácter obligatorio los principales objetivos de cada una .[55] En el Sistema de Planificación se integran los tres niveles económicos: global, ramal, y de empresas, coordinados con su planificación territorial"."

Además, tiene carácter adaptable o "adaptativo". Desde 1978 se han comenzado los trabajos para elaborar una Estrategia de Desarrollo. Esta, que sirve de base a los planes quinquenales ("instrumento principal de dirección económica") es, a su vez,[57] la base para elaborar el plan anual. Los planes anuales "se convierten así en la vía o instrumento de ejecución y control operativo, a un corto plazo, de las tareas derivadas de los planes a largo y mediano plazo, y en la administración de los recursos para ello, teniendo en cuenta los aspectos coyunturales que inciden en el período dado".[ss]

Por lo tanto, la planificación a mediano plazo tiene como misión presentar una visión uniforme y completa de cada sector y categoría económica y de las medidas concretas para lograr los diversos objetivos de la estrategia de desarrollo. Para este efecto se estipulan objetivos cuantitativos (de carácter obligatorio) y se elabora un balance de los recursos disponibles y de las demandas sectoriales. Estos planes perspectivos son complementados por un plan anual que actúa como instrumento de ejecución y control operativo.

52 República **de Cuba, JUCEPLAN, Respuesta 8 ESNPALC. p. 1.**

***53'bfdBm,* p. 18.**

54ILPES. *Boletín* de *Planificación*, Af'io 3. marzo de 1979, p. 6.

55 República de Cuba, JUCEPLAN - E5NPALC, *op. cit.* • p. 2.

56 *Ibídem,* p. IS.

57 *Ibidem,* p. 24.

58 *Ibídem,* p.21.

El proceso de planificación operativa anual se inicia con una evaluación del resultado de los planes de períodos anteriores, luego se estima la demanda de los bienes por producir para, finalmente, analizar la capacidad productiva y planificar el uso óptimo de ésta. Por lo tanto, el plan anual busca garantizar la correcta proporción entre diferentes ramas, entre acumulación y consumo, entre consumo personal y social y entre producción nacional y comercio exterior.

"A través de la planificación, el Estado cubano bajo la dirección del partido comunista de Cuba resuelve no solamente los problemas económicos y sociales del desarrollo de toda la sociedad y la economía cubana en su conjunto, sino determina las tareas respectivas del desarrollo de cada rama de las relaciones económicas interramales e interterritoriales, así como, las vías de perfeccionamiento, a la vez que dirige las relaciones externas de la economía, para obtener los resultados más eficientes en la gestión de comercio exterior". [59]

La consecución de estos objetivos y, por lo tanto, "el sistema (de planificación) presupone un trabajo político e ideológico intenso que haga énfasis en la responsabilidad de todo trabajador y cada colectivo en el cumplimiento del deber social, de los planes técnico-económicos de la empresa y del uso más racional y eficiente de los recursos puestos a su disposición en aras del desarrollo económico del país y del bienestar de toda la sociedad",·o

La elaboración de los planes, a su vez, requiere la participación de órganos nacionales y provinciales "que funcionen bajo el principio de la doble subordinación: al Comité Ejecutivo y a la Asamblea del Poder Popular de su instancia, en lo administrativo;y a la Junta Central de Planificación, en lo funcional rnetodolócíco";"

C. El marco conceptual que define los estilos de planificación

El concepto de estilos de planificación pretende dar respuesta a tres tipos de preguntas: ¿Para qué se planifica?, ¿Quién planifica?, y ¿Cómo se planifica?

Las respuestas a las tres preguntas anteriores ordenarán la presentación de esta sección. Para tal efecto, se han elegido algunas variantes de respuestas que evidentemente no incorporan todas las dimensiones existentes. Se entenderá que se planifica fundamentalmente para realizar un proyecto nacional de desarrollos" y que lo hacen los agentes políticos, económicos y sociales que tienen mayor peso relativo en el proceso de toma de decisiones. Por último, la forma cómo se planifica se explicará fundamentalmente por la relación que el órgano de planificación establece con el sistema general donde éste se inserta.

59lbídem, **p. 77.**

60 Ibídem. **p. 71**.

61 *Ibídem.* **p. 96.**

62 El concepto de "proyectos nacionales de desarrollo" se asemeja en gran medida al de "estilos de desarrollo" formulado por Aníbal Pinto, Jorge Graciarena y Marshall Wolfe. Se ha preferido usar el primer término para obviar la larga discusión respecto a los elementos que definen un estilo de desarrollo y para enfatizar el carácter de proyecto o "estilo preferido". En las publicaciones sobre estilos de desarrollo se ha aceptado que la estructure **o estilo prevaleciente es, en parte, resultado de estilos anteriores. Los proyectos nacionales pretenden dar cuenta en forma explícita de los elementos centrales del "estilo preferido" ya que esto es lo que define para qué o quién se planifica. Sobre el concepto de "estilo preferido"** ; véase : **Naciones Unidas,** *Report on a Unifie{} Approach ta* ***Oevelopment*** *end* ***Pl8nning.*** **Informe preliminar del Secretario General (E/CN.S/477, 25 de octubre de 1972), p. 19.**

1. Los proyectos nacionales de desarrollo. ¿Para qué se planifica?

Existen diversas formas de diferenciar las opciones globales de desarrollo económico y social. El concepto de sistema capitalista versus socialista ha sido uno de los más utilizados; éste, a veces, ha sido complementado con el concepto de estructura, que diferencia a los países según sus formas de operación y según su ubicación en el orden económico internacional (industrializado versus en vías de desarrollo). Estas categorías, por su grado de generalidad, no son muy útiles para analizar el caso latinoamericano pues se reducirían a diferenciar a Cuba del resto de las naciones de la región. Todos los demás países -según los criterios anteriores- podrían ser catalogados como economías mixtas en vías de desarroll o.

Estos países tienen como objetivo común lograr una estructura económica desarrollada y equitativa, preservando la propiedad privada sobre los medios de producción y el mecanismo de mercado como principal asignador de recursos y, además, aceptando en diversos grados un sector estatal que participe directamente en el proceso productivo. Sin embargo, difieren en cuanto a la fórmula por utilizar para lograr esos objetivos y, en especial, al papel que le cabe al aparato gubernamental en la sociedad. Estas fórmulas o proyectos nacionales de desarrollo que propugnan los distintos países permitirán establecer diferencias entre ellos.

El concepto de proyecto nacional de desarrollo que será utilizado es definido por tres elementos: el mecanismo de asignación de recursos predominante; los mecanismos para el logro de objetivos sociales y la distribución del ingreso y el bienestar, y por último, el tratamiento al capital extranjero y el grado y tipo de "apertura" externa.

Cada proyecto nacional puede no estar ubicado en una categoría estrictamente definida, pues se los clasifica según situaciones predominantes pero no excluyentes. En todo caso, para cada uno de esos tres elementos se pueden distinguir tres tipos o modalidades relativamente definidos.

a) *El mecanismo de asignación de recursos.* Respecto a este elemento se distinguirá entre los que plantean que el mercado puede efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos y, por lo tanto, que el Estado apoya sólo en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano (mercado con Estado subsidiario); los que plantean que la existencia de mercados libres y eficientes es un requisito para lograr una eficaz asignación de recursos, pero que al Estado le cabe un papel importante en la promoción directa del crecimiento económico, no pudiéndose, por lo tanto, limitarlo a una actividad puramente subsidiaria (mercado parcialmente corregido); y, por último, los que plantean que el Estado debe tener una función reguladora del crecimiento y, por lo tanto, le otorgan un papel preponderante en el proceso de asignación de recursos (mercado regulado).

b) *Mecanismos para el logro de objetivos sociales, la distribución del ingreso V el bienestar.* El tipo de poi íticas sociales estará fundamentalmente determinado por la relación que se postule entre crecimiento y bienestar. Respecto a esto se pueden distinguir tres tipos fundamentales. El primero plantea una equivalencia entre crecimiento y bienestar del conjunto de la población y, por lo tanto, da prioridad a los objetivos de crecimiento; sin embargo, reconoce la necesidad de que el Estado preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Por lo tanto, se reconoce el carácter subsidiario del Estado en esta materia (poi ítica social subsidiaria).

La segunda concepción no acepta la correspondencia directa y automática entre crecimiento económico y bienestar social y, por lo tanto, define la acción social del gobierno como un objetivo en sí. Por esta razón, el Estado interviene y actúa directamente de tal modo de garantizar ciertos aumentos sustanciales en el bienestar del conjunto de la población y, en particular, de los bolsones de pobreza (poi ítica social complementaria).

La tercera concepción no sólo descarta la automaticidad en la relación entre crecimiento y bienestar, sino que, además, plantea la necesidad de definir la estrategia de desarrollo en términos de objetivos sociales. Por lo tanto, el resto de los objetivos y el conjunto de las poi íticas se subordinan a la consecución de dichos objetivos sociales.

En concreto, esta concepción postula la necesidad de producir ciertas transformaciones en la estructura económica como un requisito para el logro de metas sociales (persecución directa de los objetivos sociales).

c) *El tratamiento al capital extranjero y la apertura ai mercado externo.* Aunque no hay duda de que el conjunto de los países de la región con economías mixtas han abierto, de una manera u otra, sus econom ías al mercado externo y, además, han permitido la penetración del capital extranjero, habría que diferenciar al menos tres tipos de situaciones que son las más comunes.

La primera corresponde a países en que el Estado apoya decididamente la consolidación y creciente entrada del capital extranjero y promueve una apertura casi irrestricta al mercado internacional (apertura amplia). La segunda situación está dada por pa íses en que, en determinadas áreas, el Estado regula y condiciona la apertura al exterior y la penetración del capital extranjero (apertura regulada). Por último, se dan situaciones en que el Estado limita expresamente la acción del capital extranjero, dando preferencia o exclusividad a la empresa nacional, en determinados rubros considerados estratégicos para el desarrollo (apertura restringida).

d) *Tipologia de proyectos nacionales de desarrollo.* Definidas algunas de las distintas caracterísiticas que puede tener cada elemento que define un proyecto nacional de desarrollo, queda la tarea de clasificar sistemáticamente estos últimos. A partir de los elementos definidos pueden surgir distintas combinaciones -pueden construirse 27 de éstas- y cada una de ellas constituirá un tipo de proyecto nacional de desarrollo. El cuadro 3 resume los elementos que conformarían cada uno de estos tipos.

De estas múltiples combinaciones de tipos de proyectos nacionales de desarrollo, se quieren señalar tres que parecen especialmente representativas de la situación de los países de la región.

La primera, que a los efectos de este trabajo se llamará de "mercado libre", se caracteriza por los elementos de la columna 1 en el cuadro 3. En ella se plantea que es la empresa privada la que fundamentalmente debe impulsar el proceso de crecimiento. Sin embargo, para que ésta funcione efectivamente, debe existir una suerte de "institucionalidad del mercado" en que: a) el inversionista privado pueda acumular un excedente que al ser invertido y complementado con el capital extranjero dinamice la econom ía; b) los mercados puedan efectivamente dar los signos correctos para una eficiente asignación de recursos; y e) el Estado apoye en forma subsidiaria el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano. El Estado, por lo tanto, tiene la doble función de institucionalizar la existencia de mercados eficientes (de bienes y factores) y desarrollar algunas actividades que presentan un bajo nivel de rentabilidad privada, pero no así en términos sociales, y

que se consideran necesarias para lograr el objetivo de crecimiento y equidad. Entre estas actividades se encuentran la inversión en infraestructura, en servicios sociales yen algunas actividades que compensen los desequilibrios sociales (desnutrición, falta de vivienda, malas condiciones de salud, etc.).

El segundo tipo, que se denominará de "mercado parcialmente reformado" y es representado por la segunda columna del cuadro 3 plantea que al Estado le corresponde desarrollar una parte importante de la inversión productiva, manejar ciertos recursos de significación estratégica nacional, apoyar -al igual que en el caso anterior- el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano y proteger, en alguna medida, el capital nacional de la competencia externa.

Los dos tipos antes mencionados suponen una suerte de automaticidad en la relación entre crecimiento económico y mejoramiento en los niveles de vida del conjunto de la población. Por lo tanto, ponen especial énfasis en el crecimiento del ingreso per cápita en el entendido de que la prosperidad económica traerá consigo, en un período de tiempo razonable, una mejoría en las condiciones de vida de las grandes mayorías. Durante el período intermedio en que subsiste la pobreza extrema se propone, con mayor énfasis en el segundo caso, la aplicación de poi íticas compensatorias de los desequilibrios sociales que genera el crecimiento.

El tercer tipo representado por la tercera columna del cuadro 3 y que se denominará de "mercado orientado", desconoce expresamente la automaticidad de la relación entre crecimiento económico y bienestar social y, además, postula que el propio crecimiento económico necesita para perpetuarse, la acción promotora y racionalizadora del Estado y la participación de éste en el proceso productivo. Por lo tanto, el Estado debe tener una función dinamizadora y reguladora del crecimiento de modo de asegurar que éste no sólo sea acelerado, sino que, además, vaya acompañado de un proceso de redistribución de sus frutos. El sector público, en este caso, utiliza su capacidad de intervención en la estructura económica y social, promoviendo los cambios necesarios para lograr una fórmula de crecimiento que beneficie directa e indirectamente a las más amplias capas sociales, restringiendo la influencia del capital extranjero y reservando ciertas áreas consideradas estratégicas para el productor nacional. Este tipo postula que si se acepta efectivamente el objetivo de crecimiento, se debe tener conciencia que él supone un necesario proceso de cambio estructural, que afecte las variables que determinan el poder relativo de los propietarios de los distintos factores productivos.

Cuadro 3

LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN UN PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

Elementos que definen el provecto nacional	Características de cada elemento que define un proyecto nacional		
		2	3
Mecanismo de asignación de recursos predominantes	A	Mercado con Estado subsidiario	Mercado parcialmente corregido	Mercado regulado
Políticas sociales y de bienestar	B	Política social subsidiaria	Política social complementaria	Persecución directa de los objetivos sociales
Tratamiento al capital extranjero V apertura al mercado externo	e	Apertura amplia	Apertura regulada	Apertura restringida

2. Los actores de la planificación: ¿Quién planifica?

El Estado es la única institución de la sociedad que tiene poder coercitivo legítimo. Esto significa que solamente él puede establecer normas jurídicas o institucionales que dirijan o delimiten los procesos económicos y sociales. Dado que el sistema de planificación formal se inscribe dentro del Estado y que sólo éste puede regular la ejecución de un plan, podría pensarse que el Estado es el único actor de la planificación. La acción del Estado, sin embargo, "no puede ser planteada tomando a la sociedad como mera receptora de decisiones superiores, sino aceptando que los diversos grupos sociales -y particularmente aquellos que se pretenden beneficiar con el desarrollo- son a la vez sujeto y objeto del proceso"·' Por lo tanto, es posible identificar constelaciones de poder apoyadas en grupos sociales, que originan, formulan y ejecutan los proyectos nacionales de desarrollo en que enmarca la acción del Estado y, en concreto, el sistema de planificación. "Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales los que, por tanto, no pueden entenderse actuando separadamente sino vinculados en una compleja trama de alianzas compromisos y antaqonismos't.s"

De lo dicho, se puede deducir que, si bien es cierto que la planificación nacional es un instrumento del Estado, en el escenario en que se desarrolla el proceso de planificación interactúan varios actores.

Dada la diversidad de actores en el proceso, la multiplicidad de interrelaciones entre ellos y la heterogeneidad de realidades en la región se debe forzosamente en este análisis tratar de simplificar al máximo este tema, lo que se logra reduciendo el número de actores y considerándolos individualrnente."[5]

Los actores reales y su grado de participación efectiva dependen de la estructura de poder y de la naturaleza del proyecto sociopol ítico que adopta una sociedad o que le es irnpuesto.v" No es esta la oportunidad para encarar el estudio de la naturaleza de los proyectos sociopol (tices que hoy existen en la región. Por esta razón sólo se tratará de definir[67] algunos de sus actores: el aparato gubernamental, el sector privado nacional y los agentes extranacionales.

a) *El aparato gubernamental.* El aparato gubernamental, como representante del Estado, aparece como titular de la voluntad jurídica que legitima el proceso de planificación; como actor frente a la sociedad, y como mecanismo de integración y sustento del orden poi ítico.[6,] Estas características

63 O. Sonkel, "La tarea política *V* teórica del planificador en América Latina". en E. García tcornp.I. *Planificación del desarrollo* en Americe *Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., p. 50.

64 A. E. Solart. E. Boenincer. A. Franco y E. Palma. *El proceso* de *planificación en América Latina: Escenarios, problemas* y *perspectivas,* op. *cit.*

65 No se desconoce que la restricción del análisis a actores formalmente definidos es también engañosa ya que pasa por alto los muy diversos grupos de presión que están interesados en la planificación y Que no siempre actúan a través de tos actores mencionados.

66 1 a promoción de exportaciones no tradicionales, por ejemplo, introduce como actores de la planificación a grupos Que hasta hace poco estaban ausentes. Ia importancia del proyecto poi [ticc parece obvia y no es necesario recalcarla.

6?Sólo se detlntrén estos actores ya que a lo largo del texto se analizará la forma en que éstos se incorporan al proceso de planificación.

68 Al respecto, véase: Sotert, Boeninger, Franco y Palma, op. cñ., pp. 56·58.

dotan al aparato gubernamental de una cantidad de recursos poi íticos y normativos que lo convierten en un actor privilegiado del proceso.?" A estos poderes normativos del Estado se le debe sumar su participación directa en la economía (servicios y empresas públicas), lo que dada la magnitud que esta participación tiene en los países de la región, su consideración adquiere especial relevancia.

El aparato gubernamental afecta al proceso de planificación de dos maneras importantes, aunque no con igual peso: el poder normativo le permite delimitar el comportamiento de los otros agentes y el poder económico le permite orientar -al menos parcialmente- la actividad social y económica hacia las metas del plan.

b) *Los actores extranacionales.* La importancia de los actores extranacionales reside en que éstos planifican sus propias decisiones, sin que, en la mayoría de los casos, el aparato gubernamental'O disponga de herramientas de poi ítica efectivas para afectar o dirigir estas decisiones.

Se pueden distinguir tres actores externos: los organismos internacionales, particularmente los de financiamiento; los acuerdos de integración económica; y la empresa transnacional. De éstos, el último tiene mayor importancia como actor ya que la acción de los otros se supone regida en gran medida por reglas determinadas por los propios gobiernos.'[1] En cambio, "el poder y expansión (de la empresa multinacional) le permite influir, directa o indirectamente, en las poi íticas y la acción del gobierno de origen y del gobierno anfitrión y a vecescontribuir a colocar a los países en posición de interdependencia o dependencia"."

Evidentemente, mientras mayor sea la participación no regulada de la empresa multinacional en la economía, menores serán las posibilidades del sistema de planificación para afectar globalmente la estructura económica, ya que este tipo de empresa introduce incertidumbres adicionales respecto a las que se generan internamente en la economía.

e) *Los agentes privados internos.* Para analizar la influencia de los agentes privados internos en la acción planificadora, se considerarán sólo dos de sus principales componentes: los empresarios y los trabajadores organizados (sindicatos).[73] Estos actores tienen muy diversos recursos de poder y los usan en diferentes instancias.

Es claro que ciertos objetivos de un sistema de planificación son imposibles de obtener sin algún grado de participación o, por lo menos, de aceptación y cooperación voluntaria por parte de estos

69 La efectividad del aparato gubernamental en el uso de este poder depende fundamentalmente del grado de coherencia -en cuanto planificador- que este logre. Este tema será más profundamente discutido en la sección 3 de este capítulo.

70 El aparato gubernamental normalmente le fija las "reglas del juego" al capital extranjero. Al respecto conviene recalcar la importancia de los "códigos de conducta" para los conglomerados multinacionales, que han surgido de diversos foros internacionales. Estos "códigos" claramente fortalecen a la planificación estatal ya que ésta puede esperar un comportamiento más "regular" del agente transnacional.

71 Los acuerdos de integración económica, sin embargo, tienden a adquirir especial relevancia para la planificación ya que ampl ían el horizonte en que ésta se desenvuelve.

72 Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ,*Multinational Corporation in World Oevetooment,* Nueva York, 1973, p. 71.

731ndudablemente existen otros agentes privados tales como los partidos políticos, las cooperativas, los grupos de presión regional y los gremios corporativos.

agentes. Por esta razón, el sistema de planificación en muchos países ha venido incorporando en forma creciente la participación de los agentes privados.

Entre estos agentes privados, los empresarios se han convertido en actores notablemente más destacados del proceso de desarrollo y de planificación en la región. Por otra parte, la planificación es una práctica habitual en el seno de las empresas privadas de mayor importancia. Para desarrollar esta tarea cuentan con técnicos altamente calificados -normalmente de mayor calificación que los del sector público- y con la información de tipo micro y macroeconómico que el sector público pone a su disposición.

Si bien es cierto que el agente privado empresarial en la mayoría de los casos, cuenta con canales de comunicación con el sistema de planificación que son más efectivos y expeditos, los sindicatos, a su vez, cuentan con efectivas herramientas de presión. El grupo sindical, en general, ha sido capaz de utilizar estos instrumentos para hacer efectivos sus intereses y reivindicaciones.

3. Concepciones de la planificación ¿Cómo se planifica?

Si se reconoce el hecho de que la planificación económica es globalmente aceptada y utilizada, lo que parece pertinente analizar es el grado y forma en que ésta se concibe. El grado de planificación en un momento dado estaría definido por la existencia y peso relativo de un conjunto de elementos que tipificarían tanto un sistema como un proceso de planificación.P'

Estos elementos ser ían:

- Un agente, es decir, un individuo o un grupo de individuos cuya profesión sea la planificación, con un status socialmente reconocido como tal:
- Una agencia (o todo un sistema institucional) encargada; por ley o por la costumbre, de llevar a cabo todo o parte del proceso de planificación;
- Un sujeto de planificación claramente identificado, lo cual supone un conocimiento sustantivo de las estructuras y procesos involucrados en éste;
- Un proyecto de cambio (o una imagen-objetivo) poi íticamente viable, diferente de una trayectoria tendencial;
- Un sistema de prioridades y asignación de recursos distinto del correspondiente al mercado;
- Un procedimiento formal para organizar todos los elementos anteriores.

En las econom ías mixtas de la región se pueden encontrar todos los elementos anteriores, pero el "sujeto de planificación" cambia en algunos casos, el papel de otros elementos. Es, por tanto, el estudio de la relación del sistema de planificación con el sistema general donde se inserta lo que nos interesa analizar. Esto se hará a través de la revisión de tres criterios. Cada uno de estos criterios se caracteriza por la definición de dos puntos extremos de un *continuum;* los países, obviamente, no se situarán estrictamerrte en los puntos extremos, pero la tendencia manifiesta hacia uno de ellos

[74] Tomado de S. Solsler, "Teoría V métodos de la planificación regional", ILPE5, mlmeo, 1979.

permitirá establecer ciertas categorías que definan la concepción de la planificación prevaleciente en ellos.[75]

a) *La planificación reguladora versus la planificación subsidiaria.* La planificación subsidiaria tiene como objetivo central apoyar y racionalizar el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos privados para que éstos, mediante su acción, logren, lo más efectivamente posible, los objetivos establecidos en la estrategia de desarrollo. La planificación reguladora, por el contrario, busca el logro de estos objetivos fundamentalmente a través de una acción directa o indirecra del Estado en la economía.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

1) Si bien es cierto que ambas aceptan algún nivel de regulación del sector público (planificación imperativa), la planificación subsidiaria pone especial énfasis en la definición de criterios de decisión y, en ciertos casos, en la fijación de reglas o normas de cumplimiento obligatorio. La planificación reguladora pone énfasis en la adopción de planes de acción específicos que son controlados de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan sectorial que corresponda.

La diferencia fundamental, sin embargo, se refiere a la relación de la planificación con el sector privado. El tipo regulador hace uso de la planificación inductiva, y actúa sobre los parámetros económicos en que los agentes privados basan sus decisiones para así guiarlas. El tipo subsidiario se sirve de la planificación indicativa para proveer información (fundamentalmente respecto al comportamiento de ciertas variables en el futuro y a la escasez relativa de ciertos factores productivos) que permita a los agentes económicos privados lograr decisiones más racionales y coherentes con la estrategia de desarrollo.

Por lo tanto, en un caso -la subsidiaria-, la planificación es hecha y realizada efectivamente por el sector privado que cuenta con el apoyo, en cuanto a información, del sector público. En el otro, el centro de decisión o ejecución del plan se encuentra en el sector público que, mediante la operación de ciertos mecanismos, guía la acción del sector privado. La función pública, por lo tanto, es más específica, detallada y activa en este caso.

11) El tipo de planificación subsidiaria entiende la acción del Estado en como general complementaria de la gestión privada. La planificación reguladora entiende al Estado como un centro de toma de decisiones, con propósitos comunes que reflejan el interés público y que tiene el "mandato" de hacer realidad los objetivos básicos del desarrollo según han sido estipulados por la sociedad.

Por último, existe una diferencia en la capacidad que cada una tiene de afectar la estructura económica y social existente. La planificación subsidiaria, al entronizar al mercado como mecanismo de asignación de recursos tiende a confirmar y reforzar la estructura económica y social existente, La planificación reguladora, por el contrario, dispone de los mecanismos necesarios para transformar la estructura existente; nótese que esto no se refiere exclusivamente a una transformación

H En esta sección **se recurre muy ocasionalmente 8 citas o transcripciones. Ello no indica, en absoluto, pretender asignarse todas las Ideas** equ **i expuestas. Por el contrario, en la medida que lo que** se **intenta es sistematizar conceptos ya aceptados V hacerlos funcionales a la tarea que** se **ha emprendido no** se **pretende adoptar una posición de originalidad. A lo largo del texto** se reccnccerén **ideas de diversos autores. Un libro particularmente importante en la elaboraci6n de la presente sección fue el de D. Gillingwater,** *Regional Planning and Social* **Changa, Mass., EE. UU., 1975.**

estructural global sino, además, a transformaciones parciales como podría ser la de la estructura de la oferta, la distribución del ingreso y otras.

b] *La planificación a base de proyectos y programas versus la planificación comprehensiva.* La planificación a base de proyectos y programas se caracteriza por seleccionar, evaluar, realizar y coordinar acciones sectoriales o individualizadas, fundamentalmente a través de instituciones públicas. Este tipo de planificación, por lo tanto, entiende el plan de desarrollo como la selección de un subconjunto coherente entre la totalidad de opciones de acción de que el Estado dispone. El papel del planificador, por ende, es el de elegir los proyectos que dentro de las restricciones vigentes procuren la solución concreta de ciertos problemas considerados prioritarios y que sean preferibles a otras opciones existentes. La planificación nacional debiera ser el agregado coherente de los proyectos seleccionados.

La planificación comprehensiva, en cambio, tiende a cubrir al conjunto del espacio económico y social, analizando la totalidad de sus variables globales, y sus interrelaciones, para afectarlas en forma conjunta. Este tipo de planificación se entiende como el proceso mediante el cual se generan y evalúan opciones de desarrollo global, que son analizadas y decididas por los agentes sociales o sus representantes poi íticos para, más tarde, ser reconciliadas en planes globales regionales, sectoriales y en proyectos específicos.

Las diferencias fundamentales entre estas dos concepciones de la planificación son:

1) La planificación a base de proyectos y programas debiera contar con una función-objetivo de orden cuantitativo clara y definida que permita al planificador elegir entre los proyectos optativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta función-objetivo no existe o tiene alcance limitado por la cantidad de información disponible. Estos hechos determinan que la selección de proyectos sea una decisión, más o menos arbitraria, del planificador o del ejecutivo.

La planificación comprehensiva reconoce que no existe una función de orden matemático-cuantitativo que fije prioridad de objetivos, ni la capacidad para construirla, y por lo tanto presenta opciones amplias que la comunidad o sus representantes seleccionan.

11) La planificación comprehensiva se basa en una imagen-objetivo amplia y explícita que considera todas las variables del desarrollo y sus interrelaciones; por lo tanto, requiere la acción de un organismo de' planificación que sea capaz de tener un impacto sobre el conjunto de variables que influyen en la obtención potencial de esta irnaqen-objetivo.

La planificación a base de proyectos y programas entiende su cometido como el de superar un conjunto de problemas que pueden ser atacados separadamente, incluso por agencias distintas. El sistema de planificación, por lo tanto, sólo debe coordinar los programas de acción de las diferentes agencias sin necesariamente afectar el conjunto de variables envueltas.

111) La efectividad en la aplicación de una estrategia de desarrollo mediante la planificación a base de proyectos y programas depende básicamente del grado de participación directa del Estado en la economía. A mayor participación mayores son las posibilidades de afectar el rumbo del conjunto de la estructura económica y social.

La efectividad de la planificación comprehensiva, al contrario, depende de los medios (indicativos versus inductivos) con que el planificador cuente para afectar el comportamiento del sector privado,

y, además, del grado de desarrollo institucional -en magnitud y capacidad- del sistema de planificación.

e) *La planificación normativa versus la planificación adaptable* o *"adaptativa".* La planificación normativa se fija ciertos fines y objetivos de carácter general y estable, y adecua sus medios a la consecución de estos fines.

La planificación adaptativa no sólo adecua los mecanismos de ejecución, sino que también acepta corregir los objetivos del plan durante la realización de éste, como resultado de las cambiantes restricciones económicas, sociales y medioambientales.

Esta diferenciación tiene un grado de especificidad mayor que las anteriores ya que se presenta en la fase operacional de un proceso de planificación, y por lo tanto, al nivel de los fines específicos. Evidentemente, un tipo de planificación que no comprenda la fase operativa global será esencialmente normativo ya que no considera la necesaria adecuación de los instrumentos, prioridades y objetivos de corto plazo.

Las diferencias fundamentales entre estos dos tipos de planificación pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

1) La planificación normativa consiste en la ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de poi ítica conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo. La planificación adaptativa no hace tal ordenación sino que a través del plan operacional ajusta los objetivos de corto plazo de acuerdo con las cambiantes restricciones socioeconómicas y naturales, de tal forma de avanzar hacia la consecución de los objetivos planteados en la estrategia de desarrollo.

11) La fase de retroalimentación, evaluación *ex-post* de resultados y estudios de coyuntura es absolutamente esencial para la modalidad adaptativa ya que en ella encuentra "la materia prima" para planificar la acción del próximo período. Esta fase no sólo requiere un equipo técnico que la desarrolle sino, además y fundamentalmente, formas de participación de la población, que percibe directamente los resultados de la aplicación del plan y de las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La planificación normativa, por el contrario, sólo requiere un equipo que controle los resultados del grado de avance de los proyectos y programas según lo estipulado en el calendario del plan, para así adecuar sus intrumentos de poi ítica.

d) *Tipología de las concepciones de la planificación existentes en la región.* A partir de los tres criterios mencionados se puede construir una tipología de las concepciones de la planificación prevalecientes en la región. Como ya se dijo, existen dos concepciones de orden general (subsidiaria versus reguladora, y de proyectos y programas versus comprehensiva) y una de tipo más específico (normativa versus adaptativa). A partir de los primeros dos criterios se puede encontrar cuatro combinaciones posibles: subsidiaria y comprehensiva (SC); subsidiaria y de proyectos y programas (SP); reguladora y comprehensiva (RC), y reguladora y de proyectos y programas (RP).

Al sumarse el criterio más específico (normativa versus adaptable) se tiene potencialmente ocho tipos. Sin embargo, existen ciertas combinaciones que no pueden darse. La modalidad "reguladora y de proyectos y programas", por ejemplo, sólo puede ser normativa ya que plantea proyectos y programas para el sector público y a éste sólo le corresponde definir, en el curso del proceso de ejecución, las poi íticas o acciones más adecuadas y no le concierne la transformación de los objeti-

VOS. Con el ánimo de simplificar el análisis se hará referencia a sólo cuatro de estas combinaciones que parecen ser las más relevantes para la región.

1) *La modalidad subsidiaria, comprehensiva y normativa (SeN).* Esta concepción de la planificación parte de la base de que son los agentes económicos, en forma individual (sean públicos o privados), los indicados para seleccionar y ejecutar los programas de inversión conducentes al logro de los objetivos señalados en la estrategia de desarrollo. En este sentido la planificación es adaptativa ya que el inversionista privado se va adecuando a las cambiantes condiciones del mercado. El órgano central de planificación es esencialmente subsidiario, esto es, reconoce que los agentes económicos individuales no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones que conduzcan a soluciones óptimas, Al 6rgano de planificaci6n, se le asigna, como funci6n principal, la de proveer dicha informaci6n en forma comprehensiva y, en algunos casos, establecer criterios de decisión que cada unidad debe utilizar para evaluar y decidir sobre las opciones de inversi6n.

La planificación subsidiaria implícitamente acepta la estructura económica y social existente como un dato. Busca facilitar su funcionamiento y expansión a través de la provisi6n de información que permita una decisión más racional de parte de los agentes individuales (fundamentalmente privados). La suma de estas decisiones racionales permitiría que el sistema en su conjunto funcionara eficientemente.

Este tipo de planificación sólo pretende racionalizar pero no coordinar ni controlar las acciones conducentes a la ejecución de una estrategia de desarrollo. El peso central en la tarea de ejecución recae en los agentes económicos privados, y por lo tanto, en las fuerzas del mercado. Por esta razón, esta concepción -en lo que al Estado se refiere- es esencialmente normativa ya que solamente plantea los objetivos globales que permanecen invariables durante el plan, dejando en manos del mercado la selección de la modalidad más apropiada para lograrlos e, incluso, la decisión de descartarlos.

III *La modalidad reguladora, de proyectos y programas y normativa (RPN).* Esta modalidad concibe la planificación fundamentalmente como un instrumento de proposición, ejecución y control de proyectos y programas específicos para el sector público, los que además deben ser coordinados para darles coherencia. El plan, a su vez, equivale a un calendario de ejecución del conjunto de las opciones posibles. Se entiende, por lo tanto, que el planificador debe elegir y adecuar los instrumentos de poi ítica de que disponga para la puesta en marcha de dichos proyectos. Por lo tanto, esta modalidad regula directamente el comportamiento del sector público, concentrando su actividad en esa tarea; al mismo tiempo procura buscar los medios para estimular la realización de proyectos que se consideren necesarios en el sector privado. A la vez, es esencialmente normativa ya que dirige todo su esfuerzo a la solución de ciertos problemas mediante la realización de proyectos y programas definidos en el plan global de mediano o largo plazo. Por esto último, la eficacia que logre esta modalidad en racionalizar y coordinar la estrategia de desarrollo depende medularmente de la participación que el Estado tenga en la economía (propiedad sobre los medios de producción, proporción de la inversión total y capacidad técnica para implementar y controlar cada uno de los proyectos), o de su capacidad para promover y apoyar directamente algunos proyectos del sector privado.

111) *La modalidad reguladora, comprehensiva V adaptativa (RCA).* Según esta concepción la planificación se concibe como el proceso mediante el cual se genera, coordina y ejecuta una opción de desarrollo.

Este proceso incorpora la fase de formulación de planes perspectivos de carácter global, regional y sectorial y la de ejecución a través de la definición de planes operativos. Sin embargo, no adopta mecánicamente los objetivos e instrumentos propuestos en el plan perspectivo, sino que los adecua de acuerdo con las cambiantes condiciones económicas, sociales y medioambientales. La definición de estas nuevas condiciones se hace a través del análisis de la coyuntura, as] como también del análisis de las consecuencias y resultados de la gestión anterior. Además, se enriquece con la opinión y participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. Este tipo de planificación, por lo tanto, concentra su acción en el establecimiento de directrices generales y específicas que son esencialmente adaptativas en términos de las cambiantes restricciones económicas, medioambientales y sociales, que surgen de la negociación y participación de los distintos agentes sociales. Estas directrices son activamente impulsadas o reguladas a través de la planificación operativa con carácter imperativo (regulación directa) para el sector público e inductivo (regulación indirecta) a través de la modificación de los parámetros económicos en que basa sus decisiones el sector privado.

IV) *Modalidad reguladora, comprehensiva V normativa (RCN).* Esta concepción de la planificación, al igual que en el caso anterior, produce planes globales y perspectivos que, a través de la definición de los principios y objetivos del desarrollo, establecen las líneas generales de la acción y promoción del desarrollo que se han asignado al Estado, teniendo como campo de acción el conjunto de la estructura económica y social. A diferencia de la concepción RCA, en esta fase operativa del plan, la concepción RCN o bien no está prevista o establecida en forma razonablemente completa, o no tiene las previsiones necesarias para adaptarse a las cambiantes circunstancias y, por lo tanto, adquiere características normativas.

D. La organización del sistema y 105 estilos de planificación

La organización del sistema de planificación se entenderá como el tipo de relación que existe entre el órgano de planificación y el resto del sector público que de alguna forma participa en el proceso de planificación. Esta relación asume modalidades diversas según los distintos países y, de alguna forma, ellas deben o deberían corresponder a la variedad de estilos de planificación que hoy prevalecen en la región.

Para descubrir la relación que existe entre la organización del sistema y los estilos de planificación se fijará la atención preferentemente en el proceso de elaboración y diseño de los planes. Una evaluación de lo que en esta materia ocurre en la región permite distinguir, por lo menos, tres tipos de relación entre el órgano de planificación y el resto del sector público.

En el primero, el papel central en el diseño del plan corresponde a los ministerios (de dirección general y sectoriales) y otras entidades del sector público. Al órgano de planificación sólo le cabe, en consecuencia, coordinar los planes de corto, mediano y largo plazo y hacer compatibles el uso de los recursos existentes con los objetivos que las entidades públicas se fijan de manera relativamente autónoma. Evidentemente, esos objetivos deben ser coherentes con los objetivos nacionales,

y es probable que sean vetados en caso contrarío, pero lo importante es que es la entidad pública correspondiente la que los determina, adoptándoseles efectivamente en la medida en que existen recursos para llevarlos a cabo. Además de esta labor el órgano de planificación proporciona ciertos criterios e información que el resto del sector público utiliza para decidir sobre los proyectos y programas que ha de realizar.

Este tipo está claramente representado por el caso de Argentina, en que la autonomía de las distintas entidades públicas es especialmente evidente en los sectores sociales, En alguna medida habría que incluir aquí el caso de México'· (hasta el actual plan de desarrollo) y el de Chile." La característica central de esta modalidad de organización es el papel asesor que le corresponde al órgano de planificación y el carácter autónomo del proceso de toma de decisiones.

Tanto en el segundo como en el tercer tipo de relación que se observa, el órgano de planificación ocupa una posición central en el proceso de planificación. La diferencia radica en que en el segundo tipo el sistema interviene de acuerdo con una modalidad que puede calificarse de negocíación descentralizada, mientras que en el tercero esa negociación está centralizada -o autocontenida- en el propio órgano de planificación.

En la modalidad de negociación descentralizada, el órgano central de planificación cuenta con representación sectorial (en la administración descentralizada), lo que permite elaborar conjuntamente con cada institución el plan de acción de ésta. Posteriormente, el órgano central coordina los trabajos parciales de planificación y produce un plan nacional con la intervención del Consejo Superior o del Consejo Asesor, según sea el caso. Este tipo de relación se observa en Brasil y Perú, y en cierta medida en Ecuador, Paraguay y los países pequeños dc l Caribe." Esta modalidad, por lo tanto, se caracteriza por la función coordinadora que tiene el órgano de planificación y el carácter negociador -aunque descentralizado- del proceso de toma de decisiones.

En la modalidad de negociación (o intervención) centralizada, el sistema de planificación, organizado en torno al Consejo Superior y al órgano central, tiene en teoría una competencia directiva sobre la acción del conjunto del sector público. Aqu í, el Consejo Superior fija los objetivos y alcances de la poi ítica como instancia de negociación y coordinación institucional. A su vez, el órgano central está encargado de la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo (globales, secto-

76 En México, el sistema de planificación se comportaba en la práctica de esta forma, pese a lo que se podría esperar dado su diseño formal, particulannente después de la última reforma administrativa. Hasta la aprobación del actual plan de desarrollo, la posibilidad de aplicar una planificación global a la econom ía mexicana V, en particular, al sector público, se hacía difícil va que etto supondría alterar el complejo y delicado sistema de relaciones del Presidente con los diferentes sectores entre los cuales se reparten las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados V las empresas estatales o de participación estatal.

77 En el caso chileno, la Oñcína **de Planificación Nacional (ODEPLAN) tiene una participación central en el establecimiento de criterios de evaluación económica y social para los proyectos de la inversión financiados directa o indirectamente por el gobierno. Además, tiene tu ición sobre las secretarías Regionales de Planificación, que cumplen múltiples funciones: preparación de planes de desarrollo regional;** presupuestecíón **regional; evaluación e inforroación sobre el cumplimiento de políticas, planes, programas, provectos V presupuesto; asistencia técnica a gobiernos provinciales V municipales, V a empresas públicas regionales; apoyo y asesoría a la administración pública regional. Finalmente actúan de eslabón con el sector privado V analizan permanentemente la situación económica.**

78 En la mayoría de estos países existe un Comité de Coordinación lnterdepertementet, **integrado por los secretarios de Estado que evalúan proposiciones de proyectos V programas, Y además hace propuestas al sector de planificación, que cuenta con represen-**

 tantes **de cada** ministerio.

riales, intersectoriales), de la cooperación técnica y financiera internacional, y del desarrollo administrativo del sector público. En este tercer tipo se incluye la mayoría del resto de los países de la región, especialmente Cuba, Bolivia y México (después del último plan). Este tercer tipo se caracteriza por el papel ejecutivo del órgano de planificación y el carácter centralizado -aunque con la participación de diversas instituciones públicas- del proceso de toma de decisiones.

En la ejemplificación que se hace de los países en los cuales se dan los diversos tipos de organización del sistema de planificación se puede encontrar alguna correlación con los países que muestran los diversos estilos de planificación. Esta correlación no es, ni mucho menos, absoluta por diversas razones. Entre ellas, el hecho de que normalmente haya un desfase o rezago entre el período en que se decide reorganizar el sistema de planificación para darle un nuevo rumbo -por lo tanto, un nuevo estilo- y el períodoen que ese nuevo estilo se aplica. Por lo tanto, el sistema de planificación podría concordar con el estilo de planificación deseado y no con el efectivo. La segunda razón, que interesa explorar aquí, es que no existe correspondencia entre organización y estilo de planificación, debiendo existir tal correspondencia.

El primer tipo de organización del sistema de planificación -aquel en que el órgano de planificación tiene, fundamentalmente, una función asesora- corresponde a las necesidades institucionales que plantea el estilo 1 de planificación. Ya se vio que en este estilo el Estado se sirve de su instrumental para apoyar el desarrollo de las instituciones ejes de su proyecto nacional y que son estas instituciones las que realmente llevan a efecto el proceso de planificación. El órgano de planificación, por tanto, tiene como misión fundamental apoyar y asesorar el proceso de toma de decisiones de estas unidades. En este sentido, parece adecuado que el órgano de planificación -en el estilo 1- tenga una función fundamentalmente asesora y se concentre en la producción de información y criterios de decisión para las distintas reparticiones del sector público y privado.

El estilo 2 de planificación se caracteriza por orientarse fundamentalmente al diseño de proyectos y programas que tienden a atacar, por separado, diversos problemas de la estructura económica y social. En este sentido, parece apropiado que en los países que adoptan este estilo se dé carácter coordinador al órgano de planificación -para asegurarse que estos proyectos y programas, en forma conjunta, sean capaces de atacar los problemas para los cuales fueron diseí'íados- y, además, un carácter descentralizado al proceso de toma de decisiones ya que la ejecución del plan se hace en forma descentralizada. Por lo tanto, parece haber una clara correlación entre el estilo 2 de planificación y la forma coordinadora y de negociación descentralizada que adquiere la organización del sistema de planificación.

Los estilos 3 y 4 se caracterizan por introducir y tender a solidificar profundas transformaciones en la estructura económica y social. Para tal efecto necesitan comprometer al conjunto dei aparato gubernamental en la realización de ciertas tareas que normalmente exigen la concurrencia de más de una repartición pública. El carácter ejecutivo y directivo del órgano de planificación que caracteriza al tercer tipo de organización del sistema de planificación parece especialmente apropiado para estos efectos. Para lograr el compromiso efectivo de las distintas reparticiones públicas con los objetivos y tareas del plan parece fundamental llevar a efecto el proceso de negociación centralizada que este tipo de organización de la planificación propone. De esta forma se homogeinizan criterios y se logran acuerdos de acción conjunta entre las distintas reparticiones públicas para lograr los

grandes objetivos de transformación del plan.

De la discusión anterior podría deducirse que existe una correspondencia funcional entre organización del sistema y estilo de planificación. Aún más, se puede notar que en la mayoría de los paises la organización del sistema de planificación concuerda con el estilo de planificación que ellos promueven. Las excepciones están dadas por los países que aplican el estilo 2 de planificación y en que la organización del sistema se caracteriza por la negociación centralizada y el carácter ejecutivo del órgano de planificación (propio de los estilos 3 y 4). Esta discrepancia puede ser explicada por el deseo que han declarado algunos de los países que han adoptado el estilo 2, de dar un carácter más comprensivo al proceso de planificación. Este deseo, en muchas ocasiones, ha redundado en reformas administrativas que dan a la organización del sistema de planificación un carácter que no necesariamente corresponde a la práctica de la planificación en este momento; aunque sí representa el deseo de lograr una práctica y, por lo tanto, un estilo de planificación distinto al actual.

Podría pensarse que el tercer tipo examinado es el que más favorece una influencia efectiva del sector de planificación en las decisiones sobre poi ítica económica y social, y que por ello es también el más recomendable. Sobre este punto, conviene advertir lo siguiente.

Por una parte, se debe reconocer que hay países -sobre todo en el estilo 2- para los cuales el problema básico reside en la construcción y fortalecimiento de estructuras e instituciones capaces de desempeñar con éxito funciones de diagnóstico y análisis, conjuntamente con la formación de recursos humanos calificados para esas tareas. En estos casos, seria prematuro enjuiciar las experiencias de planificación con arreglo a metas institucionales demasiado exigentes. Ello podría tener efectos negativos para la consolidación del sistema de planificación en el largo plazo.

Por otra parte, no se puede juzgar la influencia efectiva del sistema de planificación en el proceso de toma de decisiones sólo a partir de sus relaciones formales con el resto del sector público. Así, aun en los casos caracterizables en función del primer tipo observado, las funciones de coordinación y compatibilización radicadas en el órgano planificador constituyen recursos potenciales de poder, cuyo empleo sistemático puede conseguir para el sistema de planificación un grado de influencia importante. A la inversa, en los casos incluidos en el tercer tipo las circunstancias específicas pueden neutralizar la mayor eficacia potencial impl ícita en el mayor volumen y mejor calidad de los recursos formales a disposición del sistema de planificación.

La experiencia brasileña constituye un buen ejemplo de la falta de correspondencia entre el diseño formal y la participación efectiva en las decisiones. Formalmente, el sistema de planificación brasileño es del segundo tipo observado; considerando su evolución reciente, es probablemente uno de los pocos casos en que el sector de planificación se ha constituido con todo éxito en una instancia centralizadora ael proceso de toma de decisiones.

Por ello, es necesario examinar las condiciones que afecten a la participación efectiva en las decisiones sobre poi ítica económica y social.

Por último, cabe recordar que la evaluación que se haga de la organización del sistema de planificación debe ajustarse a los objetivos y, por lo tanto, al estilo de planificación que se desee implantar. En este sentido seria inútil, por ejemplo, exigir una organización del tipo centralizado y ejecutivo a un país que adopta el estilo 1. Por el contrario, parece más apropiado y funcional en este caso una organización del tipo asesor.

LA PLANIFICACION EN EL DECENIO DE 1980. UNA PROPUESTA DE ACCION*

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica V Social (1LPES)

En los cap ítulos precedentes el I**LPES** ha presentado una visión descriptiva y anal ítica de la experiencia recogida en las actividades de planificación en la región durante la década de 1970. Ello permite sacar algunas conclusiones básicas sobre sus resultados y, a partir de ellos, ver las perspectivas de la planificación en la década que acaba de iniciarse. El ILPES desea someter a la consideración de los gobiernos, como temas de discusión, lo que considera son los principales desafíos y líneas de acción para la planificación en el decenio de 1980. Los elementos principales, que ordenarán la presentación del capítulo, son tres, a saber:

1) una previsión sobre los principales problemas que enfrentarán nuestras econom íasen la década 1980, identificando los objetivos que deben proponerse y el papel que debe desempeñar la planificación para el cumplimiento de esos objetivos;

11) una evaluación de los avances logrados y de las carencias y debilidades que exhiben los sistemas de planificación existentes; y

111) la proposición de líneas de acción que, basadas en esa evaluación, permitan a los organismos de planificación aumentar su utilidad y eficiencia para enfrentar los problemas y lograr los objetivos ya aludidos.

Debido al nivel de agregación con que debe trabajarse no necesariamente todas las líneas de acción son aplicables en cada uno de los países de la región. Algunas de las recomendaciones se adaptan con mayor facilidad a ciertos subconjuntos de países, definidos por los estilos de planificación adoptados, por el tamaño de sus aparatos públicos o por otras variables relevantes. Queda a la discreción de los planificadores de cada país recoger, de la temática planteada, los elementos que les sean de mayor interés, no sin antes debatir todas las proposiciones que estimen dignas de discusión, modificándolas y enriqueciéndolas con otras propuestas. Promover tal discusión, en la forma más fructífera posible, es objetivo inmediato del ILPES; utilizar los resultados de ella pertenece al ámbito de decisión de los gobiernos.

***Capítulo VII de *El estado actual de* la *planificación en América Latina* y el *Caribe,* documento presentado en la III Conferencia de Ministros V Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe. Guatemala, C.A., 6-9 noviembre, 1980. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Cuadernos del ILPES No. 28. 1982.**

A. La planificación y los grandes objetivos por lograr en la década de 1980

1. El panorama regional del desarrollo económico y social a fines de la década de 1970

a) Hay tres campos en los que la región exhibe avances que se pueden comparar favorablemente con los de otras áreas subdesarrolladas y que aun superan las expectativas reales que los planificadores tenían a fines de los años cincuenta. Estos tres campos son: 1) el crecimiento del producto; 11) la modernización del aparato productivo; y 111) el crecimiento de las exportaciones. El producto de 1950 se vio cuadruplicado en 1975 y si se examinan las metas de crecimiento de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID) para los años setenta se ve que frente a un crecimiento postulado del 6.0% anual acumulativo, se alcanzó una tasa del 7.2% para el conjunto de la región durante la primera mitad del decenio y, pese a la crisis del petróleo, el promedio 1970-1978 fue de 5.8%.' Cierto es que el crecimiento presentó diferencias según países pero lo es también que la mayoría de ellos alcanzó tasas relativamente altas.

Este resultado en el producto se alcanzó mediante un notorio progreso técnico en diversos sectores, y una tasa de inversión que, en promedio, superó la meta de la EID. En general, la modernización cubrió muchos subsectores de la industria manufacturera, y la propia estructura de oferta industrial se enriqueció con nuevas actividades aumentando en un 50% su producción en el período 1970-1978. En algunos países se produjeron avances técnicos de significación en la agricultura, acompañados, en algunos casos, por incorporación de nuevas áreas a la producción y nuevos cultivos. Esto significó que América Latina alcanzara, en comparación con otras regiones del mundo, la más alta tasa de crecimiento en la producción agricola (38%) en el período 1970-1978. En la mayoría de los países, además se registraron notables progresos en la provisión de servicios básicos de infraestructura económica, como transporte y comunicación y energía.

Por otra parte, el crecimiento de la actividad se vio posibilitado por el alza de las exportaciones. En efecto, hasta bien entrada la década de 1950 predominaba, en el conjunto de la región, una situación en que aun moderados impulsos de crecimiento bastaban para generar una presión por importaciones a la que no podía hacerse frente por el relativo estancamiento de las exportaciones. Esa situación de estrangulamiento externo se hacía aún más rígida por un mercado financiero internacional estrecho y de difícil acceso.

A partir de ese punto, surgieron hechos favorables. Lo esencial fue un alza sostenida en los niveles de actividad de los países del centro, que incrementó la demanda de importaciones de materias primas y hasta de algunos rubros de producción industrial liviana. A ese aumento de la demanda acompañó una relativa apertura de las economías del centro, en comparación con lo que prevalecía hasta la década de 1950. Del lado de los países latinoamericanos, todo eso fue respaldado por políticas efectivas de promoción de exportaciones. Todo ello permitió que durante la década los países

1 Puesto que en toda esta sección se está resumiendo un panorama conocido, ya fin de no extenderse innecesariamente, sólo se mencionarán algunas de las variables más significativas y sin presentar en todos los casos la probanza estadística. La sección se basa *en* numerosos trabajos de la CEPAL. tales como "América Latina en el umbral de los años ceben-a". E/CEPAL/G.1106, noviembre 1979, *Estudio* Económico *de América Latina*, 1978, E/CEPAL/G.l 103, noviembre 1979 y otros, en los que puede encontrarse mayor cantidad de datos que apoyan las aseveraciones aquí contenidas.

de la región cuadruplicaran el valor de sus exportaciones (medidas a precios corrientes) con un alza aún más significativa de sus exportaciones no tradicionales. Aunque no son parejas las tasas de expansión por países, pocos dejaron de aprovechar esa bonanza y, en adición, para todos aumentó la facilidad de acceso al financiamiento externo como complemento de su capacidad para importar.

Quedan por cierto sin analizar otras importantes variables y eventos del sector externo de la región, tal como la evolución de la relación de intercambio o el impacto de la crisis del petróleo y sus consecuencias. Sin embargo, aun si se ampliara el análisis, quedaría en pie la conclusión sobre el carácter positivo y altamente significativo del incremento de las exportaciones y el mejoramiento, en términos relativos, del margen de maniobra del sector externo de la región.

b) Frente a esos tres tipos de avance en el área productiva y en el sector externo, en el mismo período se registraron estancamientos y aun retrocesos en otras importantes áreas. Las más significativas son: i) la persistencia de una mala distribución del ingreso yen general, la escasa irradiación social del crecimiento; 11) la persistencia de debi lidades en algunos eslabones del proceso productivo; 111) la persistencia y, en algunos casos, el incremento de la vulnerabilidad externa de la economía; IV) el deterioro del medio ambiente y el desperdicio de recursos naturales; V) las deficiencias en el proceso de incorporación, adaptación y gestación propia de ciencia y tecnolog ía; y VI) los desequilibrios en la distribución espacial del desarrollo.

1) Los problemas de la distribución del ingreso, la baja irradiación de los frutos del crecimiento económico a los sectores menos favorecidos de la sociedad y, en general, los llamados "problemas sociales" constituyen, sin lugar a dudas, el área más importante de todas las mencionadas. El verdadero gran objetivo del progreso económico debe ser brindar los medios necesarios para lograr la eliminación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y, en general, la justicia social y la consecución de los más altos valores de la dignidad humana. Sin embargo, los avances económicos no han tenido en la región resultados correspondientes de avance en lo social y, en ciertas áreas y casos aun se ha producido empeoramiento de los problemas sociales.

Para ilustrar lo expuesto, podemos citar estudios recientes, en los que se examinó la evolución del crecimiento económico y el beneficio que correspondió a los distintos estratos sociales en seis países de la región, que representan aproximadamente un 70% de la población y del producto interno bruto de América Latina.'

Para el conjunto de los países analizados el ingreso medio aumentó en 26.5% en el periodo 1960-1970. De este aumento cerca del 6% se destinó a reducir la severidad de la pobreza, es decir, a incrementar el ingreso por habitante de casi un 40% de la población que era pobre en 1960 y segu ía siéndolo en 1970. Un 2% de lo que aumentó el ingreso se dedicó a reducir la extensión de la pobreza, es decir, a permitir que el 10% de la población que abandonó su condición de pobreza durante el período alcanzara un ingreso equivalente al de la línea de pobreza; lo cual quiere decir que se destinó a reducir la severidad y extensión de la pobreza un 8% del crecimiento en el ingreso.

2Véase particularmente Sergio Molina y Sebastián Plñere. **"La pobreza crítica en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de política", E/CEPAL/Proy. 1/1. junio 1979. Si bien no se dispone de estudios similares para la deéada de 1979. la información parcial existente no permite suponer que haya habido un cambio sustancial de esta situación.**

Por otra parte, un 3% del crecimiento del ingreso permitió que los pobres que dejaron de serlo durante el período excedieran el nivel de ingreso correspondiente a la línea de pobreza. El 89% restante del crecimiento se destinó a favorecer a los que ya no eran pobres en 1960, correspondiendo al 20% más rico casi el 60% de los frutos del crecimiento.

Es verdad que en términos absolutos todos los grupos se beneficiaron del crecimiento económico, pero es igualmente cierto que hubo una reducid ísima irradiación social del dicho crecimiento. Tanto es así que, durante el período, el número absoluto de personas que vivían en condiciones de pobreza **permaneció invariable.**

En síntesis, se puede concluir que el crecimiento económico es una condición necesaria para superar la pobreza, pero de ninguna manera suficiente. Situaciones y deterioros de igual sentido pueden encontrarse si se examinan los campos específicos de la salud, la nutrición, la educación, la vivienda, etc. Tales situaciones coexisten con un impresionante aumento del volumen absoluto del gasto público dedicado a esos rubros, lo que pone en tela de juicio la eficiencia de los programas.

11) Volviendo al campo productivo, el éxito económico medido por la tasa de crecimiento no debe ocultar el hecho de que tal progreso está aún a la zaga del potencialmente alcanzable. Esto se reconoce particularmente en diversos sectores, que varían según países. Así por ejemplo, en el sector agrícola subsisten áreas de muy baja productividad, como resultado combinado de atraso tecnológico, régimen de tenencia inadecuado, dificultad de acceso a insumas corrientes y de capital, dificultades en el proceso de comercialización y, en general, relativa desvinculación con el sector moderno de la economía, todo ello agravado, en ocasiones, por distorsiones que causaron algunas políticas públicas destinadas a promover el proceso de industrialización. En el área industrial pueden detectarse ramas en las que situaciones tales como la insuficiencia de los mercados y el atraso tecnológico determinan una débil posición competitiva que hace depender la rentabilidad de posiciones monopólicas y altas protecciones aduaneras. En el extremo opuesto, pueden detectarse casos en que la brusquedad con que ha disminuido el nivel de protección ha provocado alteraciones en los precios relativos, mercados y otras variables, lo que perjudica el desarrollo de importantes sectores industriales. Pero, quizá el síntoma más importante de las deficiencias que subsisten en el aparato productivo en su conjunto, es su incapacidad para emplear adecuadamente la fuerza de trabajo de la región. Así, a fines de la década de 1970, se estimaba en un 30% la subutilización de este factor productivo. Más allá de las implicaciones sociales de este estado de cosas y de los variados grados de desaprovechamiento de otros recursos productivos, no cabe duda que estos niveles de desocupación evidencian graves debilidades de nuestra organización económica.

111) Preocupa también la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas. Es indudable que la ya aludida diversificación de las exportaciones ha disminuido la vulnerabilidad externa de las economías de la región. También puede argumentarse que, en tanto provoquen un aumento neto del nivel de actividad, resultan beneficiosos los procesos de apertura externa. Debe añadirse, sin embargo, que en varios casos las características y ritmo de los procesos de apertura han implicado disminución de la demanda de algunos rubros de producción nacional. Esto significa que, tras la apertura, es mayor (como fracción) la parte del consumo y de la producción nacional que dependen de los mercados externos.

Lo antedicho no quita que puede esperarse una ganancia en la producción global, por la vía del aumento de la eficiencia y en la medida en que la apertura externa lo promueva. Lo que aquí quiere destacarse es que la variabilidad del nivel de actividad aumenta a consecuencia de la apertura, aun si la tendencia del producto es creciente. Esta es una de las razones por las que se habla de incremento de la vulnerabilidad del proceso productivo frente a variables externas.

Asimismo, tanto el monto como el origen del financiamiento externo han variado de modo considerable. Ya se mencionó anteriormente la facilidad con que afluyen a la región abundantes recursos financieros, impensables hace apenas unos años, que han ayudado a solucionar los problemas de balance de pagos en el corto plazo, pero que han generado una deuda externa enorme, que llegó aproximadamente a 150000 millones de dólares en 1979. Por cierto, el solo hecho del endeudamiento no es negativo, pero un funcionamiento de la economía que requiere en forma habitual aumentos del endeudamiento neto sin que ello signifique un correlativo incremento de la capacidad productiva y de las exportaciones en medida tal que asegure en el futuro el oportuno repago de la deuda, resulta insostenible en el largo plazo.

Aun si no se produjera un crecimiento en el monto neto de la deuda, la posición deudora hace a los países más vulnerables a condicionamientos que afectan sus acciones de política económica y, en la medida en que comprometen fracciones importantes de su producto y de su capacidad de pagos, esa vulnerabilidad se acrecienta. En varios países de la región pueden observarse niveles de endeudamiento que implican, para el mediano plazo, alta vulnerabilidad en el sentido apuntado.

Cabe agregar que, en la actualidad, la mayoría de los recursos proviene de fuentes privadas, relegando a un segundo orden a los de fuentes públicas, las que -hasta mediados del decenio pasado- tenían más ponderación en la corriente mencionada.

Aunque morigerada por la diversificación de las exportaciones, el mayor grado de apertura externa y el alto nivel de endeudamiento han significado para la región -por lo expuesto- tener una estructura económica más vulnerable. Además puede decirse que todas estas nuevas situaciones se ubican en un contexto en el que resaltan la creciente inestabilidad de los precios internacionales, la fluida transmisión hacia los países de la región de las presiones inflacionarias y tendencias al estancamiento en los centros, la profundización de políticas proteccionistas en los países desarrollados y el debilitamiento de los procesos integracionistas dentro de la región. Estos elementos, acoplados a la mencionada vulnerabilidad de la estructura productiva, hacen inestable el proceso de crecimiento volviéndolo muy vulnerable a los efectos adversos que puedan provenir de cambios en la situación **internacional.**

IVI Señalaremos por fin, tres áreas de problemas que han sido tratadas con detenimiento en los capítulos IV y VI de este documento así como en documentos adicionales presentados simultáneamente a la 111 Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. Se trata de las áreas del medio ambiente y los recursos naturales, de la ciencia y la tecnología, y del desarrollo regional. La experiencia de las últimas décadas en el aprovechamiento de los recursos naturales, no ha evir'enciado grandes mejoras respecto a las prácticas prevalecientes en la región desde los albores de su incorporación al mercado mundial. En efecto, casi siempre ha privado la visión de que un bosque determinado, una cierta corriente de agua o una mina en particular son, ante todo, insumas para un proyecto dado, sea éste público o privado, y si la rentabilidad microeconómica de su utili-

zación lo justifica en general no hay mecanismos que incorporen a la toma de la decisión respectiva consideraciones de un entorno económico social y ecológico más amplio o de un horizonte temporal más allá de la vida del proyecto.

El resultado ha sido la utilización irracional de los recursos desde el punto de vista del desarrollo económico en su conjunto, el agotamiento prematuro e injustificado de algunos de ellos y un alto grado de deterioro ecológico en importantes zonas de la región. La vastedad de recursos con que la región cuenta sirvió para ocultar, durante mucho tiempo, la gravedad del problema, pero son tantas ya las instancias comprobadas de daños grandes e irreversibles que no se puede menos que incluir el tema como uno de los que más merece la preocupación de los analistas del desarrollo y los planificadores de la región.

Del mismo modo, el proceso de incorporación de tecnología en las últimas décadas, ha repetido, en lo esencial, pautas de comportamiento centradas en consideraciones microeconómicas. La explosión tecnológica de la segunda postguerra ha significado, al tiempo que una aceleración de las posibilidades de aprovechamiento de los factores productivos en general -y por tanto de crecimiento-, una multiplicación de los casos en que las decisiones a nivel de proyecto no han coincidido con los intereses de la sociedad en su conjunto. Esto último es particularmente válido para los países receptores de tecnología que ha sido creada en países con condiciones económicas, sociales y medioambientales muy diferentes.

Por último, en lo que hace a la distribución espacial de la actividad económica al interior de los países, se han acentuado últimamente los desequilibrios. En efecto no sólo se ha mantenido el atraso relativo de las regiones menos favorecidas de cada país, sino que el proceso de urbanización, espontáneo y acelerado, ha aumentado la gravedad y magnitud de los problemas que afectan a las zonas relativamente más dinámicas. Las áreas metropolitanas y zonas de crecimiento industrial de la mayoría de los países muestran, en los últimos decenios, la aparición de graves problemas de contaminación, insuficiencia de servicios básicos, deseconom ías de aglomeración, deterioro de la seguridad, yuxtaposición de poblaciones de emergencia y acentuación de los problemas sociales. En ese sentido, se han revelado como insuficientes los difundidos intentos de planificación regional y urbana realizados en la región.

2. La problemática del desarrollo en la década de 1980. Su marco y perspectivas

El punto de partida para examinar las tareas del desarrollo para la deécada de 1980 es cualitativamente distinto al que existía al terminar la segunda guerra mundial. En efecto, ya no se trata de movilizar economías relativamente estancadas y rnonoproductoras en que variables tan importantes como las exportaciones o la producción agrícola oponen fuertes resistencias al despegue. Contamos ahora con estructuras productivas más diversificadas, experiencia empresarial, una mano de obra más calificada, una experiencia de manejo de la poi ítica económica en economías más complejas y otras variables que nos ponen en un mejor pie para enfrentar los desafíos del desarrollo. Sin embargo, la magnitud del nuevo desafío -que consiste en acelerar la tasa de crecimiento y corregir sus características de modo que se obtenga una mayor irradiación social -sigue siendo enorme; en particular, por las condiciones externas en que previsiblemente se inscribirá.

al En primer lugar, ya hemos señalado que las favorables condiciones del comercio y las finanzas internacionales facilitaron el crecimiento del nivel de actividad y el poder de compra externa de la región durante la última década. A ese respecto, la década de 1980 amenaza con presentar un vuelco desfavorable, las economías del centro no parecer. encontrar un camino fáci I para recuperar su dinamismo y na es ajeno a esta dificultad el hecho de que por primera vez en su experiencia se encuentren en una situación de estancamiento con inflación, lo que impide repetir poi íticas de estímulo que se habían mostrado exitosas en ocasiones anteriores. Porel contrario, las economías del centro parecen encaminadas hacia un largo período de oscilación entre estímulos y frenos al nivel de actividad con correspondientes exacerbaciones y amortiguaciones de las tendencias inflacionarias y su contraparte recesiva, sin alcanzar plenamente la gran expansión de la demanda con estabilidad de precios, que fue el signo distintivo en épocas anteriores.

Todo esto tenderá a volver inciertos los niveles de demanda de nuestras exportaciones y será capaz de transmitir, vía importaciones, impulsos inflacionarios que se sumen a los endógenos de la región. Por otra parte, de continuar, como parece cierto, una tendencia al aumento del precio real del petróleo y derivados, cabe esperar presiones cada vez más fuertes sobre las balanzas comerciales de la mayoría de nuestros países. Frente a esta tendencia persistente resultará insatisfactoria la solución del endeudamiento compensatorio, cuya racionalidad exige que sea usado para contrarrestar alteraciones transitorias de la balanza de pago. Durante la última parte del decenio de 1970 se han podido ver las consecuencias de tal proceso, pues la región se endeudó progresivamente hasta sobrepasar el nivel ya mencionado de 150000 millones de dólares teniendo que añadir a las necesidades de compensar déficit comerciales las que se derivan del pago de intereses sobre la deuda acumulada.

El fenómeno de encarecimiento del petróleo y derivados también puede afectar de modo indirecto las balanzas de pagos de los países de la región. Esto ya sucedió en la segunda mitad de la década por la presión que el alza de los precios ejerció sobre las balanzas de pagos de los países del centro, reforzando la tendencia a la creación de barreras de diversos tipos a las exportaciones de la región.

Podría esperarse que los aumentos de los precios del petróleo, al dar lugar a un traslado de poder de compra de los países del centro a los exportadores de ese rubro, llevara a un aumento de las exportaciones de nuestra región a tales países. Sin embargo, la experiencia reciente ha mostrado que el canal de movilización principal de ese incremento de liquidez es la banca internacional privada, por lo que nuestro acceso a dicho poder de compra se realizó no bajo la forma de exportaciones adicionales sino mediante el endeudamiento de plazo corto y mediano a tasas de interés de mercado. Para la década de 1980 no se avizoran aceleraciones importantes en la demanda de exportaciones de la región por parte de los países exportadores de petróleo de fuera de ella.

Por último cabe agregar que, en términos amplios de poi ítica internacional, nada alienta con firmeza la expectativa de que durante la década de 1980 mejore sustantivamente el actual panorama de crisis recurrentes y consiguiente incertidumbre. Es posible que los diversos y, a veces cambiantes, bloques de poder que actúan en el escenario internacional tiendan a continuar enfrentándose y que los mayores éxitos alcanzables durante la década consistan en la limitación y contención de tales confrontaciones antes que en su completa eliminación. Si es así podrán surgir perturbaciones en el

comercio, que -aunque transitorias- refuercen la incertidumbre mencionada. En tales circunstancias es difícil prever un aumento sustantivo de las corrientes de financiamiento de largo plazo, sean públicas o privadas.

Todo esto puede resumirse en que las tendencias autónomas de la economía mundial van en la dirección de introducir incertidumbre y aumentar la vulnerabilidad de nuestros procesos de crecimiento respecto a las variables del sector externo.

b] En cuanto a las tendencias previsibles al interior de nuestras sociedades para la década de 1980, la más importante es la de la agudización de las tensiones sociales. La discrepancia entre las aspiraciones de vastos sectores de la población y las satisfacciones que el sistema les brinda tenderá a aumentar por varias razones. En lo que hace a aspiraciones, su crecimiento ha alcanzado un ritmo difícil de amenguar y la observación cercana y directa de que otros sectores han logrado tan brillantes y ostentosos niveles de consumo, concentrando la mayor parte de los beneficios del crecimiento, exacerbará el aumento de las aspiraciones de los sectores más pobres. Por otra parte, como tendencia, el crecimiento de la oferta interna de bienes y servicios no será tan alto como para corresponder al aludido crecimiento de las aspiraciones. Aunque esta tendencia puede contrarrestarse por la vía de la planificación y de las políticas sociales, hay de todos modos el peligro de un doble agravamiento de la brecha mencionada.

Si esto es así las tensiones sociales emergentes, unidas a otros factores de índole más eminentemente política, perturbarán la búsqueda de instituciones políticas estables, eficientes y justas que los países de la región han emprendido. En definitiva, los efectos de la problemática económico-social aludida adquieren suprema importancia en cuanto inciden directamente en la estructura político-institucional de los países y ello solo justificaría la atención preferente que el ILPES propone para el tema.

3. Los grandes objetivos por lograr en la década de 1980

La evaluación de la situación actual y de sus perspectivas durante el nuevo decenio, constituye la base para determinar los objetivos concretos por lograr en la región. En este acápite se expondrá un conjunto de siete objetivos relacionados entre sí de variadas maneras. Los dos primeros -el incremento de la producción y su justa distribución- sirven directamente a los propósitos finales del desarrollo; los otros son, en rigor, objetivos intermediarios pues se justifican por condicionar el logro de los anteriores o coadyuvar a él, pero son de tal importancia que merecen ser incluidos en una misma lista con los dos primeros.

Como se dijo, la lista se inspira en los análisis de los acápites 1 y 2 de esta sección y por ello la aplicabilidad que pretende es para la región en su conjunto; demás está decir que importantes variaciones podrían justificarse a nivel de cada país. Sus componentes son:

- el mantenimiento de una alta tasa de crecimiento del producto;
- la justa distribución del ingreso y la irradiación social de los frutos del crecimiento;
- la disminución del nivel de desempleo en sus varias formas;
- la disminución de los efectos de la vulnerabilidad externa de la economía, sin mengua de la mantención y acrecentamiento de formas activas de inserción en la economía mundial;

- la preservación del medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales;
- la instauración de procesos eficientes de incorporación, adaptación y gestación de ciencia y tecnología; y
- la irradiación espacial del crecimiento y la solución de los grandes problemas urbanos.

Como puede advertirse -y no podría ser de otra manera- esta lista de objetivos corresponde a la lista de problemas detectados en el punto 1 b) y, en esa medida, se explica por sí misma. Sin embargo, es conveniente exponer algunas consideraciones adicionales sobre sus principales objetivos y sus interrelaciones.

a) El logro de una tasa de crecimiento alta y sostenida es condición indispensable para generar los bienes y servicios necesarios para mejorar el nivel de vida de la generalidad de la población. Propender a la elevación de dicha tasa, junto con una distribución equitativa de los logros del crecimiento; eliminar los escollos que frenan este proceso en el largo plazo; todo ello, atendiendo a las cambiantes circunstancias externas y a los propios cambios internos que genera el proceso, constituyen en síntesis lo fundamental de las tareas de la planificación del desarrollo.

En una primera aproximación, el crecimiento en el largo plazo depende de la cantidad y calidad de los recursos -naturales, humanos y de capital- que un país disponga y pueda movilizar cama de la productividad con que los emplea.

1) Para lograr altas tasas de crecimiento es fundamental una fuerte acumulación de capital a la que, según tendencias previsibles, sólo contribuirá de modo marginal la inversión extranjera directa. El financiamiento del grueso de la inversión corresponderá por tanto al ahorro nacional, puesto que recurrir para ello al endeudamiento externo introduce los riesgos y dificultades ya mencionados.

A su vez, elevar la tasa de ahorro interna de modo compatible con la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, implica fundamentalmente un gran esfuerzo por parte de losestratos más favorecidos. Es conveniente para ello recurrir a estímulos financieros y tributarios ya ensayados, pero los resultados serán limitados si el estilo de desarrollo seguido entroniza el consumismo como uno de sus valores fundamentales. Así lo confirman, por un lado, numerosas experiencias de la región y, abonando lo mismo, desde otro ángulo, pueden encontrarse casos exitosos de altas tasas de acumulación en otros países y regiones en que los éxitos se fundaron en actitudes sociales de sobriedad en los consumos de los estratos superiores de ingreso. En otros términos, a la disciplina social en la producción debe acompañar una disciplina social en el consumo y la responsabilidad en esto último es proporcional a la capacidad de gasto de cada individuo o sector de la sociedad. Por otra parte, esto se relaciona directamente con el concepto de justicia distributiva que no sólo se refiere al usufructo de los logros sino también a la adecuada distribución del esfuerzo y, de los sacrificios que requiere el crecimiento.

11) En lo que hace al papel de los recursos naturales en el crecimiento conviene recordar que son hitos importantes en la historia económica de los países de la región la utilización de recursos naturales nuevos que impulsaron el crecimiento y el desarrollo de manera notable, en la medida que no fueron esterilizados o sus resultados circunscritos a núcleos pequeños. La ampliación de la base de recursos naturales, aprovechando la dotación favorable de la región, debe constituir uno de los grandes motivos de esfuerzo de la planificación, tanto en lo que se refiere al conocimiento

de los mismos, comoa las opciones de su utilización y a los programas y proyectos para concretarlas. Suele ser ésta una labor que requiere largos plazos, con resultados inciertos, y que aparentemente distrae recursos de usos más inmediatamente productivos. Se observa a veces, languidecer a las instituciones encargadas de estas acciones por falta de suficiente conocimiento sobre la importancia de su función o por un inmediatismo exagerado en la fijación de prioridades. Los procesos de planificación global, sectorial y, muy especialmente, regional, sirven en este campo para robustecer las tendencias positivas que ya se han puesto de manifiesto, en varios países de la región, o para impulsarlas cuando así no hava ocurrido. Naturalmente, estas tareas deben entroncarse con el objetivo de preservación del medio ambiente ya citado.

111) De manera similar se puede argumentar con respecto al campo de los recursos humanos, donde, por lo demás, la retórica académica, gubernamental y aun privada, no ha escatimado esfuerzos para destacar su importancia en el crecimiento y en el desarrollo.

Pese a los notables éxitos logrados, principalmente en la década de 1960, según lo indican la evolución de las matrículas del nivel de enseñanza media y universitaria, persisten serios problemas en la cobertura de la enseñanza primaria, en los fenómenos de deserción yen lo que se refiere a la calidad de la educación recibida. Al mismo tiempo se observa desajuste en el aprovechamiento de estos recursos que implica emplearlos en ocupaciones para los cuales no fueron capacitados y que en general, tienen menores requisitos de especialización y de tiempo de formación. La presencia de esos desajustes indica la necesidad de remodelar los sistemas de formación e ir corrigiendo las fallas anotadas. La planificación se constituye en un expediente apto para extraer de los planes de largo plazo y de las estrategias de desarrollo orientaciones básicas que puedan servir de referencia a esos propósitos, los que deben cubrir la educación formal superior y media y la formación especializada.

Finalmente, dentro del tema de mejorar la eficacia de la formación de los recursos humanos como factor de crecimiento, no puede excluirse el tema de la desocupación ya sea abierta o disfrazada cuya importancia se pretendió destacar al incorporar el objetivo de su disminución drástica en un párrafo anterior. "La fuerza de trabajo estimada pra la Región aumentará de 170 millones en 1975 a 345 millones hacia fines de siglo y, a su vez, el subempleo existente afecta a cerca del 30% de la fuerza de trabajo." [3] Estos son los parámetros básicos que definen el problema y son indicadores de la enorme magnitud del mismo. "Algunos estudios hechos para la Región muestran que si se mantuviesen sin alteración las modalidades del estilo de desarrollo actual, el ritmo de crecimiento necesario para mantener constantes los actuales niveles de desempleo excedería ampliamente las tasas de crecimiento logradas por la mayoría de los países de la Región durante las últimas décadas, tasas que, a su vez, fueron las más altas de su historia." [4] El objetivo de ampliar la base productiva se constituye así en el más importante factor para absorber la mano de obra cesante o subempleada y

[3] Al respecto, véase Enrique Iglesias, "América Latina en el umbral de los ochenta, en *Revista* de *la CEPAL*, diciembre 1979, pp. 7 a 46.

[4] *Ib/dem.*

reducir, por esa vía, la situación de pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de este grupo de la población.'

La desocupación abierta y, especialmente, el empleo improductivo afectan negativamente el potencial de desarrollo del país y constituyen una de las formas de desperdicio de recursos más difundida en los países latinoamericanos, comparable, si no mayor, con el mantenimiento de recursos naturales ociosos. La existencia de grandes contingentes de fuerza de trabajo redundante no es un problema cuya solución puede aplazarse. Los desafíos para la planificación en esta materia incluyen la coordinación de políticas y la adopción de medidas en variados frentes como las políticas de inversión, las políticas específicas de promoción del empleo y del perfeccionamiento de los mercados de trabajo; las medidas de asistencia técnica y financiera a la mediana y pequeña empresa; las políticas tecnológicas, ya sean las referidas a la introducción de tecnologías apropiadas y de tecnologías extranjeras, como las que rigen la adaptación y creación doméstica; las políticas de desarrollo regional; las de formación de cuadros técnicos, etc.

IVI Los esfuerzos por aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los recursos -físicos y humanos- de que la región dispone, son requisitos necesarios, pero no suficientes para lograr que el funcionamiento y la expansión del sistema económico produzca como resultado un proceso más dinámico y más justo. Para tal efecto, es también necesario transformar las estructuras que inhiben el proceso de crecimiento y agudizan las condiciones de desigualdad. A modo de ejemplo, y para no redundar en temas ya muy tratados, valga mencionar que será necesario transformar estructuralmente algunos sectores de la economía, como la agricultura, que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos y que tienden a agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades. Será también necesario disponer de una industria que sustente la creación de una base tecnológica propia y adecuada a la dotación de recursos nacionales. Por último, la estrechez de la mayoría de los mercados nacionales y la magnitud de los recursos necesarios para impulsar el desarrollo de ciertos sectores productivos -como el caso de muchos bienes de capital- hacen deseable que este proceso se desarrolle en un marco regional o subregional.

Lo anterior plantea la necesidad de revitalizar ciertos procesos, tales como los de reforma agraria y desarrollo rural integrado e integración económica regional, y programas como los de apoyo financiero y técnico a la pequeña y mediana empresa que por una razón u otra, perdieron *momentum* durante los años setenta.

b) Aunque abundante en referencias cruzadas a otros objetivos, el conjunto de consideraciones precedentes tenía como hilo conductor el objetivo del crecimiento económico. Como ya se ha dicho, la justa distribución del ingreso y la mayor irradiación social de los frutos del desarrollo, constituyen junto con el de crecimiento económico, los dos objetivos de mayor jerarquía. Corresponde, por tanto, exponer algunas consideraciones que se ligan directamente a dicho objetivo de distribución.

La irradiación social del crecimiento implica, en primer término, la puesta en marcha de modelos de desarrollo que den oportunidad de participación a todos los sectores de la sociedad, sin marginar

STodos los estudios sobre pobreza han coincidido que entre los cesantes y. fundamentalmente, los subempreados se encuentra la gran mayoría de la población que na logra satisfacer sus necesidades esenciales. Por esta razón el objetivo de aumentar las plazas de empleo productivo es coincidente con el de satisfacer necesidades básicas.

-como ha sido la frustrante experiencia en muchos casos- a los grupos humanos y a las regiones que desde el comienzo se encontraban en situación de desventaja relativa. En segundo lugar, se requiere la realización de programas sociales concretos para satisfacer las necesidades esenciales de los grupos que hoy no logran hacerlo. En tercer término, a este objetivo deben concurrir también poi íticas de empleo coherentes tanto con el objetivo de distribución como con el modelo de crecimiento aplicado.

Son conocidos los intentos que los procesos de planificación han realizado para incorporar a los planes de desarrollo las metas y poi íticas de los llamados sectores sociales, como los de salud, educación y vivienda y de las áreas deprimidas o que presentan problemas especiales de crecimiento y expansión económica. Más recientemente, se está insinuando la posibilidad de abarcar en los procesos de planificación el conjunto de propósitos y problemas derivados del enfoque de satisfacción de las necesidades básicas. Sin embargo, se estima que, si bien lo ya realizado ha sido importante en esos campos y que los esfuerzos deben continuar, es menester efectuar un cambio cualitativo de enfoque para lograr la irradiación mencionada, El crecimiento y la distribución deben ocupar un rango equivalente en la importancia que se les asigna como objetivos de la poi ítica y de las prácticas de la planificación.

Es bien sabido que la asignación de recursos entre consumo (presente) e inversión (consumo futuro) no es independiente de la distribución del ingreso. Suele argumentarse que en una economía mixta la redistribución progresiva del ingreso, en tanto beneficie a sectores que por su bajo nivel de consumo tienden a gastar la mayor parte de su ingreso en tal rubro, puede significar una baja del ahorro total pues los sectores que ceden ingreso parten de una tasa de ahorro superior a la media del país. Este razonamiento, en su expresión más simple, forma la base de la argumentación habitual sobre el *"trede-ott"* entre redistribución y crecimiento.

Por supuesto, en la realidad deben contemplarse otros elementos. En primer término, hay que establecer que lo que es afectado en los estratos altos es su capacidad de ahorrar.capacidad que no siempre se realiza en su integridad antes de la redistribución. Es posible señalar, por ejemplo, que si la redistribución progresiva, al imprimir dinamismo a los mercados de bienes de consumo, estimula la inversión, entonces la propensión a invertir puede crecer de modo tal que la inversión total aumente. Claro es, también, que si se hacen redistribuciones masivas, en un clima que desaliente la actividad privada, este efecto no llegará a manifestarse.

Complementariamente, pueden encontrarse casos reales en que la redistribución regresiva no dio lugar a un aumento de la inversión, que es lo que cabía esperar del análisis simple inicial, sino que sirvió para aumentar el consumo de los sectores de altos ingresos, incluso bajando el nivel de inversión privada.

Por otra parte, surgen posibilidades adicionales si se considera el papel del Estado como inversor, especialmente en los estilos 2 y 3. En tales casos, diferentes arbitrios de poi ítica fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, permiten alcanzar redistribuciones progresivas compatibles con el mantenimiento y aun con el incremento de la tasa de inversión. Asimismo, hay que señalar que los efectos en la inversión difieren según la vía o instrumento de política redistributiva utilizada. Ejemplos conocidos de ello son los casos de impuestos a los consumos suntuarios (ya sea por tipo de bien o por nivel) por oposición a los tributos a los beneficios empresariales.

Es de señalar que, en la región, las opciones entre redistribución y crecimiento han sido discutidas generalmente en los términos más simplificadores (y simplistas) aludidos más arriba. El resultado de ello ha sido una oscilación pendular entre las poi íticas masivas de redistribución que afectaron la acumulación, más por la modalidad elegida que por antítesis necesaria en los conceptos, y las poi íticas de fomento a la inversión basadas en la redistribución regresiva, que al definir los mercados inhibieron el aprovechamiento del incremento potencial en la capacidad del ahorro de los tramos de ingreso favorecidos. En otros términos, el tema tiende a analizarse en términos extremos, y las poi íticas tienden a diseñarse consecuentemente.

Lo que se requiere es, en definitiva, una actitud permanente del proceso de planificación y de sus mecanismos mediante la cual los criterios de redistribución e irradiación social aludidos vayan permeando el conjunto de sus funciones especfficas y muy particularmente la evaluación de las decisiones coyunturales de poi ítica económica y social, además de asegurar el cumplimiento de las medidas directas destinadas a mejorar las condiciones sociales de la población. No debe desconocerse que persiste la actitud que confía que un ritmo acelerado de crecimiento tendrá como consecuencia inevitable un mejoramiento social para los vastos estratos de la población menos favorecidos, por una suerte de efecto de "derrame", pese a que ello está refutado, aun para períodos prolongados, en los estudios empíricos ya citados.

La preocupación primordial por la irradiación social que se plantea, requiere para ser cabalmente eficaz, que se la acompañe de una acción sistemática de investigación sobre la realidad de cada país en lo referente a las situaciones distributivas imperantes, su dinámica, las posibilidades de solución de los problemas, los efectos que ellos tienen en el crecimiento, como también las metodologías para estimar los impactos de las poi íticas en las mismas y las correcciones pertinentes cuando el caso así lo aconseje. Debe tenerse en cuenta también la contradicción, presente en algunos pa[ses, entre, por un lado, las poi íticas diseñadas específicamente para promover la situación de sectores sociales y de regiones y, por otro, el efecto adverso que en los mismos sectores o regiones producen algunas de las poi íticas globales destinadas a preservar los equilibrios macroeconómicos, con un resultado neto negativo para los grupos que se pretendía beneficiar directamente.

4. El posible papel de la planificación en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo

a) Es un hecho universalmente aceptado que el funcionamiento eficaz de las economías modernas exige algún grado de intervención gubernamental, y que esto es válido para toda la gama de posibles proyectos nacionales de desarrollo. Aun en los casos en que se le asigna al mercado un papel decisivo como mecanismo de asignación y distribución, existen razones que justifican importantes acciones de poi ítica económica por parte del Estado. La complejidad de la acción estatal en esos sentidos lleva a que las poi íticas públicas tengan que planificarse, es decir que reconozcan corno marco un conjunto de operaciones de análisis, previsión de tendencias, consideración de cursos de acción optativos, preevaluación de posibles resultados, compatibilización de sus distintos componentes y seguimiento de su ejecución.

A partir de ese terreno común, se desgrana una serie de aceptaciones distintas en cuanto a la profundidad, alcance y otras características de la acción gubernamental deseable, en directa relación

con la variedad de proyectos nacionales de desarrollo. De igual manera, las necesidades, modalidades y atributos de la planificación son interpretados de diferente modo, al extremo que permiten reconocer, como se hace en capítulos anteriores, diversos estilos de planificación.

Se comenzará considerando la planificación en el estilo 1 y se proseguirá con los estilos siguientes o sea en un orden creciente de complejidad. Así por ejemplo, las razones para la planificación en el estilo 2 serán, en general, las mismas que están presentes en el estilo 1 con agregados propios, y, a su vez, los fundamentos de la planificación en el estilo 3 serán los mismos que en los estilos 1 y 2, más algunos adicionales propios, y así sucesivamente.

b) Como se ha dicho, el estilo 1 de planificación corresponde a proyectos nacionales de desarrollo de "libre mercado'" con poi ítica social subsidiaria y apertura externa amplia. En tales circunstancias, el principio general que rige la asignación de recursos es el funcionamiento libre del mercado. Sin embargo, de modo subsidiario, se requiere la acción de la poi ítica económica gubernamental cuando la imperfección de ciertos mercados, la presencia de externalidades, indivisibilidades y otras circunstancias similares, provocan divergencias entre los precios sociales o de cuenta y los precios de mercado. Esa acción puede llegar, en casos excepcionales, a una sustitución completa de los productores privados en un mercado determinado.[7]

Cabe agregar que si bien los mercados libres pueden cumplir con relativa facilidad su papel de asignador de recursos para actividades corrientes (aún sujetos a las limitaciones antes enumeradas), su acción se torna más difícil e imperfecta cuando se trata de transacciones y decisiones que involucran un horizonte temporal prolongado, como es el caso de muchas inversiones de infraestructura con períodos largos de maduración y sobre todo, con períodos largos de recuperación del capital. Esto hace desaconsejable que sea sólo el funcionamiento del mercado el que determine las fracciones del ingreso que se destinarán respectivamente al consumo y a la inversión y, por esa vía, influya preponderantemente en la tasa de crecimiento de la economía. Además, en este caso de decisiones intertemporales de consumo e inversión, es posible que la sociedad como conjunto, expresándose por sus canales poi ítico-institucionales, tenga una preferencia distinta a la de lo que serían las decisiones individuales. Por ejemplo, la sociedad puede pretender una tasa de crecimiento diferente a la que sus individuos determinan atom(sticamente en el mercado de capitales. Esto es, precisamente, el caso virtualmente de todos los países de la región, en los que es objetivo gubernamental lograr un crecimiento superior al que se da de modo espontáneo por las decisiones individuales de acumulación.

Finalmente, el funcionamiento de los mercados vinculados al sector externo y, en particular, el mercado cambiario, no es suficiente para poner a cubierto al sistema económico de las bruscas alteraciones a que están expuestos los precios y volúmenes de las corrientes internacionales de bienes y capitales. Esto, dicho sea de paso, es también cierto en los países desarrollados, en que la poi ítica económica interfiere en dichos mercados, así sea de modo subsidiario o complementario, para disminuir la vulnerabilidad de las actividades internas.

e véense las denntcrones do proyectos nacionales de desarrollo y de estilos de planificación en el capitulo I de este estudio.

7 Ejemplos frecuentes de tales casos son la construcción y administración de puertos y los servicios de comu nlceciones postales y telecréücas.

Ahora bien, la mayoría de los objetivos apuntados en el punto 3 al son tales que su obtención requiere condiciones que no están completamente garantizadas por el funcionamiento de los mercados. Las razones para la intervención estatal planificada que se han mencionado en el presente punto (válidas aun para el estilo 1 de planificación y su proyecto de desarrollol afectan la tasa de crecimiento y la.vulnerabilidad externa, como se vio en los dos párrafos precedentes, afectah la protección del medio ambiente y el uso de los recursos naturales (por ejemplo, por externalidades}, y en fin, afectan el equilibrio regional y subopurnizaa el proceso de incorporación de ciencia y tecnologia.

Por otra parte, si bien es propio del estilo dejar que el peso de la tarea redistributiva de los ingresos recaiga también en el mercado -principalmente por la vía del aumento del empleo que resultaría del crecimiento- no se deconoce la necesidad de actuar subsidiariamente en casos extremos y en áreas seleccionadas. Así, por ejemplo, son tareas propias del estilo 1 una atención especial a la previsión de servicios esenciales de salud y educación a los estratos más pobres. Los programas sociales pueden llegar incluso al sector vivienda, también para los sectores más necesitados. Es de hacer notar que allí donde resulte más viable, se usarán métodos compatibles con la idea general de que los recursos sean asignados via el mercado; así, por ejemplo, en el caso de la vivienda, se preferirá otorgar un subsidio a los beneficiarios para que éstos lo apliquen a la adquisición de viviendas que ofrece el mercado privado, antes que montar programas públicos de construcción de viviendas para su entrega directa a dichos beneficiarios.

Por tal razón es amplio el campo de trabajo que en este estilo tiene la planificación, sin perjuicio de que -para ser fiel al proyecto de desarrollo adoptado- tenga que considerar la acción económica estatal con un criterio restrictivo y subsidiario respecto al mercado.

el Las consideraciones del párrafo anterior conservan su validez en el estilo 2, y se refuerzan por el hecho de que en el proyecto de desarrollo a él asociado, le corresponde al Estado "desarrollar una parte importante de la inversión productiva, el manejo de ciertos recursos de significación estratégica..." y otras tareas de índole económica y social."

Cuando para lograr esto se adopta una modalidad "de proyectos y programas" o, con más razón, cuando se adopta una modalidad "comprensiva" de intervención, resulta indispensable que la acción estatal se base en un esfuerzo sistemático de planificación. La intervención a través de "proyectos y programas", para constituirse efectivamente en una modalidad de planificación, debe insertarse en forma clara en una estrategia de desarrollo. Esta es la tarea central de la planificación en este estilo. El sistema de planificación debe diseñar, ejecutar y evaluar los proyectos y programas sectoriales anuales de tal modo que éstos se integren a un plan global de mediano plazo y sean coherentes con él. Para lograr este objetivo parece fundamental considerar la lista de proposiciones que se hace en la sección B siguiente con el título de "La planificación del sector público",

d) En el caso del estilo 3 de planificación, la existencia de un proyecto nacional con una imagen-objetivo más comprensiva y la búsqueda de ciertos cambios de estructura tornan la acción estatal aún más profunda y compleja que en los estilos anteriores. A ello se suma la pretensión, en este estilo, de que las mejoras en la distribución del ingreso y la irradiación social del crecimiento no surjan por el efecto de "derrame" del crecimiento económico sino que se gesten o inicien por accio

[8] Véase el punto 1 d] de la sección e del cap rtulc 1.

nes específicas de poi ítica. En este estilo, más que en los dos anteriores, es necesario sincronizar y hacer coherente una vasta gama de poi íticas públicas que se llevan a cabo en un contexto de cambio socioeconómico, marcado por cierto grado de incertidumbre respecto al efecto que dichas poi íticas tendrán en la estructura global. A esta incertidumbre nacional se le suman las que provienen del resto del mundo, particularmente las relacionadas con un posible cambio de actitud hacia el país por parte de los diversos actores extranacionales.

La mayor dosis de intervención estatal, como la mayor cantidad de poi íticas que se deben sincronizar y hacer coherentes en este estilo, impone exigencias superiores a los mecanismos de planificación. Por esta razón, las líneas de acción que se proponen en la sección siguiente, comunes para todos los estilos de planificación, adquieren mayor vigencia y un grado superior de urgencia en este estilo. Cada una de estas tareas debe ser enfrentada más profundamente y cubrir una gama más vasta de situaciones. Es en este estilo, también, donde adquiere mayor vigencia la necesidad de coordinar o, más bien, integrar los objetivos de transformación de largo plazo con las poi íticas de estabilización o ajuste en el corto plazo. La planificación de corto plazo debe tender a ajustar los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio, pero lo debe hacer en la perspectiva de las transformaciones estratégicas que persigue el plan de largo plazo.

Además de un compromiso más urgente y profundo con las tareas comunes a todos los mecanismos de planificación, en este caso particular se requiere satisfacer dos requisitos fundamentales para hacer efectivo el proceso de cambio. El primero consiste en que la imagen-objetivo permita definir claramente un molde normativo y una estrategia de acción que constituyan la base para iniciar, en forma coherente, el proceso de planificación. En segundo término, la estrategia de acción, debe ser flexible o adaptativa.

Otro requisito fundamental para aplicar efectivamente la estrategia es movilizar y comprometer con el proceso de cambios a los más amplios sectores de la comunidad nacional y encontrar solidaridad y respaldo internacional. Este requisito —en términos de la planificación- hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de los objetivos, la selección de los instrumentos y la ejecución del plan nacional de desarrollo.

e) Por último, es consubstancial al estilo 4 la existencia de planificación y, en particular, la planificación centralizada, por lo que el papel de la plan ificación es insustituible, y es innecesario abundar en razones para demostrar su carácter crucial.

f) Al examinar la contribución de la planificación al desarrollo, no basta con mostrar que su importancia es grande en todos los estilos y proyectos formales de desarrollo. Es conveniente agregar algunas reflexiones sobre las modalidades de trabajo que la planificación requiere. En primer término, debe señalarse que existe conciencia en los países de la región de que la actividad de planificación no debe concentrarse en la elaboración de un "plan-libro" en el organismo central de planificación. Esta actividad debe ser desarrollada por un sistema que, habida cuenta de las diferentes situaciones institucionales, esté integrado por organismos sectoriales y regionales, llegando a todas las áreas significativas del aparato público y en particular a sus instancias de decisión, y eventualmente tenga formas orgánicas de relacionamiento con el sector privado. El producto de tal sistema no será el "plan-libro" (o mejor, el complejo de planes de largo y mediano plazo, globales, sectoriales y regionales), El sistema de planificación cumplirá su papel si contribuye a la adopción de objetivos válidos

y medidas de poi ítica eficaces para la estrategia de desarrollo elegida, y su acción se expresará en ciertos casos en la redacción de documentos, algunas veces en la publicación de planes, otras en la participación en la toma de decisiones, siendo todos éstos vehículos de su acción v no el objeto final de su actividad.

Por otra parte, siempre ha sido un problema la articulación del corto plazo con el mediano y largo plazo y con la estrategia de desarrollo. Los llamados planes operativos anuales, cuando han existido, han constituido un serio esfuerzo metodológico para conseguir el ensamble entre las decisiones de la coyuntura, sometidas a las presiones de la contingencia, y las pautas de mediano y largo plazo de un plan. Los fracasos que se observan en la ejecución de los planes se deben más a la irnposibilidad de lograr dicho ensamble que al diseño de los mismos. Las urgencias de la coyuntura pueden ser el resultado de hechos exógenos que hacen temblar el edificio de compatibilidades, complementariedades y coordinación que expresa el plan tanto en forma cualitativa como cuantitativa. Eventuales fallas en el diseño del plan –o de algunos de sus programas o medidas de poi ítica económica- ponen en peligro la consecución de metas importantes. No se trata aquí de hacer un recuento exhaustivo de todas las posibilidades que pueden perturbar la coherencia de un proceso de planificación de mediano y largo plazo con la poi ítica coyuntural. Todo ello es conocido. Lo que se quiere recalcar es que en la medida en que estos procesos se enmarquen en esquemas de transformaciones estructurales pretendiendo mantener la simultaneidad de objetivos que en muchos casos se han considerado contradictorios, esas posibilidades de perturbaciones se multiplican y se tornan cualitativamente más difíciles.

Abordar la solución de estos problemas requiere que los procesos de planificación actúen en dos frentes. De un lado, vigorizar las actividades de investigación para lograr mejores técnicas y procedimientos para el ensamble apuntado. De otro, mantener una presencia activa en los centros de decisión de corto plazo. Esa presencia se observa en muchos países de la región, pero no es muy común que en las discusiones relativas al corto plazo se tenga adecuadamente en cuenta la problemática del mediano y largo plazo, de modo de que queden defendidos los propósitos esenciales de la estrategia de desarrollo. Muchas veces los organismos de planificación, en tanto operan en la coyuntura, lo hacen como un servicio técnico más del aparato gubernamental, en lugar de contribuir a la decisión con consideraciones relativas al proceso de desarrollo en el largo plazo. En este sentido, los procesos de planificación deben ir ensanchando el espacio poi ítico que tienen en la esfera pública para operar en la forma indicada en lo referente a las decisiones de poi ítica coyuntural.

Además, la articulación del mediano y largo plazo con las decisiones vinculadas al corto plazo, no tiene solamente una faceta técnica o administrariva. Tiene también otro ángulo de singular importancia que se refiere a la voluntad del sistema poi ítico para defender sus compromisos estratégicos frente a las urgencias coyunturales. Sin esta firme y persistente voluntad, que se pone de manifiesto en el manejo de la coyuntura, difícil será lograr dicha articulación, en especial dadas las condiciones de incertidumbre que se han venido planteando.

B. Los avances de la planificación en la región carencias remanentes y nuevos problemas

1. Las contribuciones de la planificación al desarrollo

La planificación, que ha tenido en la región una vigencia efectiva de poco más de dos decenios, ha dado ya grandes pruebas de utilidad, aunque muchas veces se tiende a juzgarla desde el estrecho punto de vista del cumplimiento de las metas de los planes. Los valores alcanzados en el producto interno bruto, por ejemplo, en un determinado país y período, resultan de la combinación, por un lado, de medidas de política no siempre coherentes con los planes y, por otro, de acontecimientos exógenos, por lo que mal puede obtenerse de una comparación lisa y llana de metas con resultados, un juicio válido sobre la bondad de los planes.

En realidad, si se comparan los ritmos de crecimiento alcanzados en los últimos veinte años con las tasas históricas, se nota un gran avance que sería en parte atribuible a la adopción de estrategias y medidas sugeridas en los planes. Por ejemplo, los organismos de planificación fueron promotores de gran número de proyectos importantes, proveyeron a su justificación y evaluación técnicoeconómica, e impulsaron su financiamiento, tanto en áreas de infraestructura como en sectores directamente productivos.

Hay varios otros terrenos en los que la planificación ha demostrado méritos. En primer lugar, ella ha permitido, alcanzar una más rica y profunda interpretación de los problemas del desarrollo de los países, ponderando los diversos factores limitativos, descartando ciertos síntomas superficiales del subdesarrollo, para adentrarse en lo estructural y sustantivo, y dando con ello una base más sólida y coherente al diseño de políticas económicas y sociales. Por otro lado, la instalación de los mecanismos de planificación y sus primeras actividades de formulación de diagnósticos y planes generó en casi todos los países un requerimiento de información estadística antes inexistente, impulsando así el enriquecimiento de los sistemas nacionales de estadística, tanto en los aspectos de precisión y oportunidad de los datos como en el de la cobertura de los mismos. A su vez, los sistemas de planificación fueron los principales promotores de la introducción en las esferas político administrativas públicas de toda una gama de temas nuevos y de formas de análisis que exigieron niveles técnicos crecientes y permitieron el tratamiento sistemático y más completo de una serie de problemas que antes eran vistos con mayor superficialidad.

Puede también señalarse, que la planificación ha sido uno de los factores más eficaces para llevar al nivel político, ejecutivo y técnico un concepto cada vez más completo e interdisciplinario del desarrollo.

2. Algunos problemas detectados en las actividades de planificación

El que se deban reconocer los logros de la planificación en la región no debe obscurecer el hecho de que existen también importantes obstáculos y vacíos en las operaciones corrientes de ella, ya sea en el funcionamiento de los organismos de planificación; en su vinculación con otros organismos públicos, o, en general, en la formulación y ejecución de planes. Las diversas experiencias del ILPES y la investigación llevada a cabo para elaborar el presente documento permiten agrupar esos problemas en dos categorías: 1) problemas generales, detectados en muchos casos desde hace varios

años y que pese a ello persisten, por razones no siempre imputables a los organismos de planeación, y 11) carencia de tratamiento eficaz de temas relativamente nuevos que requieren ser abordados sin demora.

al los organismos de la región experimentan grandes dificultades para mantener una dotación de recursos humanos suficientes y estables. En muchos casos los jóvenes profesionales que se incorporan al plantel tienen una formación de tipo general, ya sea en economía o en otras disciplinas sociales, pero carecen de conocimientos profundos en el diseño y uso de técnicas de planificación, y van adquiriendo esos conocimientos a través de la práctica, a veces combinada con entrenamiento formal en cursos *ad-hoc.* Sin embargo, en muchas ocasiones, los esfuerzos institucionales por lograr una formación integral se ven frustrados porque se registra con frecuencia una alta tasa de rotación de personal -por motivos variados- que erosiona de modo constante el capital humano del organismo.

b) Cualquiera sea el estilo de planificación elegido, los organismos se enfrentan aún a importantes vacíos de información estadística que impiden tener una visión completa y oportuna del comportamiento de las principales variables económicas y sociales. Ese es el caso de los datos sobre destino de las inversiones, niveles de empleo, remuneraciones, modalidades y márgenes de comercialización, distribución del ingreso y corrientes financieras entre sectores. Estas deficiencias no sólo dificultan la elaboración de planes, sino que además tornan complejo su seguimiento y por ello pueden llegar a imposibilitar evaluaciones y correcciones oportunas de las estrategias y medidas adoptadas, como prometiendo así la eficiencia del esfuerzo planificador.

cl En el terreno de la formulación de planes, un problema claramente detectable, en varios casos correspondientes a los estilos 2 y 3, es que no se logra una adecuada relación entre objetivos económicos y objetivos sociales. Es frecuente la definición relativamente autónoma de los objetivos sociales, sin considerar el impacto de los programas sociales en variables económicas tan importantes como la tasa de inversión, los costos en los sectores productivos y, en definitiva, la tasa de crecimiento del producto.

También es posible encontrar ejemplos de objetivos sociales insuficientemente definidos desde el punto de vista operacional, lo que trae dificultades en el diseño de los programas y, en los hechos no asegura un uso eficiente de los recursos ni el adecuado financiamiento de esos programas.

d) Del mismo modo, suele no existir suficiente articulación entre el esfuerzo de planificación del desarrollo regional y los planes y políticas nacionales. las tareas correspondientes se desarrollan por carriles paralelos, a veces en el seno de un mismo organismo. El hecho de que los planes regionales suelan ser publicados separadamente de los planes nacionales y, a veces, con un largo intervalo de tiempo, aunque cubran el mismo período, es una consecuencia y símbolo elocuente de la menoscionada falta de integración.

e) Uno de los problemas más graves que experimenta la planificación en América latina es la falta de persistencia. Un "ciclo de planificación" típico suele comenzar con la instauración de un nuevo gobierno. En esas circunstancias, los organismos de planificación encaran una etapa de febril actividad que culmina con la elaboración y presentación de un plan de mediano plazo, acompañado o no de planes operativos para el primer año, planes sectoriales o planes regionales. Con la presentación del plan tiende a decrecer el interés público por la actividad de planificación. las tareas de ejecución

seguimiento y evaluación del plan adquieren un ritmo decreciente, mientras que la adopción de medidas de poiítica se separa rápidamente, tanto en su contenido como en las modalidades de su decisión, de los objetivos y estrategias del plan. Puede entonces suceder que luego de uno o dos años el plan quede, a los efectos prácticos, virtualmente olvidado, y que los organismos de planificación opten por dedicar todo su esfuerzo a investigaciones de base, reexamen de diagnósticos, o elaboración de programas muy específicos, acompañados, a veces, por una recopilación rutinaria de datos sobre la evolución de las variables económicas, que ya no pueden realmente considerarse resultado del plan.

El ciclo concluye, y se reinicia cuando asume un nuevo gobierno, lo que suele implicar el deseo de descartar planes y programas anteriores y la elaboración de un nuevo plan. Es interesante consignar que en algunos casos esto ha sucedido aun cuando el nuevo gobierno pertenece al mismo partido poi ítico que su predecesor.

Esta falta de persistencia y continuidad mina la moral de trabajo de los organismos de planificación y la confianza pública en la utilidad de los esfuerzos de esa índole.

f) En realidad, el problema de falta de persistencia apuntado en el punto anterior está muy relacionado con otro de carácter más general que afecta la operacionalidad de los planes. En los hechos, tiende a existir una separación entre los planificadores y el resto de las autoridades gubernamentales, en particular los organismos operativos y con capacidad decisora. Los planes se inspiran en una voluntad política de las más altas autoridades, pero suelen resultar ser la expresión de voluntad y de trabajo técnico de un sector separado del resto del aparato gubernamental. Puesto que en su elaboración intervienen sólo marginalmente los sectores distintos al organismo de planificación, no resulta sorprendente que los planes difícilmente conciten o expresen un consenso general de la administración pública.

Esto facilita, a su vez, que los objetivos y previsiones de los planes puedan quedar avasallados por la importancia que adquieren los problemas coyunturales, y que las poi íticas de corto plazo se lleven a cabo al margen de la estrategia planificada.

Este estado de cosas se consolida si la planificación es concebida esencialmente como la producción del "plan-libro", documento que, naturalmente, no puede contemplar con detalle todas las vicisitudes a que estará expuesta la aplicación del plan. Si, como es el caso no se cuenta con modelos adecuados de compatibilización entre corto y mediano plazo, el plan es ciertamente limitado como guía de acción coyuntural, más allá de proveer pautas generales. La generalidad de los organismos de planificación no han logrado, hasta el momento, construir tales herramientas, pero disponer de ellas sería sólo condición necesaria y no suficiente para asegurar la realización de los planes. Es además necesario superar la ya aludida separación entre los organismos de planificación y las unidades de decisión y operación.

3. Nuevos campos de acción para la planificación

Se ha preferido agrupar por separado los problemas relativos a dos campos de reciente incorporación a las actividades de planificación, como son el de la ciencia y tecnología y el del medio ambiente. En muchas administraciones públicas existen organismos con jurisdicción específica sobre

estos temas y, también existen equipos de trabajo especializados con algunos organismos de planificación. No hay, por lo tanto, en muchos casos, vacíos formales en ese sentido, pero se estima que el tratamiento que reciben en la formulación de planes y en la poi ítica llevada a cabo no está acorde con la importancia que tales áreas tienen en el proceso de desarrollo.

a) En lo que hace a la ciencia y la tecnolog ía, en muchos pa íses se han formulado planes espec íficos para el tema y se han creado instituciones con recursos financieros para apoyar actividades de esta índole, tanto en la esfera pública como privada. Sin embargo, la observación directa en la mayoría de los países indica que los planes de desarrollo tienen un escaso contenido de poi ítica científica y tecnológica, que las modalidades de ejecución de las mismas, cuando existen, no reúnen los requisitos que la práctica aconseja para su concreción y que son débiles los lazos y los resultados de la coordinación entre los mecanismos de planificación y las instituciones dedicadas a la promoción científico-técnica antes mencionada. La necesidad de la incorporación efectiva de esta temática en los procesos de planificación no se fundamenta sólo en su importancia sino también, y principalmente porque se considera que de este modo se facilita enormemente el engarce entre el desarrollo científico-técnico con los propósitos de desarrollo, con las estrategias para asegurar la consecución de sus finalidades y con las asignaciones de recursos y medidas de poi ítica propias de los planes de mediano plazo. La selección de las áreas prioritarias para la investigación científica, no debe reconocer como única causa las tendencias presentes, las que no necesariamente coinciden con las neceo sidades del desarrollo general del pa ís en el mediano y largo plazo. Del mismo modo las corrientes de transferencia de tecnología, que requiere el crecimiento de los sectores productivos, deben acoplarse en forma armónica con los esfuerzos de adaptación y creación nacional que son apoyados por las poi íticas de fomento antes indicadas. Asimismo, deberán definirse los perfiles tecnológicos más convenientes para dichos sectores, de modo de asegurar el logro de los objetivos de crecimiento y distribución tantas veces mencionados. El robustecimiento de los lazos de coordinación entre los mecanismos de planificación y las instituciones específicas del área de la ciencia y la tecnología y la inclusión de esta materia en el contenido sustantivo de los planes llenaría un vacío de los procesos de planificación, enriquecería los atributos de las poi íticas científico-tecnológicas y permitiría abordar más eficientemente uno de los problemas del desarrollo cuya importancia se reconoce plenamente.

b) Al igual que en el caso anterior, en el área del medio ambiente hay esfuerzos ya realizándose; pero si bien en la mayoría de los países de la región es posible encontrar evaluaciones de recursos naturales, prácticamente no existen investigaciones comprensivas, integradas y globales de los ecosistemas. Sólo este último tipo de estudios permite avanzar en la comprensión y planificación del medio ambiente como un subsistema que, en estrecha interrelación con la sociedad y condic innándose mutuamente, conforman un sistema global.

Las poi íticas destinadas a conservar, mejorar y expandir los recursos naturales y la eficiencia de su utilización, así como las dirigidas a conservar, mejorar y expandir la capacidad productiva del medio ambiente constituyen parte de la poi ítica de desarrollo, ya que hacen que ésta sea sostenible en el largo plazo.

De lo anterior se deduce que las actividades destinadas a conocer y evaluar los recursos naturales de un país, y muy especialmente a conocer y entender el comportamiento de sus ecosistemas,

debieran ser una de las preocupaciones centrales de la planificación y de la poi ítica de ciencia y tecnolog ía. Sin embargo, la consideración e integración de la dimensión ambiental en la planificación no se puede lograr adecuadamente mediante la simple yuxtaposición de esta perspectiva a la económica y social. Se requiere, que los sistemas de planificación internalicen la conciencia de que la sociedad y la naturaleza se configuran mutuamente.

La introducción de la dimensión ambiental en la perspectiva señalada requiere que la planificación ponga especial acento y cuidado en lo siqulente:?

1) garantizar el acceso a los recursos naturales necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas presentes de toda la población y su adecuado aprovechamiento;

11) asegurar una adecuada utilización y reproducción de los recursos naturales que permita sostener el desarrollo en el largo plazo para garantizar la sobrevivencia y bienestar de las generaciones futuras;

111) reorientar la actividad cient ífica y tecnológica hacia la potenciación y aprovechamiento del entorno biofísico propio, y en especial, al uso de los recursos renovables ya la retroalimentación de los desechos y desperdicios. Esto es particularmente crucial en el caso de la energía;

IV) crear una preocupación profunda y sistemática por la forma en que la estructura y funcionamiento de la sociedad en todas sus dimensiones, y recientemente en lo ambiental, está siendo permanentemente influida por el contexto internacional;

V) impulsar un esfuerzo masivo dirigido a la reeducación de toda la población de manera que ésta adquiera conciencia e internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo; esto es particularmente crucial en la educación superior profesional, técnica y científica.

En resumen, se trata de imponer una perspectiva integradora multidisciplinaria de los diferentes niveles y ámbitos de la planificación, particularmente la incorporación del conocimiento aportado por las ciencias naturales, por una parte, y de las dimensiones físicas y especiales de la planificación, por la otra.

C. El robustecimiento de los sistemas de la planificación, principales tareas y condiciones

Se ha afirmado en este estudio que el decenio que comienza presenta a los países de la región exigentes desafíos. Esrecomendable plantearse una serie de objetivos claros para en función de ellos decidir, dentro de las características del proyecto nacional de desarrollo, con qué estrategia enfrentarlos. Todo ello implica, a su vez, desafíos para la planificación. Los sistemas de planificación debieran participar activamente en la proposición y diseño de los objetivos generales y específicos de cada país, analizar distintas opciones de estrategia y, sobre todo, hacer una contribución significativa a la realización de las estrategias elegidas.

Para ello los sistemas de planificación necesitan emprender un conjunto de tareas dirigidas principalmente a robustecer su estructura, vigorizar los lazos que los vinculan con los niveles de decisión y mejorar su nivel técnico de operación. Esas tareas tendrán una ponderación distinta según el estilo de planificación que se trate. Tal ponderación dependerá, principalmente, de la función que cada

9Estas sugerencias provienen del documento "Estilos de desarrollo V medio ambiente en América Latina", preparado por O. Sunkel como Coordinador del Provecto CEPAL/ PNUMA sobre Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina.

uno le otorgue al mercado en el proceso de asignación de recursos. Algunas tareas, sin embargo, por el carácter general que tienen, serán comunes a todos los estilos. Además, dicha ponderación debe considerar las especiales características que adquieren los procesos de planificación en los países de la región de pequeño tamaño y de menor experiencia en la práctica de la planificación.

La lista de obstáculos y problemas confeccionada en la sección B, punto 2, del presente capítulo ofrece una guía inicial para las acciones de robustecimiento de los sistemas de planificación. Las tareas y condiciones que de ella se derivan se agrupan del siguiente modo: 1) el mejoramiento de la infraestructura básica de los sistemas de planificación; 11) el mejoramiento de los métodos y técnicas utilizados; 111) la superación de algunos problemas parciales específicos; IV) mejoras en la planificación del sector público; y V) el aumento de la operatividad de la planificación.

1. La infraestructura básica para la planificación

Este punto hace referencia, sobre todo, a la disposición de una dotación adecuada de recursos humanos y de información estadística suficiente y oportuna. En este sentido, baste referirse al punto 2 a) de la sección B, pues la mera exposición de una problemática, por demás conocida, sugiere de inmediato tanto líneas de acción para enfrentarla como los obstáculos que han impedido mayores avances hasta el momento. En rigor, el tema ha sido repetidamente tratado, incluso en documentos anteriores del ILPES, pero, en la medida en que los problemas subsisten, merecen al menos una breve mención también en esta ocasión.

2. Los métodos y las técnicas

al Cabe aquí mencionar en primer término la necesidad de enriquecer y adecuar a las necesidades concretas de los diferentes estilos, el conjunto de modelos de uso habitual en la planificación.

Los modelos de planificación se han mostrado como instrumentos adecuados de exploración de las opciones que pueden seguirse para alcanzar un conjunto de metas coherentes y compatibles en un período de tiempo determinado, Por ello se constituyen en herramientas útiles para los responsables de la toma de decisiones.

Es claro que no existe una receta para construir modelos; por el contrario, se deben explorar distintas opciones según los estilos y horizontes de tiempo que se pretenda planificar. En todo caso hay algunas sugerencias generales válidas para todos los estilos:

1) El modelo debe representar adecuadamente la realidad. En la mayoría de los países de la región esto significa contemplar importantes características tales como la heterogeneidad estructural, las estructuras de demanda segmentadas, la dependencia respecto a los centros industriales y un sector público de amplias proporciones;

11) debe existir una relación de trabajo constante entre el equipo técnico que elabora los modelos y los encargados de fijar la política económica, los líderes políticos y las demás autoridades de la oficina de planificación. Este diálogo debe iniciarse en la primera etapa del proceso de planificación y con anterioridad a la elaboración formal del plan;

111) las estimaciones, proyecciones y planes de los planificadores "no matemáticos" deben ser ampliamente considerados. Esto normalmente se ha hecho a través de la utilización de las metas propuestas por estos planificadores como restricciones a los resultados que produce el modelo que, a su vez, libremente selecciona el conjunto de variables que permitirá alcanzar tal meta. Esta práctica, sin embargo, debiera ampliarse para incluir estimaciones y proyectos basados en modelos de experimentación numérica que pueden ser tan válidos como los modelos econométricos, en especial, en momentos de cambio e incertidumbre;

IV) la estructura de los modelos utilizados debe ser sencilla y los resultados deben ser resumidos y presentados en forma clara y ser de fácil acceso para quienes ejecutarán las tareas derivadas del modelo;

V) el trabajo del equipo técnico debiera incluir, además de la presentación de los resultados que los diferentes modelos hayan logrado, la familiarización del resto del equipo de planificación con el uso y significado de su método para así incorporarlo en forma sistemática en el marco institucional de la planificación;

VI) por último es preciso señalar que, dada la complejidad de las tareas envueltas, difícilmente un modelo único logrará responder a todas las necesidades de la planificación. Así, por ejemplo, la planificación de corto plazo exigi rá disponer básicamente de un modelo macroeconómico de consistencia que sirva de marco para la elaboración de un presupuesto económico nacional que asegure la coherencia de los principales flujos reales del ingreso y el producto nacional, los flujos financieros y el nivel de precios. En segundo término, la planificación de mediano y largo plazo deberá basarse en un modelo empírico que incorpore la formación de capital, el crecimiento de la fuerza de trabajo, la utilización de los recursos naturales y el progreso técnico, a fin de orientar la poi ítica de desarrollo. Finalmente, la planificación en sectores específicos puede requerir la formulación de modelos de optimación que sirvan de base, principalmente, a la selección de proyectos de inversión y a la poi ítica tecnológica.

b) La incertidumbre y la planificación adaptativa. El presente decenio, como ya se ha dicho, se inicia en una perspectiva de cambio e incertidumbre. La realidad incierta y cambiante puede implicar que la tendencia hacia el desequilibrio sustituya al equilibrio como estado normal de la estructura económica, poi ítica y social. En esta situación no sólo es difícil vislumbrar las características que adquirirán estas estructuras en el futuro y, por lo tanto, el comportamiento de los agentes y variables que las conforman sino que, además, es difícil prever el resultado final de las poi íticas adoptadas o ejecutadas en el presente. En estas circunstancias, el documento del plan, expresado como un conjunto de objetivos y de medios para lograrlo -tiende a resultar particularmente rígido, ya que supone la validez a mediano plazo de las metas, del comportamiento previsto para las diversas variables de la estrategia y de las medidas de poi ítica propuestas. La historia, en forma creciente se ha encargado de demostrar que no es posible suponer tales constancias y que, por lo tanto, muchos planes quedan apartados de la realidad a poco de haber sido terminados.

Los efectos de esta situación de incertidumbre internacional se añaden a los que resultan del necesario proceso de cambio en que se verán envueltos los países de la región para enfrentar con éxito los grandes desafíos del decenio, cambios internos que -por definición- son especialmente

profundos en el caso del estilo 3. Este mismo proceso de cambios puede afectar la actitud que los diversos actores extranacionales tienen hacia el país.

Para enfrentar esta situación es importante que los mecanismos de planificación identifiquen una imagen-objetivo que establezca un molde normativo definido. La estrategia de acción, por su parte y dado el carácter incierto del contexto donde se inserta, debe ser, ante todo, flexible o adaptativa. Esto es, debe permitir que las diversas medidas de política económica y social a corto y a mediano plazo, vayan configurando el proceso según una secuencia que se revisa y reajusta cada vez que resulta necesario.

En esta modalidad adaptativa de enfrentar el proceso de planificación el diagnóstico no sólo mantiene un significado central sino, además, debe ser capaz de seguir el curso de las variables circunstancias que acompañarán el proceso. Ese diagnóstico, al realimentar constantemente el proceso de planificación, debiera afectar las tareas de previsión y análisis; estas tareas, dado el carácter dinámico y cambiante de la realidad, debieran a su vez adecuarse en forma constante a los nuevos problemas que surgen del diagnóstico. De esta forma la política económica y social que se deduzca del plan surgirá de un análisis suficientemente cuidadoso que dé cuenta de la cambiante realidad externa y de las variadas repercusiones internas que la ejecución de las políticas económicas y sociales vayan teniendo.

3. Algunos problemas parciales y especlficos

Otros problemas de gran importancia para el conjunto de la actividad, deben ser objeto de atención inmediata. Entre ellos se incluyen temas tales como la mejor integración de la planificación social dentro de los planes globales, la efectiva integración de la planificación regional a esos mismos planes y la incorporación más eficaz de la planificación del medio ambiente y de la ciencia y la tecnología. No corresponde detallar aquí las particularidades de la acción necesaria que, en lo que tiene de válido para toda la región, ha sido tratada en tres capítulos de este documento y que en todo caso debe atender a la problemática expuesta en la sección B del presente capítulo. Por lo demás, en estos casos son más acentuadas las diferencias de situación según el caso nacional de que se trate.

4. La planificación del sector público

al *La planificación global de los proyectos y programas públicos*

Se expone en este punto una serie de consideraciones especialmente pertinentes para los países que han adoptado el estilo 2 de planificación y que están encaminados a darle un carácter más comprensivo e integrador. Esto es coherente con los planteamientos que la gran mayoría de los gobiernos que han adoptado este estilo de planificación han hecho, respecto a su concepción de la modalidad de "Proyectos y programas" como un camino de avance hacia la planificación integral.

1) *El plan operativo.* Este plan debe concentrarse en tres elementos básicos: la elaboración de un inventario de proyectos y programas públicos que sean rentables desde un punto de vista económico y social y consistentes con la cantidad de recursos financieros disponibles en el sector público; el diseño de políticas para estimular la inversión privada en ámbitos coherentes o complementarios

con las líneas de acción fijadas para el sector público; y, el establecimiento de mecanismos de control de la ejecución de proyectos y programas.

Para lograr en forma expedita los objetivos señalados se debe elaborar un inventario de todos los proyectos y programas -en construcción o por ser iniciados- en alguna forma financiados por el sector público, estableciendo claros criterios de evaluación para cada uno de ellos. Además, es conveniente contar con presupuesto detallado para cada proyecto y programa por un período de dos o tres años que distinga entre los gastos en moneda nacional y extranjera. Por último, sedeben diseñar y explicitar las medidas de poi ítica económica, financiera, fiscal y monetaria que se aplicarán en el proceso de ejecución del plan, especialmente las que están guiadas a estimular la participación del sector privado en el logro de los objetivos y metas del plan.

11) *El mejoramiento de la técnica presupuestaria.* Fundamentalmente para encontrar una mayor ligazón con el plan anual. El mejoramiento de la organización, así como administrativo y técnico, de la práctica presupuestaria debe considerar, por lo menos, los siguientes tres aspectos:

- una mayor ligazón entre presupuestos y plan anual;
- establecer un sistema de clasificación del gasto del presupuesto funcional a las categorías de inversión y gasto corriente del plan;
- mantener unidad de criterios y de acción en el proceso presupuestario.

111) *La preparación de los programas sectoriales multianuales y la planificación comprensiva.* La planificación anual y el presupuesto -dado su horizonte de tiempo- presentan una visión restringida del proceso de desarrollo. El carácter perspectivo del proceso de planificación es necesario para dar cuenta de la forma en que se pretende llevar a efecto ciertos cambios estratégicos y de los problemas que los proyectos y programas que hoy se ejecutan pueden tener en el futuro. Para darle un contenido perspectivo a la planificación se deben considerar los siguientes puntos:

- El diseño de planes sectoriales multianuales que incluyan una lista priorizada de los proyectos y programas rentables que pueden ser ejecutados a través del tiempo.
- La identificación de diversas estrategias de desarrollo y el conjunto de proyectos y programas que se requiere para aplicarlas.
- Desde la programación sectorial muntianual se puede avanzar hacia la preparación o enriquecimiento de planes macroeconómicos perspectivos. La preparación de planes perspectivos a partir de la experiencia ganada en la confección de planes sectoriales multianuales, puede constituir una buena forma de lograr planes a largo plazo que estén llenos de contenido y, por lo tanto, factibles de ser ejecutados.

b) *La planificación de la acción de las empresas públicas*

Dado que el sector de empresas públicas tiende a adquirir una importancia significativa, especialmente en los estilos 3 y 4, esnecesario poner especial énfasis en la racionalización de susoperaciones. Las empresas públicas no forman un conjunto homogéneo desde el punto de vista de su actitud, combinación de factores, complejidad tecnológica, trascendencia nacional, etc., ni tampoco lo son respecto de los objetivos que se le asignan; esto crea dificultades a la planificación de la acción y medición de la eficiencia de cada una de ellas. Ante esta realidad, una aproximación al problema de la eficiencia de la empresa estatal debiera considerar:

1) Asignar a cada empresa estatal un número mínimo de objetivos debidamente priorizados. Cuando se le asigna como objetivo fundamental la producción de bienes y servicios de la que se espera una determinada rentabilidad y, secundariamente, se le exige hacer algunas operaciones "de fomento", deberá haber alguna compensación o separación contable que permita juzgar separadamente ambas clases de operaciones;

11) las empresas estatales (en el caso de los estilos 1, 2 y 3), cuyo papel fundamental sea desarticular las características monopólicas u oligopólicas de un mercado, deberán ser eficientes en dicho contexto, de modo que su eficiencia debe ser medida por su rentabilidad en el mercado respectivo;

111) las empresas a las cuales se les asignan objetivos complejos y no cuantificables a partir de la información disponible, pueden ser evaluadas según el costo de cumplimiento de tales objetivos. Las formas de medición de la eficiencia debieran ser definidas con anterioridad y de manera externa a la empresa;

IV) Las empresas debieran gozar de un alto grado de autonomía operacional, pero los objetivos principales, sus programas de inversión de largo alcance y la utilización de sus excedentes, deben ser definidos en el mecanismo de planificación correspondiente.

En definitiva, se deberá definir los criterios, las formas orgánicas y los instrumentos técnicos que aseguren el máximo de eficiencia social de las empresas públicas.

5. La operatividad de la planificación. El espacio técnico-político de los sistemas de planificación

a) La mejora en la capacidad operacional de la planificación no es un objetivo que pueda lograrse con una línea de acción simple. Varios son, en este sentido, los frentes que deben atacarse y, en parte, ya han sido citados en este capítulo. Así, por ejemplo, se ha mencionado la necesidad de robustecer la infraestructura básica de los organismos de planificación, y se ha recalcado la conveniencia de disponer de instrumental técnico adecuado para la compatibilización de la política económica coyuntural con los planes de mediano plazo. Cabe agregar que la efectividad de los sistemas de planificación depende, en última instancia, del compromiso que las esferas políticas y el país tengan con sus objetivos y estrategias, y, por otro lado, de la participación efectiva del sistema de planificación en las decisiones gubernamentales. No debe identificarse esto último con un deseo de elevar el nivel jerárquico del organismo de planificación o de que asuma nuevas funciones. Por el contrario, la vía para lograr dicha mayor presencia en la realidad política pública debería ser la búsqueda de mayor compromiso, solidaridad y colaboración tanto del resto del aparato en total como de las fuerzas relevantes del sector privado.

b) La presencia activa de los planificadores en los principales centros de decisión, especialmente en el diseño y ejecución de las políticas de corto plazo, tiene por objeto aportar una visión perspectiva y contribuir a la unidad de todo el proceso, puesto que acciones de corto, mediano y largo plazo deben ser integrantes de un proceso único. Esta concepción es fundamental pues la planificación apunta hacia el largo plazo pero se manifiesta principalmente a través de acciones que afectan y son afectadas por la coyuntura.[10] En definitiva los criterios del planificador deben estar presentes

[10] Este es especialmente válido para el estilo 3. en que la acción de corto plazo debe atender los desequilibrios propios de una estructura en proceso de cambio.

en la fase de ejecución de las poi íticas, programas y proyectos donde sean otras las reparticiones públicas de mayor gravitación, sin pretender sustituir a éstas en sus atribuciones y responsabilidades.

e) *Un Estadoparticipativo.* El Estado, especialmente en losestilos 2, 3 y 4, es el principal responsable directo de asegurar que se logren los objetivos planteados en el proyecto nacional de desarrollo. Para este efecto, ya se dijo, es fundamental que se cuente con el apoyo consciente y activo de las diversas fuerzas sociales. El Estado, por lo tanto, debe desarrollar un esfuerzo central por tener en cuenta las necesidades e intereses de un amplio conjunto de fuerzas sociales, y por ende, promover las condiciones que permitan el pleno desenvolvimiento de la persona humana y la efectiva participación de la población en el proceso de toma de decisiones poi íticas, económicas y sociales que comprometan o definan el logro de los objetivos planteados por la sociedad.

Este requisito --en términos de la planificación- hace referencia a la necesidad de que las fuerzas sociales participen efectivamente en la determinación de objetivos, la selección de instrumentos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Para que la planificación tenga estas características la población debe contar con canales de participación en ese proceso. Para estos efectos la estructura del aparato de planificación deberá combinar grados flexibles de descentralización y desconcentración funcional y territorial, buscando armonizar las necesidades de participación con las exigencias de unidad de criterios.

Es conveniente señalar que la participación en la planificación na es sólo un requisito para mantener el compromiso efectivo de las mayorías con la estrategia que se lleva a cabo; sino que, además, es necesaria para seleccionar o definir la prioridad de proyectos y programas cuyo impacto no puede ser evaluado cuantitativamente con la información existente."!

Lo anterior es especialmente válido para los estilos 3 y 4 en que la planificación debe ser el instrumento central en la dirección del proceso económico; aun en el estilo 3 la lógica del mercado aparece subordinada u orientada por la de la planificación aunque se reserva un papel importante al funcionamiento del mercado."

Por otra parte, puede decirse que si se toma la decisión de buscar la construcción de una sociedad más participativa, el sistema de planificación puede convertirse en uno de los canales más efectivos para lograr ese objetivo. De allí que no sólo debe plantearse el tema en términos de cuánto pueda beneficiar la participación a la planificación, sino también en términos -poi íticamente aún más significativos- de cuánto puede contribuir la planificación a beneficiar, y a hacer más viable al objetivo de participación.

11Este es el caso, por ejemplo, de la gran mayoría de los proyectos y programas tendientes a satisfacer necesidades básicas donde no existen criterios objetivos para detrmmer **el beneficio o el grado de urgencia de las diversas necesidades insatisfechas.**

12E1 mercado constituye el mecanismo a través del cual fluye la información económica en el conjunto del cuerpo social; en él se adoptan las decisiones descentralizadas Y sirve de indicador fundamental de las situaciones de tensión o desajuste de corto plazo entre las necesidades y las potencialidades.

LEY RELATIVA A LA REFORMA DE LA PLANIFICACION FRANCE8A*

SENADO DE FRANCIA

7 julio 1982

VOLUMEN UNO

El Plan de la Nación

Artículo Primero

El plan determina las opciones estratégicas y los objetivos del desarrollo económico social y cultural de la nación a plazo medio, así como los medios necesarios para lograrlos.

El gobierno asocia en su elaboración al Consejo Económico y Social, las contrapartes sociales yeconómicas y las regiones bajo las condiciones definidas por la presente Ley.

Artículo Dos

1. Se ha constituido en cada una de las asambleas del Parlamento, una delegación parlamentaria para la planificación formada por 15 miembros.

11. Estas delegaciones parlamentarias están encargadas de informar a la asamblea de la que surgieron, sobre la elaboración y ejecución de los planes. Con ese propósito el gobierno les entrega todos los documentos necesarios para el cumplimiento de su misión.

111. Los miembros de las delegaciones son designados en el seno de las dos asambleas.

CAPITULO PRIMERO

El Contenido del Plan de la Nación

Artículo Tres

La primera ley del plan define con una duración de cinco años, las opciones estratégicas y los objetivos, así como también las grandes acciones propuestas para lograr los resultados esperados.

Esto requiere de la aprobación de un reporte preparado por el gobierno y basado en los trabajos y consultas realizados por la comisión y previstos por el artículo 6.

Este reporte indica los campos en los que se recomienda que se proceda a negociaciones entre las contrapartes sociales y económicas en función de los objetivos del plan.

Además menciona las áreas donde y los estados con los cuales sería deseable entrar en negociaciones, en vista de la realización de convenios o los programas de cooperación, teniendo en cuenta la acción de las comunidades europeas.

ArHculo Cuatro

La sequnda ley del plan define las medidas [undicas. financieras y administrativas que deben instrumentarse para lograr los objetivos de la primera ley del plan.

Documento presentado por Paute Gentot, anexo a su ponencia "La nueva ptaneactón en Francia en busca de mayor eficiencia". ante el Seminario Internacional "Hacia una tipología de los planes nacionales",

Esta ley preve la evolución de ciertos gastos o egresos públicos e índica los medios indispensables para el financiamiento de nuevas acciones y especialmente los redespliegues necesarios.

Ella define, durante la vida del plan los programas prioritarios de ejecución a los que corresponden específicamente las autorizaciones del programa que han sido votadas en las condiciones previstas por la ordenanza No. 59·2 del 2 de enero de 1959 que trata sobre la ley orgánica relativa a las finanzas. Esta fija las orientaciones de ciertas intervenciones públicas especialmente en materia de descuentos y transferencias sociales.

Indica también el objeto y alcance de los contratos del plan que el Estado se propone suscribir con las regiones conforme a las disposiciones del capítulo tres del presente volumen.

Precisa las condiciones de intervención económica de las comunas, los departamentos y las regiones, conforme a los artículos 5·48 y 66 de la ley No. 82-213 del 2 de marzo de 1982.

Esta puede modificarse después de dos años de ejecución del plan por una ley del plan correctiva preparada y adoptada bajo las mismas condiciones.

Artículo Cinco

Eventualmente, con las adaptaciones necesarias para darle conformidad con los objetivos del plan, toda ley de programa de carácter sectorial queda integrada a la segunda ley del plan más próxima o en dado caso la ley más próxima del plan correctivo.

CAPITULO SEGUNDO

El procedimiento para la elaboración y la adopción del plan de la nación.

Artículo Seis

Para cada plan, se ha creado una Comisión Nacional de Planificación, de carácter consultivo, encargada de realizar las consultas necesarias para la elaboración del plan y de participar después, en su ejecución.

Esta comisión está presidida por el ministro a cargo del plan y el ordenamiento del territorio, el cernísariado del plan y el delegado para el ordenamienl0 del territorio y también a la acción regional en la persona de sus relatores.

Su composición y funcionamiento están determinados por un decreto de Consejo de Estado, allí están representadas cada región, las organizaciones sindicales Que representan a los asalariados y a los patrones, los organismos que representan la agricultura, el artesanado, el comercio, las profesiones liberales, el sector público industrial y bancario, el sector cooperativo y mutualista, los movimientos de asociación y culturales. Esta podría completarse con expertos calificados nombrados por el gobierno, en función de sus competencias particulares en el campo de la pianeación.

La comisión nacional organiza sus trabajos y sus reportes, juicios y recomendaciones se hacen públicos.

Artículo Siete

A *raíz* de la preparación de la primera ley del plan, cada región hace del conocimiento del gobierno, oportunamente, las prioridades de desarrollo de sus actividades productivas. Dieciocho meses antes de la fecha prevista para la entrada en vigor del plan, la Comisión Nacional de Planificación recibe del gobierno un documento de orientación que se define después de la consulta con la regiones. Este documento se transmite a las regiones a título informativo.

El Consejo Superior de Franceses en el extranjero transmite a la Comisión Nacional de Planificación su opinión sobre el documento de información que afecta el párrafo anterior en los campos relativos al comercio exterior y la cooperación internacional y las necesidades de los franceses Que residen fuera de Francia.

Artículo Ocho

La Comisión Nacional de Planificación debe envíar su reporte al gobierno un año antes de la entrada en vigor del plan basado en ese reporte, el gobierno ela-

bora el primer proyecto de ley del plan que somete a la consideración del Consejo Económico y Social.

El proyecto para la primera ley del plan se somete a la consideración del Parlamento, al inicio de la segunda sesión ordinaria del año Que precede a la entrada en vigor del plan.

Artículo Nueve

Después de la consideración de la Comisi6n Nacional de Planeación Que se debe pronunciar cuatro meses antes de la entrada en vigor del plan y después de informar a las regiones, el gobierno elabora el segundo proyecto de ley del plan Que entonces somete al Consejo Económico y Social.

El proyecto de la segunda ley del plan se somete a la consideración del Parlamento, al inicio de la primera sesión ordinaria del año que precede a la entrada en vigor del plan.

Artículo Diez

Al principio de cada primera sesión ordinaria, el gobierno somete a consideración del Parlamento un reporte anexo al proyecto de ley de finanzas preparado conjuntamente por los ministros del plan y del presupuesto.

El reporte describe las finanzas públicas y en especial los medios presupuestales que el gobierno se propone utilizar en la realización de programas prioritarios del plan durante el siguiente ejercicio.

CAPITULO TERCERO

La ejecución del plan de la nación y los contratos del plan.

Artículo Once

El Estado puede realizar contratos del plan que incurren en compromisos recíprocos para las partes, con las colectividades territoriales, las regiones, las empresas públicas o privadas y eventualmente con otras personas morales, para la ejecución del plan y sus programas prioritarios.

Estos contratos se refieren a aquellas acciones que contribuyen al logro de objetivos compatibles con el plan de la nación. Estos definen las condiciones bajo las cuales el Estado participa en estas acciones.

El contrato del plan que se contrae entre el Estado y la región define por la vía contractual las acciones que el Estado y la región se comprometen a realizar conjuntamente durante la vida del plan.

Precisando las condiciones para la tsrrninación ulterior de estos contratos. Los contratos específicos determinan los medios para la instrumentación de las acciones definidas por el contrato del plan.

El representante del Estado en la región se encarga de preparar el contrato del plan y los contratos específicos entre el Estado y la región, por parte del gobierno.

Los contratos contraídos entre el Estado por una parte y las colectividades territoriales, empresas y otras personas morales por la otra, deben transmitirse a las regiones involucradas.

El Estado puede subordinar la conclusión de un contrato con una empresa, a la inclusión en el contrato de la definición de las principales estrategias de la empresa y la evidenciación de su compatibilidad con los objetivos del plan de la nación. Antes de que se concluya el proyecto de contrato del plan se transmite como información a las instituciones representativas del personal que también reciben informes sobre las condiciones de ejecución del contrato.

Artículo Doce

Los contratos del plan se concluyen de acuerdo con un procedimiento fijado por decreto en el Consejo de Estado. El Estado no puede rescindirlos, antes de la fecha normal de vencimiento, mas que bajo las formas y condiciones expresamente estipuladas. Estas tienen la reputación de contener sólo clausulas contractuales. Si surge el caso y dentro de los 1Imites de asignaciones previstas por la ley de finanzas, del año correspondiente, el Estado, en el marco de los contratos del plan, puede otorgar de acuerdo con las prioridades las autorizaciones de programas previstos por el artículo 4 de la presente ley como: las asignaciones de capital, subsidio, préstamos, garantías de préstamos, convenios fiscales y demás ayudas financieras. Estas pueden atribuirse dentro de las condiciones fijadas por la segunda ley del plan, como contraparte a los compromisos suscritos por los beneficiarios.

Artículo Trece

Cada año, al inicio de la segunda sesión ordinaria, el gobierno deposita en el Parlamento un reporte que describe el conjunto de acciones contraídas en el curso del ejercicio precedente y da cuenta de la ejecución de los contratos del plan.

Este reporte se formula después de una consulta con la Comisión Nacional de Planificación.

A partir del segundo año de ejecución del plan, se presenta un balance detallado de los resultados obtenidos que se anexa si ha lugar, a la ley correctiva del plan prevista por el artículo 4.

VOLUMEN DOS

El Plan de las Regiones

Artículo Catorce

El plan de la región determina los objetivos a mediano plazo, para el desarrollo económico, social y cultural de la región durante el período de aplicación del plan de la nación.

Prevé los programas de ejecución instrumentados por la región ya sea directamente por vía contractual con el Estado u otras regiones, departamentos o las comunas, empresas públicas, privadas o cualquier otra persona moral.

Artículo Quince

El plan de la región se elabora y se aprueba de acuerdo con el procedimiento fijado por cada consejo regional que debe de incluir la consulta con los departamentos del comité económico y social regional de lo socio económico y sociales de la región.

La región puede consultar a cada empresa pública o grupo de empresas públicas que se encuentran en su territorio bajo las opciones contempladas para sus actividades en la región durante la aplicación del plan.

En la medida en que se prevé la forma de un contrato del plan, con el Estado, el plan de la región debe quedar definitivamente aprobado por el consejo regional, cuando más tarde durante los siguientes tres meses a la fecha de promulgación de la segunda ley del plan.

Artículo Dieciséis

El plan de la región indica el objeto y alcance del contrato de plan que la región se propone suscribir con el Estado.

Como resultado de la implementación del plan, la región puede contraer con otras personas morales públicas o privadas aparte del Estado, contratos reqionales del plan a los que les serán aplicables las dlsposlcienes del primer párrafo del artículo 12 de la pressnte ley. El plan de la región puede igualmente prever, en las mismas condiciones, la existencia de contratos de plan suscritos en común con otras regiones.

Los contratos contraídos entre las empresas públicas y privadas de la región son investigados por las instituciones representativas del personal antes de su firma y durante cada año de su ejecución.

Artículo Diecisiete

Desde su adopción, los planes de las regiones se dirigen al ministro a cargo del plan y el ordenamiento del territorio que a su vez informa a la comisión nacional de planificación.

El gobierno determina la compatibilidad de los planes regionales entre sí y con el plan de la nación, basado en el reporte del ministro.

Sólo las acciones compatibles con los objetivos del plan de la nación pueden ser previstas por el contrato de plan contraído entre el Estado y la región y los contratos específicos que contraen para su ejecución.

VOLUMEN TRES

Disposiciones Diversas y Transitorias

Artículo Dieciocho

Los plazos previstos por los artículos 7 y 8 de la presente ley se fijan dieciséis y once meses respectivamente, otorgados para la preparación del IX Plan.

Artículo Diecinueve

A título transitorio y hasta el establecimiento de regiones en colectividades territoriales, los poderes que les son atribuidos por la presente ley serán ejercidos por los establecimientos públicos regionales.

Artículo Veinte

Los artículos 2 y 3 de la ley No. 62-900 del 4 de agosto de 1962, que versan sobre la aprobación del plan de desarrollo económico y social quedan derogados.

Artículo Veintiuno

La presente ley se aplica a los territorios de ultramar y a la colectividad de Mayotte bajo protesta y si ha lugar, se tomarían por decreto y después de consulta con las asambleas territoriales, medidas de adaptación para las disposiciones del volumen 11 relativas a los planes de la regiones.

LA PLANIFICACION NACIONAL EN AMERICA LATINA

Lewis L. Lorwin(*)

INTRODUCCION

La idea de la planificación nacional, abarcando un triple aspecto -físico, económico y social-, viene desempeñando, durante la última década un papel de creciente importancia en la orientación de la poi ítica nacional de América Latina. En algunos países se elaboran planes de gran amplitud para el desarrollo de los recursos nacionales y la reconstrucción de la vida social y económica, tales como el Primer y Segundo Planes Sexenales de México, el Plan de Tres años de Cuba, el Plan de Industrialización Nacional de Colombia y el Plan de Tres años de Venezuela. En otros pa(ses. por ejemplo Chile, Bolivia y Ecuador, se organizaron agencias especiales denominadas Consejos Económicos Nacionales o Institutos de Fomento Nacional para examinar, sobre la base de una planificación de conjunto, la política nacional. En muchos países de América Latina, se adoptaron medidas parciales para el control de la producción, la distribución y fijación de precios de ciertas mercancras, y el control de sectores especiales de la economía nacional, como la agricultura y el comercio exterior.

El estímulo de esas iniciativas tienen diversos orígenes. Las ideas más remotas del planeamiento, en América Latina, parece que corresponden a un interés primitivo en los planes urban ísticos yen medidas para el control de la sobrepoblación, como, por ejemplo, el Plan de Valoración del Café de Brasil, la Convención Internacional del Azúcar, en la cual participa Cuba y la Convención Internacional de Control del Estaño, en la que Bolivia está interesada. También fueron significativos los movimientos sociales latinoamericanos entre los que merece resaltar la Revolución Mexicana de 1917, que realizó transformaciones fundamentales, que implicaban grandes planes de reconstrucción poi ítica, económica y social.

Con todo, es cierto que una concepción más específica y técnica de la planificación sólo surgió en América Latina después de 1929. Sus principales causas se encuentran en la necesidad de recuperación económica, después de los efectos desastrosos de la crisis, en los movimientos de renovación política y social (México, Venezuela y Chile), en la influencia de las ideas de la planeación oriundas de España, Portugal y otros países de Europa, y, finalmente en el ejemplo del "New Deal".

Experimentando tantas y diferentes influencias, la planificación nacional en América Latina difiere considerablemente en contenido y forma de país a país, sin embargo presenta elementos comunes que es necesario resaltar para que quede bien claro el carácter general de la tendencia.

Lewis L. Lorwin. ''O Ptanejamenro Nacional na América Latina", *Revista* do *Servico Público.* Vol. IV, No. 3, pp. 87-92. en Jameson, Samuel H. "Praneiamento". Serie Textos, *Admtntetrecéo Pública,* Vol. VIII, Fundecao Getutio Vargas, Escale Brasileria de Adminístracáo Pública, Río de Janetro, Brasil, 1963. Traducción libre de Gildardo Héctor Campero Cárdenas.

El estudio de la planificación comprende dos temas principales: primero, una descripción de la evolución de la planificación nacional en cada país; segundo, un análisis de los elementos comunes de las diversas tendencias. Ambos son tratados aquí en forma sumaria, dándose más atención a las características comunes del movimiento. Seran los objetivos, métodos y tipos comunes de planificación los que desarrollaremos más extensamente. Los aspectos propios de cada país se describen brevemente, y se tratan con más detalle en los apéndices que resumen los planes de determinados países de América Latina.

TIPOS DE PLANIFICACION

Tomando como base su alcance, la planificación nacional puede ser clasificada en: 1) integral, 2) parcial, y 3) de emergencia. La planificación parcial puede utilizarse como un medio para la realización general de un plan más extenso. Tanto la planificación integral como la parcial pueden clasificarse con base en los objetivos sociales y económicos, siendo éstos, así, económicos-sociales, reformistas. socialistas y corporatívistas. La planificación de recursos naturales y de obras públicas puede ejecutarse tomando en cuenta la relación de los tipos de planificación social y económica.

PLANIFICACION INTEGRAL

La planificación integral, en América Latina, así como en otros países, tiene por finalidad la reorganización general de los sistemas sociales, económicos y constitucionales. Ha estado asociada a las perturbaciones poiíticas y sociales de la vida nacional, formando una de las principales expresiones de los recientes movimientos de reconstrucción nacional de América Latina.

La planificación integral, en esta parte del mundo, sigue las principales líneas de desarrollo adaptadas en otros países, y la manifiesta en programas de carácter económico-liberal, del "New Deal", reformistas, corporativistas y sociales. Como en otros pa(ses, donde la planificación fue aceptada como un método de poiítica nacional, estos diversos programas de planeamiento fueron modificados para servir a determinados fines nacionales, así como para seguir ejemplos del pasado. Tuvieron que ser adaptados a las exigencias y necesidades inmediatas, dando como resultado, en la mayoría de los casos, planes de carácter ecléctico y congruentes con las situaciones particulares.

El tipo más avanzado de planificación integral es el de México. El Primer Plan Sexenal de México 11934-1940) proyectaba el esbozo general de un nuevo sistema social para México e indicaba una serie de medidas legislativas para su institucionalización. Las características de este Plan de seis años, que atrajo la atención mundial son: la reforma del sistema agrario sobre la base de la posesión yadministración de cooperativas (ejidos), la nacionalización de los recursos naturales (petróleo y otros minerales) y una legislación laboral que tiene por finalidad dar a los trabajadores una posición económica equivalente a la de los empleadores. Además de esas características, el Primer Plan Sexenal contiene objetivos de largo alcance para la reorganización de las instituciones industriales, educativas y sanitarias que transformarían a México en un avanzado Estado social-democrático.

El segundo Plan de seis años (1941-1947) se propone llevar adelante los propósitos generales del primero. Una vez que los principales puntos del sistema fueron fijados en el Primer Plan, el

Segundo se relaciona más con las medidas especfficas y las poi íticas que llevan a la realización del programa general, dentro del periodo previsto. La propuesta más notable del planeamiento "corporativo" en la América Latina tuvo lugar en Brasil, incorporada en la nueva Constitución adoptada en 1937. El artículo 13 de esa carta crea un Consejo de Economía Nacional, con el fin de "promover la organización corporativa de la economía nacional" (artículo 61). La filosofía en que se fundamentan esas medidas fue resumida en el artículo 135 en la forma siguiente: "La riqueza y prosperidad de la nación se basan en la iniciativa privada, en el poder creativo, de organización y de inventiva del individuo, ejercido dentro de los límites del bien público. La intervención del Estado en el dominio económico sólo se legitima para suplir las deficiencias de la iniciativa individual y para coordinar los factores de la producción de manera que se eviten o resuelvan sus conflictos e introducir en el juego de las competencias individuales el pensamiento de los intereses de la nación, representados por el Estado." Más adelante, en el desarrollo de esa idea corporativa, establece la Constitución, en el artículo 140, que "la producción será organizada en corporaciones, y estas, como entidades representativas de las fuerzas de trabajo nacional, colocadas bajo la asistencia y protección del Estado, son órganos de éste y ejercen funciones delegadas del poder público". Ahora bien, desde 1937, la idea está tomando cuerpo en el Brasil, probablemente reforzada por el ejemplo de la planificación corporativa de Portugal.

La planificación que se puede llamar del tipo "New Deal" fue proyectada en diversas ocasiones en Cuba, a partir del cambio de gobierno en 1933. El presidente Grau San Martín dio el primer paso, una vez depuesto Machado, para la adopción de una serie de medidas que fortalecieran la situación del trabajo, aumentaran el empleo, elevaran los salarios, y, finalmente, ampliaran la influencia del gobierno en la vida económica del país, especialmente en el campo de los servicios públicos. Un paso más decisivo en el mismo sentido fue tomado en 1937, con la adopción del Plan Trienal que, entre otras cosas, instituyó un banco nacional, estatuyó la reforma tributaria, promovió la coordinación de la industria del azúcar, la potección de los campesinos y la distribución de tierras, la expansión de la industria agrícola y fijó los seguros para la vejez y una tasa progresiva sobre los latifundios no cultivados, y la renta que se aplicaría en el financiamiento de la distribución de la tierra entre los colonos.

Con características esencialmente típicas del "New Deal" se haya el programa económico adoptado por el Gobierno del Frente Popular de Chile, en 1938. El plan se propone un "mejoramiento inmediato del estándar de vida y de las condiciones de trabajo de la clase obrera, por medio de la reforma agraria, los salarios mínimos, reglamentación de alquileres, construcción de viviendas higiénicas para los trabajadores, señalamiento de las horas de trabajo y estricta observancia de la legislación social vigente. El Instituto para el Fomento de la Industria (Instituto de Fomento) fue establecido con el fin de planificar y ejecutar medidas prácticas para la consecución de esos objetivos.

El Plan de Tres Años de Venezuela, adoptado en 1938, y el Plan de Industrialización Nacional de Colombia pueden citarse como ejemplos de planeamiento de la economía nacional dentro de la estructura económica vigente. Una gran parte del "Plan Administrativo" de Tres Años de Venezuela está dedicada a una enumeración de obras públicas específicas, en virtud de las cuales quedará el país posibilitado para mejorar sus sistemas de comunicación y sus condiciones sanitarias.

PLANIFICACION PARCIAL

La planificación parcial puede ser aplicada a determinados bienes económicos o a sectores aislados de la vida económica. Consiste, esencialmente, en la regulación y el control de los procesos económicos necesarios (producción, distribución, precios, etc.) para el auxilio de ciertos grupos, cuando el interés nacional estima necesaria tal intervención. La planificación parcial puede ser empleada para objetivos de más largo alcance, como, por ejemplo, un medio de transformar, gradualmente, la economía nacional. Por regla general, la planificación parcial ha servido para ampliar el control gubernamental y reglamentar las actividades económicas específicas, sin, entre tanto, modificar las bases del sistema económico. Muchas veces recibe el nombre de "intervencionistas" en contraste con "planificación", y sin embargo esta distinción concede importancia.

La planificación parcial se propagó desde hace mucho, pero se ha desenvuelto principalmente en el último decenio. Tiene como causa una característica específica de la economía latinoamericana, esta es, la tendencia a la sobreproducción de mercancías de exportación, de cuyo precio en el mercado mundial dependen vitalmente los países de América del Sur. Su propósito fue regular la producción y distribución de esas mercancías, de tal manera que se asegurase a los productores un precio compensable. Los ejemplos más interesantes de este tipo de planeamiento son los "Consejos de Control" de la Argentina, instituidos para el trigo, los cereales, la linaza, la carne, el algodón, etc. En algunas de sus manifestaciones, la planificación parcial tiende a incluir el planeamiento de emergencia. Esto fue lo que aconteció principalmente a partir de 1933, cuando los efectos desastrosos de la crisis mundial en los productos de exportación y en los precios de las mercancías dieron lugar, de manera precipitada, a la mayor parte de los planes elaborados en América Latina. Es más lógico, con todo, reservarse el término "planificación de emergencia" para aquellos resultados de situaciones peculiares o anómalas.

PLANIFICACION DE EMERGENCIA

Así, la planificación de emergencia surgió principalmente como un esfuerzo para hacer frente a las crisis industriales o a los problemas de defensa nacional y de guerra. El primer caso se refiere a lo que, sin uniformidad, viene llamándose "política de los ciclos económicos", "política de recuperación" o "planificación contra la crisis". En el último, consiste en la promulgación de planes de "preparación", "movilización", o "guerra", en relación a una situación de guerra posible o real.

El plan de emergencia que se difundió, en la última década, en América Latina, fue ocasionado, principalmente, por la necesidad de reajuste a los cambios de la economía mundial, originados en la Primera Guerra Mundial y que alcanzaron su clímax de 1929 a 1933. El principal objetivo de esa planificación de emergencia fue hacer frente a las tendencias desfavorables de las balanzas de pago internacionales de los diferentes países y a sus desastrosas conferencias para la producción, el empleo y los costos de vida.

A partir de la conflagración de la guerra europea, en septiembre de 1939, algunas medidas fueron adoptadas en diversos países de América Latina para la planificación de los preparativos de la emergencia. En enero de 1939 se promulgó un decreto en Brasil, autorizando "un plan especial

de obras públicas y equipamientos para la defensa nacional", que debía ser realizado en un período de cinco años. En septiembre de 1939, en México se establece un Consejo de Coordinación Económica Nacional, con el fin de tratar los problemas comerciales provenientes de la guerra. En el mismo mes, Chile organizó una Comisión Económica Nacional para funcionar durante la guerra.

OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION LATINOAMERICANA

Es bastante significativo que, a pesar de las diferencias de alcance y de tipo, la planificación nacional en los países latinoamericanos tenga ciertos elementos básicos en común, revelando que las diferencias de tipo tienen su origen, sobre todo, en las preocupaciones intelectuales y en las preconcepciones poi íticas, en tanto que las realidades económicas y sociales hacen ciertas líneas comunes, sino inevitables, por lo menos convenientes.

Los elementos comunes a la poi ítica de planificación en América Latina se refieren, principalmente a cinco aspectos de la vida econórnico-social.a saber: 11 el desarrollo, por la acción del gobierno, de las riquezas físicas y naturales; 2) la poi ítica agraria; 3) la industrialización; 4) la nacionalización de la vida económica, y 5) el mejoramiento social. Las tendencias demostradas por los diversos países latinoamericanos en el tratamiento de esos aspectos de su economía, son de destacada importancia para el futuro de las relaciones interamericanas.

Desarrollo de los Recursos

Hace muhco tiempo y, sobre todo, desde la última década los gobiernos de los países latinoamericanos vienen procurando promover el aprovechamiento de los recursos naturales de sus territorios. Es generalmente conocido que la mayor ía de ellos tienen un considerable número de suelos vírgenes. Varios poseen grandes extensiones de tierra fértil, sin embargo, no cultivados y dotados de depósi**tos minerales, con capacidad para producir materias primas de varias especies, que tan sólo aguardan su utilización. La exploración de esas riquezas ha sido retardada por dificultades creadas por** los obstáculos naturales, la falta de medios de comunicación, la escasez de población, la preparación técnica inadecuada y la pobreza del equipo indispensable. Lo mismo en áreas colonizadas de antaño que en las más o menos desarrolladas; el desarrollo más acelerado de las actividades económ**icas depende tanto de la existencia de más facilidades para el transporte y de mejores medios pa**ra la subsistencia de la región, corno de una mejor planificación para movilizar los recursos técnicos y financieros disponibles.

Política Agraria y Diversificación de la Agricultura

Igualmente antes de 1914, algunos países de América ya temían los efectos económicos y sociales de las crisis periódicas resultado de la extraordinaria dependencia de uno o dos productos de exportación.

La prosperidad alcanzada por gran parte de las industrias agrícolas, durante 1914-1918, como consecuencia de la demanda de los países beligerantes, mitigó por un instante esos temores. Fueron

éstos, no obstante, revividos en 1920, frente al aumento creciente del área cultivada en diferentes partes del mundo, a la gran distancia entre la demanda y la oferta y al consecuente crecimiento de las dificultades de colocación, ya los precios ventajosos, de los principales productos del comercio en los mercados mundiales.

El colapso de los precios mundiales, de 1929 a 1932, llevó la situación al auge y se recurrió a varios medios a fin de mantener los precios en el mercado mundial, Como ya antes se dijo, esta fue la principal causa de la "Planificación de Emergencia" -medida adoptada por la poi ítica guberna· mental en América Latina, durante 1930. En este sentido, varias juntas reguladoras fueron instituidas, en diferentes países para limitar la producción, reducir la oferta (con la destrucción de parte del excedente), estabilizar los precios, etc.

Además de esas medidas, los gobiernos de los países latinoamericanos vienen desarrollando esfuerzos decididos, en los últimos años, con el fin de diversificar sus industrias agrícolas. Tal diversificación tiene por objeto dos propósitos. Por una parte, busca aumentar, todo lo posible, la cantidad de las mercancías de exportación. Argentina promueve, en ese sentido, el cultivo de las frutas; Brasil, el del algodón, la naranja, etc.; Ecuador, el plátano; Paraguay, el algodón, y así sucesivamente. Por otra parte, la diversificación se destina a producir, en el propio país, mayor cantidad de alimentos para consumo local, tales como el arroz, frijol, trigo, verduras y frutas, y, así, efectuar un cambio importante de actividades, de aquellos principales productos de exportación, que están en peligro de sobreproducción, a los productos subsidiarios que permitan satisfacer las necesidades locales.

La diversificación agrícola esta ligada, en algunos países de América Latina, a las poi íticas de reforma agraria, cuyo propósito es fomentar la prosperidad de los dueños de la tierra o crear un nuevo sistema de propiedad cooperativa y colectiva de la tierra. En América Latina, al igual que en algunos países de Europa, el comercio de exportación agrícola se basó, por muchos años, en el cultivo, en gran escala, realizado por propietarios de grandes latifundios, con el apoyo de los trabajadores agrícolas que no poseían tierras o con el de los arrendadores. La reforma agraria en tales países, emprendida con propósitos sociales, ha acarreado, muchas veces, perturbaciones en la producción, resultantes en una disminución de la capacidad exportadora. En tales casos, hubo pérdida de mercados de exportación, que pudo ser compensada, principalmente, por una mayor diversidad de productos, propendiendo a hacer más independientes a los campesinos y a los hacendados.

Aún cuando las dos poi íticas hayan, muchas veces, caminado juntas, no se supone, aquí, que ellas estuvieran, lógica o históricamente, entrelazadas. En algunos países, por ejemplo, Colombia o Brasil, la diversificación no se asoció a los cambios en la posesión de las tierras. En otros paises, de los cuales México es el ejemplo más notable, el reordenamiento de las relaciones agrarias fue emprendido como un fin en sí mismo y solamente cuando sus efectos adversos en la exportación se volvieron evidentes es que se hizo un esfuerzo en el sentido de liberar a la economía agrícola de la dependencia de los mercados mundiales, dándole mayor diversificación.

Tanto la reforma agraria como la diversificación agrícola suscitaron problemas de planificación agraria para el gobierno. Los gobiernos de diversos países emprendieron, así, el estudio de los problemas relativos a la mejor utilización de las tierras y adoptaron medidas para auxiliar a los propietarios en el mejoramiento de sus tierras y cosechas y en la ampliación del área cultivable por medio de planes de irrigación, investigaciones del suelo, etc.

Fomento de Industrias Nacionales

No obstante numerosas industrias habían comenzado a desarrollarse (a comienzos de siglo, en algunos países de América Latina) fue la Gran Guerra de 1914-19181a que le dio a la industrialización su primer impulso general. Las dificultades para la obtención de productos manufacturados de Europa estimularon la producción de muchos artículos nacionales, y los países americanos manifestaron la tendencia de volverse más independientes en la sustitución de muchos artículos de consumo. La gran depresión de 1929-1933, asentuó en América Latina la tendencia a reduci r su capacidad para el pago de los artículos importados. A estas causas se aunaron motivos generales, de carácter social, como el deseo de organizar un sistema social más estable y de aumentar el poder adquisitivo de las masas.

Durante la última década, los gobiernos de muchos pa íses latinoamericanos se entregaron a la tarea de fomentar las industrias nacionales por medio de tarifas, cuotas de importación, control de cambios, subsidios a los fabricantes, o por el financiamiento público directo. Las industrias, así estimuladas, varían de acuerdo con los recursos y la estructura económica del país, sin embargo, de un modo general, las industrias que más se desarrollaron fueron las textiles y los productos de cuero, alimentos, materiales de construcción, juguetes, productos farmacéuticos e industrias similares de artículos de consumo. El gobierno, únicamente en pocos casos, intentó desarrollar la industria pesada, como por ejemplo, la industria del fierro y del acero en Brasil. Una de las medidas de poi ítica de los gobiernos fue estimular a las industrias basadas en el empleo de materias primas nacionales.

En general, los gobiernos de América Latina .tendieron a impulsar las pequeñas empresas privadas. Esto sucedió así mismo sn Méxiéo, en donde, deacuerdo con la concepción social predominente, el principal esfuerzo fue en el sentido de desarrollar las cooperatlvas. Así, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial se fundó en México, con el propósito de financiar, a los sindicatos de trabajadores, pequeños industriales y comerciantes, en un esfuerzo de ampliar la pequeña industria del país. Un institutosemejante fue creadó en Venezuela, con. el fin de .promover el apoyo financiero, por medio de tases de' intereses bajos, aIas pequeñas industrias nacionales. Los pa íses de América Latina que mantienen sistemas de control de cambios, los aplican para promover el desarrollo de la industria local como una consecuencia de las dificultades de transferencia del cambio extranjero y fortalecer el mercado nacional de capitales para el desarrollo de la industria nacional, con un incremento de fondos que, de otro modo, irían a manos de inversionistas extranjeros.

Los resultados de ese proceso de estímulo a la industrialización aumentaron considerablemente en los últimos años. Muchas fábricas o empresas fueron creadas o, mejor, desarrolladas con el auxilio directo o indirecto de los gobiernos de diferentes paíseaAdernés, el proceso está aún en sus primeras etapas y tiende a expandirse. Casi todos los planes recientemente adoptados por los gobiernos de los países latinoamericanos prevén, entre otras cosas, investigaciones y exploraciones acerca de las posibilidades de desarrollo de las industrias nacionales.

Nacionalización de la Vida Económica

Una de las tareas más destacadas del reciente desarrollo económico de América Latina fue el creciente esfuerzo de los gobiernos con el fin de orientar y dirigir las actividades económicas, así

como dar a la industria nacional y al comercio un carácter más nacional. La tendencia de la poi ítica de los gobiernos es la de exigir una amplia representación nacional en la dirección de las empresas extranjeras, establecer industrias nacionales por medio de la intervención directa del gobierno y preparar técnicos y expertos nacionales. En México, por ejemplo, los expertos extranjeros son únicamente contratados cuando no existen los nacionales y, en Brasil, la mayoría del cuerpo de directores de cualquier empresa concesionaria debe estar formado por ciudadanos brasileños.

El aspecto más trascendente del movimiento es la tendencia creciente del propio Estado a tomar parte directa en las empresas, por el establecimiento de las suyas propias o por la nacionalización de las extranjeras. Esta poi ítica esta ejemplificada por México, donde la ley de marco de 1937 autorizó a la Compañ ía Nacional de Petróleo a desarrollar la industria petrolera 'para beneficio de la economía nacional' -una tentativa para transformar en empresa nacional una industria cuyos capitales se habían formado y se desarrollaban principalmente en el exterior. Ejemplos de esta misma tendencia pueden encontrarse en otros países. Así, el Gobierno Argentino tomó posesión de la parte inglesa de la Trans-Andrean Railway. En 1937, el Gobierno obtuvo, también, autorización para dirigir 'The Cordoba Central Railway' (una compañ ía inglesa), por medio de un acuerdo garante de ganancias líquidas, y, luego tomó posesión completa de la línea. Argentina posee también una industria petrolera gubernamental, la cual, en 1937, produjo casi la mitad de la producción total del petróleo bruto nacional y está buscando desarrollar las fábricas empacadoras, de acuerdo con la Ley Nacional de la Carne de 1933_ La mayor compañía de navegación brasileña, la Lloyd Brasileña es, ahora, parte integral del Ministerio de Transportes y Obras Públicas. Las obras portuarias de La Guaira, principal puerto de Venezuela, antes propiedad de una empresa británica, fueron, recientemente, compradas por el Gobierno de Venezuela. Medidas para colocar bajo el control nacional, de un modo o de otro, al petróleo y a otras industrias extractivas, servicios públicos, y otras industrias básicas para el bienestar nacional fueron tomadas en Chile, Bolivia, Uruguay y otros países.

Mejoramiento de las condiciones sociales

Un aspecto significativo del movimiento de planificación en América Latina es la gran importancia concedida, en los planes, a las medidas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Desde 1933, los países de esa parte del mundo fueron sucesivamente aprobando una legislación social en favor de los trabajadores industriales y agrícolas y adoptando medidas para el mejoramiento de las condiciones de salud, nutrición y habitación. Una característica interesante del desarrollo es la manera como esos objetivos generales van siendo establecidos en las constituciones de esos países. Como ejemplo, debemos mencionar las importantes medidas adoptadas por las nuevas constituciones de Brasil, México, Uruguay y Venezuela.

Este movimiento de planificación social puede resumirse aquí en forma muy abreviada. La Constitución brasileña de 1937, por ejemplo, estableció varios principios que deben ser respetados por la legislación laboral. Los contratos colectivos convenidos por las asociaciones legalmente reconocídas, serán aplicados a todos los empleados representados por las mismas. Tales acuerdos deberán

estipular, obligatoriamente, medidas relacionadas con la temporalidad, importancia y modalidades del salario, disciplina interna y horario de trabajo. Los trabajadores tendrán derecho al descanso semanal los domingos, dentro del límite de las exigencias técnicas de la empresa, y a los feriados civiles y religiosos, de acuerdo con la tradición local. Después de un año de servicio ininterrumpido en una empresa de trabajo continuo, el operario tendrá derecho a un periodo de días de descanso remunerados. En ciertos casos un trabajador despedido tendrá derecho a una remuneración proporcional a los años de servicio. Los otros principios mencionados se refieren al salario mínimo, a la jornada de ocho horas de trabajo diario, a una más alta remuneración al trabajo nocturno; a prohibir el trabajo de menores de 14 años, el trabajo nocturno de menores de 16, y a las mujeres; así como a un periodo de reposo a las gestantes antes y después del parto, con derecho a salario. Será instituido el seguro para la vejez, invalidez, y de vida para los casos de accidentes en el trabajo. La asociación profesional es libre, sin embargo, solamente las asociaciones reconocidas por el Estado poseen el derecho de representar a las categorías de producción para las cuales fueron constituidas, o de ejercer, en relación a las mismas, funciones delegadas por el poder público. Deben instituirse tribunales especiales de trabajo.

De acuerdo con la Constitución mexicana de 1917 y de sus reformas, las leyes relativas al trabajo y a todo contrato de trabajo deben obedecer a ciertos principios. Entre éstos, la jornada de trabajo de ocho horas; la prohibición del trabajo a mujeres y niños menores de 16 años en industrias o en las fábricas de trabajo nocturno; la jornada de trabajo de seis horas para niños de 12 a 16 años de edad, un día de descanso por cada seis días de trabajo; periodos de reposo antes y después del parto con pago del salario integral y conservación del empleo; igual salario para igual trabajo, sin distinción de sexo o nacional; determinación de salarios mínimos y participación de los empleados en las utilidades; pago de salario doble para las horas de trabajo extraordinario; dotación de viviendas, escuelas, dispensarios y otros servicios por ciertos empleadores; el derecho a huelga y al paro, a la conciliación y al arbitraje de los conflictos industriales; ya la obligación de los empleadores al pago de indemnizaciones en determinados casos. Serán considerados de "valor social" y se incentivarán los seguros especiales. Igualmente, se considerarán de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas para los trabajadores, cuando su destino sea el que éstos las adquieran en propiedad, a plazos determinados.

La Constitución uruguaya de 1934 declara entre otras cosas que el trabajo quedará bajo la protección especial del Estado; y que la ley garantiza a cualquier trabajador o empleado asalariado la libertad de conciencia tocante a cuestiones morales y cívicas, la justa remuneración, la limitación de las horas de trabajo, el descanso semanal y la protección higiénica. El empleo de mujeres y de menores de 18 años de edad estará sujeto a reglamentación especial. La ley regulará la división imparcial y equitativa del trabajo. La organización de asociaciones de obreros y el establecimiento de juntas de dictaminación y arbitraje serán promovidos por ley. El derecho a huelga estará garantizado en principio, sin embargo, el ejercicio y las consecuencias de este derecho estarán regulados. Se instituirán sistemas de seguridad social de manera que se garantice a todos los trabajadores y empleados la protección adecuada en caso de accidente, enfermedad, invalidez, desempleo involuntario, vejez, etc., y para proteger a sus familias en caso de muerte.

Aun cuando se advierten importantes diferencias en las medidas anteriores, existe, en su carácter general. una profunda semejanza. Declaraciones similares forman parte de las constituciones de otros países americanos, y la tendencia para la adopción de tales medidas parece ser general en los países latinoamericanos, en donde la reforma constitucional ha avanzado en los últimos años.

LAS REFORMAS Y MEJORAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTENIDAS EN LOS PLANES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO MEXICANO

Cípríano Flores Cruz

Introducción

La administración pública, en cuanto conjunto de principios y normas que determinan la relación entre el Estado y la sociedad civil o, en su expresión menos lata, como la acción de las diversas partes del Poder Ejecutivo para ejecutar la ley, ha preocupado a los gobernantes mexicanos desde la emancipación de la corona española; se ha procurado que su organización y acción concuerde con los proyectos poi íticos de los grupos hegemónicos, pero a la vez como la vía para lograr etapas superiores de desarrollo de la sociedad mexicana.

Uno de los principios administrativos más importantes señala que la administración pública deberá adecuarse a las instituciones poi íticas de cada Estado nacional. En este contexto, es menester transcribir sus reformas y mejoras a partir de los planes de gobierno, es decir, de los proyectos de desarrollo de los regímenes posrevolucionarios de nuestro país, pues es común la afirmación de que los planes de desarrollo no previeron sus mecanismos de ejecución o, en su caso, no tomaron en cuenta la organización administrativa. Sin pretender exponer las excelencias de los medios de ejecución y adecuaciones administrativas, este breve documento, senalará que las mejoras y reformas a la administración pública fueron contempladas en la mayoría de los planes del gobierno federal.

1. Programa de Gobierno del Presidente de la República, General Abelardo L. Rodrfguez

En el programa de gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez para el año de 1934,' se expresa, por primera vez en nuestra historia gubernamental, la idea del plan anual operativo como estrategia y mecanismo para ejecutar el Plan Sexenal, a la vez, señala en detalle las reformas y mejoras a la administración pública por ramo, los cuales citamos a continuación.

Secretaría de Gobernación

"Dictará todas las medidas administrativas que legalmente le competen para garantizar la libertad municipal y el correcto funcionamiento de los ayuntamientos. A este respecto el Ejecutivo Federal estima que es violatoria del artículo 115 de la Constitución la existencia y mantenimiento de jun. tas de administración civil municipales, cuyo origen no sea la voluntad popular, por más tiempo de

I *Diario Oficial,* 10 de abril de 1934.

aquel que se juzgue indispensable para que el pueblo elija a los miembros de los ayuntamientos.'"

"Se estudiará el estatuto que rija a los empleados públicos en vías de establecer el servicio civil para que estén garantizadas efectivamente la capacidad, la laboriosidad y la buena conducta de los dependientes del gobierno.''[3]

"Se estudiará la organización del Poder Ejecutivo con el fin de reformar la Ley de Secretarías de Estado y de Departamentos.''[4]

"Formular la iniciativa de ley sobre la responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.'"

"Deberán acondicionarse los locales necesarios para la instalación del Archivo General."[6]

"Se reorganizarán los servicios de hemeroteca y se iniciará la formación de las efemérides de asuntos poi íticos y la integración de la ficha personal de quienes hayan actuado y actúen en actidades del orden público."

"Reorganización del Servicio de Migración y del funcionamiento interior del Departamento respectivo con el objeto de preparar la creación de la Dirección Nacional de Población."

"Dará los pasos necesarios para que se constituya un Comité permanente de estudios sobre la población, de carácter semi-oficial, integrado por representaciones de las demás Secretarías y Departamentos, de los Gobiernos Locales y de los industriales, comerciantes, agricultores, sindicales profesionales y asociaciones obreras, el cual funcionará bajo el patrocinio y dirección de la Secretar ía de Gobernación."[9]

Secretaría de Relaciones Exteriores

"La Secretaría se ajustará en el año de 1934 a la nueva organización que se le ha dado, con efecto de hacer más eficientes sus trabajos y que consistirá en subdividirla en cinco Departamentos de funciones homogéneas y convenientemente proporcionadas, cuyos nombres son los siguientes:

"1. Departamento de Asuntos Poi íticos,

"2. Departamento de Asuntos Comerciales,

"3. Departamento Administrativo,

"4. Departamento Jurídico, y

"5. Departamento de Publicidad.

2 Rodríguez Abelardo L. Programa de gobierno del presidente de la República. general Abelardo L. Rodríguez. para el año de *1934.0.0.,* 10 de abril de 1934. pp. 522.
3 *Ibid.* p. 522.
4 *Ibid.* P. 524.
5 *Ibid.* p. 523.
6 *Ibid.* p. 524.
7 *Ibid.* p. 524.
8 *Ibid.* p. 524.
9 *Ibid.* p. 526.

"El Departamento de Asuntos Poi íticos contendrá la casi totalidad de los asuntos manejados por el Departamento Diplomático.

"El Departamento de Asuntos Comerciales manejará todos los asuntos que antes manejaba con el nombre de Departamento Consular.

"El Departamento Administrativo funde en una sola organización los Departamentos que antes se llamaban de Administración y Archivos Interiores y de Contabilidad.

"El Departamento Jurídico, que antes se llamaba Consultivo, toma a su cargo las funciones de cancillería y se convierte también en un departamento de trámite.

"El Departamento de Publicidad conserva las funciones que ten ía en la organización anterior."[10]

"La Oficial ía Mayor, por medio de su oficina de Control, continuará el estudio de tramitación de todos los asuntos de la Secretaría, a fin de simplificar dicha labor y loqrar un coeficiente mayor de trabajo de nuestro personal."[11]

"Patente la necesidad de hacer una reorganización total en los servicios diplomático y consular, con el objeto a obtener una representación más seria de México en el extranjero y más congruente con nuestros ideales democráticos y revolucionarios, se expedirá la Ley del Servicio Exterior y su Reglamento, e inmediatamente después se procederá a la reorganización de dicho servicio."[12]

"En el Departamento de Asuntos Comerciales se ha creado una nueva sección que se espera desarrollar el año que entra, para que adquiera el volumen que legítimamente le corresponde, con el objeto de utilizar todos los informes comerciales de nuestros Cónsules a fin de que esta Secretaría y la cooperación de las de Hacienda y Econom ía Nacional pueda orientar de una manera sensata y oportuna nuestra poi ítica comercial internacional."[13]

Secretaria de Guerra V Marina

"Habiéndose 1.levado.a cabo du.rante el año de 1933, una labor de franca organización en los altos organos administrativos del Ejército, en virtud de la cual se crearon varios de ellos durante el año de 1934 se dará término el trabajo de conjunto, procediéndose a crear los orqanisrnos complementarios que faltan, encuadrándolo bajo un Reglamento de funcionamiento general más adecuado; de esta manera, todos los órganos de dirección y administración del Ejército estarán bajo un perfecto control del Secretario de Guerra, y las labores administrativas serán mejor atendidas."[14]

"Estado Mayor del Ejército. Aunque por cuestiones de personal especializado, no será posible durante 1934 la creación en toda forma de este organismo, por preceptos reglamentarios comprendidos en la nueva Reqlamentación de la Secretaría de Guerra que se pondrá en viqor, se dará a la Comisión de Estudios Militares, creada durante el presente año, más amplitud de facultades en los trabajos técnicos y de preparación del Ejército, necesarios para loqrar una eficiencia completa del

[10] *Ib/d.* **pp. 527-528.**
[11] *ttnd.* **p. 528.**
[12] *Ibíd.* **p. 528.**
[13] *Ib/d.* **p. 529.**
[14] *Ibíd.* **p. 529.**

Instituto Armado." [15]

"Creación de la Junta Calificadora de Méritos. Este organismo se ha previsto con el fin de contar con un tribunal superior que juzgue de las apelaciones que haga el personal del Ejército, cuando no esté conforme con las calificaciones que, de acuerdo con el Reglamento correspondiente, le sean turnadas por el personal superior autorizado, y será, además, un órgano regulador de los ascensos que en lo sucesivo se concederán en forma equitativa y Dar selección."16

"Creación del Consejo de la Defensa Nacional. Con la creación de este Consejo se cubrirá el programa orgánico de las altas dependencias de la administración en el Ejército, y tendrá por objeto en conocer de los trascendentales problemas que sobre la defensa nacional sean propuestos por el Estado Mayor del Ejército o el organismo que haga sus veces. Este Consejo dependerá directamente del Presidente de la Hepública."!?

Secretaría de Agricultura y Fomento

"Implantación de una organización funcional que permita la coordinación de orientaciones y labores mediante la técnica de agrupación de sus Dependencias.

"Establecimiento de un mecanismo funcional que precise la jurisdicción y actividades que se encomienden a cada uno, ejercitando un control efectivo técnico y administrativo.

"Organización de los servicios administrativos abreviando y simplificando los procedimientos de tramitación para evitar que el personal técnico distraiga gran parte de su tiempo en sjmples trámites burocráticos."[18]

"Selección y estabilización del personal, para mejorar su eficiencia. desarrollarse con un amplio estímulo y permitir su conveniente preparación en sus distintas especialidades y determinación de sus trabajos como función social."[19]

"Instatación del Consejo Nacional de Agricultura como Cuerpo Consultivo Técnico. con objeto de establecer la' debida coordinación entre las entidades federales y locales y Jainiciativa privada, pugnando porque exista la indispensable solidaridad entre el Estado y los particulares, derivando de ello una acción de conjunto y un plan integral de ejecución."'·

"Nueva organización del funcionamiento de las Aqencias Generales de la SecretarIa, aumentando su número en proporción suficiente, para que la extensión de sus respectivas jurisdicciones permita a los habitantes de cada región el fácil y próximo uso de los servicios que presta la Secretaría." [11]

"Escalonamiento de actividades y responsabilidades para todo el personal técnico y administrativo, en forma que vayan en aumento proporcional a la compensación económica que reciban.

1s*ttnd.* p. 531.
16'bfd. p.531.
I *7/b id.* p. 531.
18 ,b id. p. 534.
19 ,b ld. p. 534.
20lbld. p. 535.
"Ibrd, p. 535.

"Establecimiento de frecuentes convenciones y concursos del personal, a fin de que quede a su libre iniciativa y preparación presentar las sugestiones de que sean capaces sin atender a su posición oficial.

"Organización de inventarios, bibliotecas y archivos para que estos últimos sean de fácil consulta y permitan la oportuna concentración de datos, evitándose con ello el empirismo de las orientaciones.

"Formulación y supervisión de presupuestos previos para la ejecución de programas, para sujetar el funcionamiento de la Secretaría a un sistema verdaderamente económico."[22]

"Precisión en los lineamientos, objetivos, con el objeto de dar unidad de criterio a las resoluciones de la Secretaría y garantizar el libre desenvolvimiento de los intereses privados dentro de normas precisas.[1113]

"La organización interior de las Dependencias de esta Secretaría será la siguiente:

"I. Secretaría;
"11. Subsecretaría;
"111. Oficial Mayor;
"IV. Consejo Nacional de Agricultura;
"V. Auditoría General;
"VI. Dpartamento Administrativo;
"V11. Trece Agencias Generales y Catorce Subgerencias;
"VIII. Departamento Legal;
"IX. Dirección de Geografía, Metodología e Hidrología;
Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización;
"XI. Dirección de Fomento Aqrícola;
"X11. Dirección de Economía Rural;
"XIII. Escuela Nacional de Agricultura.

"Conectará sus trabajos íntimamente con las actividades que desarrolla la Comisión Nacional de Irrigación.

"Los Institutos que se establecerán, coordinarán sus labores en la forma siguiente:

"I. El Instituto Geográfico con la Dirección de Geografía, Metodoloqía e Hidrología;
"11. El Instituto Biotécnico con la Dirección de Fomento Agrícola;

[22] *Ibíd.* p. 535.
[23] *Ibíd.* p. 535.

"111. El Instituto de Investigaciones Sociales con la Dirección de Población Rural, Terrenos Nacionales y Colonización;

''IV. El Instituto de Estudios Económicos con la Dirección de Economía Rural.

"Formarán parte del Consejo Nacional de Agricultura los cuatro Directores, el Vocal Ejecutivo de la Comisión Nacional de Irrigación, el Jefe del Departamento Agrario, Delegados de las Secretarías de Estado, cuyas actividades tengan conexión con las de esta Secretar ía, de los Gobiernos de los Estados y de las Instituciones Agrícolas Privadas.""

Secretarfa de la Economfa Nacional

''Se integrará el Consejo Nacional de Econom fa y se convocará a sesiones.t'[25]

Departamento Agrario

"Como consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional, se creará el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo para resolver las trascendentales cuestiones relacionadas con las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos.''[26]

Evidentemente que no en todas las Secretarías de Estado encontramos mención alguna sobre mejoras y reformas al aparato administrativo, tal vez porque no requerían de adecuaciones o modificaciones. Empero, lo que aqu í hemos citado demuestra que se establecieron los mecanismos de ejecución del programa gubernamental en primera instancia y del Plan Sexenal.

2. Segundo Plan Sexena11941-1946

En el Secundo Plan Sexenal (1941-1946) se establecen las estrategias, poi íticas y mecanismos de ejecución que significaron adecuaciones, mejoras y reformas a la administración pública.

Reparto agrario y producción agrfcola

"Este capítulo se refiere a la acción de gobierno respecto de los problemas relativos a la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y la explotación forestal, desarrollada mediante la recuperación legal y técnica de tierras, aguas y otros recursos naturales; la capacitación y mejoramiento de los hombres; la redistribución de los elementos de producción misma.''[27]

''Se estudiarán e implantarán las reformas necesarias a la ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a las demás que sea preciso, para que las dependencias oficiales cuya acción más impor-

[24] *tbta.* ***pp. 535-536.***

[25] *tbra.* **p. 554.**

[26] Ib/d. **p. 568.**

[27] Partido de la Revolución Mexicana. ***Segundo Plan Sexenal*** **1941-7946. p. 51.**

tante se ejerce de manera directa en la economía agrícola, queden sometidas a una dirección gubernativa única, la cual también se ejercerá sobre el crédito agrícola, a través del órgano a que se refiere la prevención número 42. Se estudiará la conveniencia de que el órgano encargado del reparto agrario pueda tener la autonomía que te permita proseguir la redistribución de la tierra con la celeridad que se marca en este Plan.

"Se estudiará y establecerá un sistema u organismo de estrecha coordinación entre el órgano que dirija las actividades a que Se refiere este capítulo y el que dirija y maneja la economta industrial y el comercio."?"

"Se establecerá un órgano central de dirección y fomento de la producción y distribución de los productos, sujetos a las orientaciones generales del control gubernamental a que se refiere la prevención número 1.

"Durante el sexenio se establecerán, por lo menos, cuatro centros de promoción aqr ícola y ganadera en el pa Is, Cada uno se compondrá de los servicios, instalaciones y plantas que, coordinadamente, funcionen con propósito de fomentar la producción y de aprovechar al máximo los recursos materiales y humanos que a ella concurran."?"

"Se establecerán y coordinarán todos los institutos de estudio, experimentación e investigación científica y tecnológica, así como los de elaboración estad fstica, para la doble función de proporcionar, por una parte, una base técnica a la acción directa de la producción, y de divulgar, por la otra, conocimientos útiles entre los productores aqr ícolas, ganaderos, forestales, pesqueros y de caza. El trabajo de tales establecimientos estará rntimamente ligado al proceso de la producción y deberá tener fines prácticos, aprovechables a corto plazo, y de ninguna manera tenderá a la especulación abstracta.r"?

"Se perfeccionará e intensificará el funcionamiento de la oficina técnica encargada de informar al Estado sobre rendimientos aqr ícolas, costos de producción y distribución y venta de los productos."!'

"El órgano director de la producción agrrcola intervendrá, en coordinación con las autoridades que manejan la economía industrial, para regular el crédito privado, para impedír que pueda asumir caracteres usuarios u otros que sean el equivalente práctico del latifundismo, y para encauzar dicho crédito hacia los canales que bajo la dirección estatal los distribuyan entre los ejidatarios y pequeños propietarios con fines de fomento de la producción aqr ícola,

"Para lograr una poi ítica más eficaz de crédito, en lo refente a la producción agrícola -ejidal o no- se estudiarán las modificaciones necesarias a la Ley de Crédito Agrícola y a las demás que fuera menester, a fin de determinar la conveniencia de implantar las reformas siguientes:

"a) Una sola institución manejará los servicios diversos de esta clase de créditos.

"b] Se organizará esta institución de tal manera, que la autorización para celebrar las operaciones no dependa en cada caso exclusivamente de un consejo general, sino de organismos téc-

[28] *Ibíd.* p. 53.
[29] *Ib/d.*
[30] *Ibíd.* p. 60.
[31] *,b,d.* p.61.

nicos subalternos, ubicados convenientemente, que, salvo en los casos de especial importancia, procediendo conforme a la reglamentación que se expida, estén capacitados para resolver con la oportunidad que las necesidades de la agricultura reclamen. En ningún caso se podrán realizar operaciones con sujetos individuales de crédito.

"e) Establecer posibilidades para que, cuando la institución lo juzgue conveniente, se creen por asociación tipos de organismos de grado superior a las sociedades locales de crédito.

"d) Establecimiento de un sistema que tienda a capacitar técnica y administrativamente el personal del Banco y a la determinación estricta de sus responsabilidades, en los casos en que se cometan faltas a la honestidad o a la disciplina y en los de neglicencia en el cumplimiento de las obligaciones.''[32]

Economfa industrial y comercio

"Este capítulo se refiere a la acción de gobierno referente a los problemas relacionados a la explotación industrial de los recursos de nuestro territorio, a la circulación y consumo nacionales de los productos y a nuestro cambio internacional de mercancías, desarrollada mediante la recuperación y conservación legales y técnicas de nuestras riquezas naturales, la organización y el incremento de la capacidad productora del país, la dirección de la producción y la organización adecuada del consumo interno.''[33]

"Se estudiarán e implantarán las reformas necesarias a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a las demás que sea conveniente para que las dependencias oficiales e instituciones controladas por el Estado, cuya acción más importante se ejerce de manera directa en los sectores de la economía industrial y del comercio, queden sometidas a una dirección gubernamental única, excepto las que estén dedicadas a dirigir la producción agrícola.

"Se estudiará y establecerá un sistema o un organismo de estrecha coordinación entre el órgano que dirija y maneje la economía industrial y el comercio, y aquel que tenga encomendada la dirección de la economía agrícola.

"Se establecerá una Oficina que investigue, concentre y estudie los datos obtenidos, de la cual dependerán los institutos de investigación científica y tecnológica. Estos establecimientos estudiarán las posibilidades de aprovechar recursos existentes en el país que sustituyan a aquellos cuyo agotamiento deba evitarse; las informaciones que acumulen sobre recursos naturales de posible explotación industrial y acerca de la tecnología de ésta y de los mercados potenciales y los probables costos de producción, serán ampliamente difundidas en el público, y servirán a la vez para suministrar la información necesaria a las escuelas que se encarguen de formar técnicos industriales.""

Hacienda y crédito público

"Este capítulo se refiere a la acción de Gobierno encaminada a obtener ingresos para los gastos públicos, a la correcta aplicación de aquéllos a los fines señalados en este plan, al empleo de las

32 *lb/d.* pp. 61-62.
33 *lbíd.* p. 67.
34 *,bld.* pp. 68-69.

medidas fiscales con propósitos de orientación económica y social y a la dirección de la moneda y el crédito, desarrollada mediante el perfeccionamiento de los sistemas impositivos, la elaboración y el manejo técnico de los presupuestos y las reformas adecuadas a los sistemas nacional y privado de crédito.""

"Dentro de los primeros años del sexenio se promoverá una reforma constitucional que delimite la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, y que establezca los medios legales de uniformar los sistemas fiscales en toda la República.

"La ley proveerá a la creación de un organismo integrado por representantes de la Federación, los Estados, los Territorios y el Distrito Federal, que tenga las siguientes facultades esenciales:

"1. Proponer la delimitación de la competencia tributaria entre la Federación, los Estados y los Municipios, y

"11. Aprobar las conclusiones necesarias para unificar los sistemas impositivos en la República." 36.

"Se estudiará un sistema que permita que las partidas de los presupuestos de egresos se ejerciten precisamente en las épocas en que las necesidades lo reclamen, y no con sumisión rígida al ejercicio de períodos iguales durante todo el año.'?"

"Se tenderá a completar el sistema nacional de Instituciones de crédito, dotándolo de todas las unidades faltantes que sean indispensables a su mejor funcionamiento. Especialmente se estudiará la posibilidad de establecer un Banco comercial que encauce las actividades de crédito a corto plazo."[38]

"Se estudiará la conveniencia de crear como órgano del Estado, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para ejercer vigilancia sobre las empresas que se dediquen a esta clase de operaclones.'?"

"Se estudiarán y adoptarán, en coordinación con las dependencias que dirijan la economía, las medidas encaminadas a lograr una racional utilización de los bienes nacionales, para fines de fomento económico y social de preferencia a los de mera obtención de ingresos."[40]

Trabajo y previsión social

"Este capítulo se refiere a la acción de Gobierno encaminada a conservar y acentuar el carácter protector que nuestra legislación del trabajo tiene, ya establecer el reconocimiento, en el derecho obrero, de que la clase trabajadora organizada debe participar en las responsabilidades directivas de la producción económica y los servicios públicos."[41]

35 *Ib/d.* p. 83.
36 */b/d.* p.84.
37 */b ld.* p.85.
38 *Ibíd.* p. 88.
39 *Ibíd,* p. 88.
40 *'bid.* p. 89.
41 *,b (d.* p. 99.

"En cada uno de los Estados de la República, el GObierno Federal establecerá una Agencia de Colocaciones o Bolsa de Trabajo, cuya función esencial será de encargarse de obtener colocación, en los centros de producción y en las negociaciones en general para los obreros cesantes.''[42]

"Se fomentará y refaccionará el funcionamiento de cooperativas de construcción de casas para los trabajadores y el de casas cooperativas de habitación.

"Se procurará el establecimiento de colonias de vacaciones y de reposo para obreros.

"Se reorganizará el servicio y se aumentará en lo posible la planta de inspectores del Departamento Federal del Trabajo, con la suficiente dotación para el mejor cumplimiento de la ley de la **materia.**''[43]

"Se establecerá un Instituto de Orientación Profesional, que, teniendo en cuenta las condiciones sobre la demanda de profesionistas y obreros, así como los datos médicos y psicotécnicos del problema, oriente a los jóvenes, a los obreros desocupados y a los trabajadores inválidos respecto al oficio y profesión más convenientes.....

Educación pública

"Este capítulo se refiere a la acción de Gobierno que, ejecutada por medio de las instituciones escolares y otros recursos, tiene por objeto elevar el nivel de cultura de la población, como factor del desenvolvimiento económico, social y político del país, cuidar de la conservación y progreso del trabajo científico, y preparar a las nuevas generaciones para la lucha por el establecimiento de un régimen social justo."?"

"Se establecerá el agrupamiento administrativo de los servicios oficiales del ramo, en amplias unidades que reúnan bajo una sola dirección técnica las actividades análogas, de acuerdo con la naturaleza del proceso educativo.':"

"Se creará una oficina en la Secretaría de Educación, que tendrá por objeto impulsar el desarrollo de las organizaciones juveniles revolucionarias.""

"Se ampliará el servicio médico escolar y los demás servicios del Departamento de Psicopedagag ía e Higiene.""

"Se hará una revisión de los sueldos y condiciones de trabjo del personal educativo, con el fin de mejorar la situación económica de los trabajadores que perciben los salarios más bajos.'?'

Salubridad pública

"Este cap ítulo se refiere a la obra de gobierno tendiente a asegurar a nuestra raza la supervivencia como pueblo físicamente fuerte; a aumentar la fuerza humana de trabajo disponible, y hacer

[42] *Ibíd.* p. 100.
[43] *Ibíd.* p. 102.
[44] *Ibíd.* p. 103.
[45] *Ibíd.* p. 107.
[46] *Ibíd.* p. 108.
[47] *Ibíd.* p. 109.
[48] *Ibíd.* p. 110.
[49] *Ibíd.* p. 111.

posible un mejor disfrute de la riqueza producida y un incremento del bienestar nacional, mediante el mejoramiento de las condiciones sanitarias de la colectividad.'?"

"Se impulsará el trabajo del Instituto de Salubridad y Enfermedades Tropicales, así como el de la Escuela de Salubridad e Higiene.»st

"Se creará una oficina de supervisión y de orientación técnica de la enfermería sanitaria y se aumentará el número de enfermeras sanitarias en el pa rs. con la tendencia de alcanzar la proporción de una por cada cinco mil habitantes.""

"Se establecerán unidades sanitarias cooperativas, con hospitales y servicios adjuntos, en las zonas de cada Estado que comprende mayor número de trabajadores.

"Se continuará fundando unidades sanitarias en los centros ind ígenas.""

"Se procederá a hacer un estudio respecto de la conveniencia de reunir las actividades que actualmente están encomendadas al Departamento de Salubridad y a la Secretar ía de Asistencia Social en una sola Secretaría de Asistencia Social y Salubridad. Entre tanto se llega a una conclusión de este estudio, se formulará un programa concreto de colaboración entre las dos dependencias citadas, para aquellos trabajos en que sea conveniente recurrir a actividades propias de ambas dependencias.''[54]

Asistencia pública

"Este cap (tulo se refiere a la acción de gobierno destinada a contribuir complementariamente al sistema de defensa de los débiles económicamente, ... mediante los actos directos de aportación y ayuda a los débiles económicos y sociales, y de profilaxis (o prevención) no comprendidos en las actividades propias de los otros elementos del sistema mencionado. «ss

"Se creará en cada una de las Entidades Federativas una unidad de asistencia social, que estará integrada por un Centro de Asistencia Social, en la capital del Estado o Territorio y un m ínimo de veinte Centros de Asistencia en los Municipios.

"Los Centros de Asistencia Social que se establezcan en los Municipios, tendrán los siguientes servicios: Asistencia Infantil, Maternidad, Hogar Infantil, Desayunos Escolares, Asistencia Médica y Trabajo Social.

"Se completará la organización anterior, estableciendo servicios ambulantes para los lugares donde no existan Centros de Asistencia.

"De acuerdo con lo que se establece en el capítulo relativo a este Plan, se harán las coordinaciones necesarias con los Gobiernos de los Estados y Territorios y el Distrito Federal, con el fin de *ex*tender y mejorar suficientemente los servicios de asistencia, y de acuerdo con las posibilidades económicas de las Entidades citadas y de **la** Federación.

"Se procederá a hacer un estudio sistemático de la conveniencia de reunir las actividades que ac-

50 *tbra.* **p. 115.**
51 *tbtd,* **p. 118.**
52 ***Ibid.*** pp. 118-119.
53 ***tb/d.*** **p.119.**
54 ***Ibíd.*** **p. 119.**
S5, ***bid.*** **p. 123.**

tualmente están encomendadas al Departamento de Salubridad y a la Secretaria de Asistencia Social en una sola Secretaría de Asistencia Social y Salubridad. Entretanto se llega a una conclusión de este estudio, se formulará un programa concreto de colaboración entre las dos dependencias citadas para aquellos trabajos en que sea conveniente recurrir a actividades propias de ambas depen-: **dencias.** "56

Gobernación

"Este capítulo se refiere a la acción de gobierno tendiente a mantener, dentro del sistema que la Constitución General establece, el funcionamiento de la organización poi ítica del pa ís y a la acción en materia de prevención social, de control de la migración yel movimiento de población y de administración de los Territorios Federales e Islas de ambos Mares, mediante la expedición yaplicación de leyes sobre estos particulares. "57

"Dentro de los dos primeros años del sexenio se expedirá la Ley Orgánica del Artículo 115 Constitucional, con la tendencia de garantizar y fortalecer la institución del Municipio Libre como base de las instituciones democráticas.

''Se presentará apoyo a los Ayuntamientos a efecto de que puedan realizar debidamente las funciones que tienen encomendadas por razón de su propia institución.

"Se laborará el proyecto de ley sobre la reorganización de los órganos del Gobierno, adaptándolos a la función eminentemente activa de intervención, dirección y desarrollo económico y social que este Plan atribuye al Estado.

''Se creará un Centro de Investigaciones Crlrninológicas.:"!

Defensa nacional

"Organización del Estado Mayor General y revisión posterior de su funcionamiento, hasta llegar a la organización del Estado Mayor Clásico.

"División territorial militar inicial; su rectificación y confirmación; Iimites de las zonas militares; división distrital militar; creación de los consejos distritales militares y organización de las comisiones municipales de reclutamiento.

"Organización de una Gran Unidad Experimental y de los Estados Mayores de Tropas, hasta llegar definitivamente a las Grandes Unidades con sus Mandos y Estados Mayores.

"Creación de la Junta Calificadora de Méritos.

''Se organizarán, previos los estudios necesarios, las armas y los servicios del Ejército, creándose el Cuerpo Jurídico Militar.

"Reorganización de la Armada para el mejor aprovechamiento de sus elementos; centralización definitiva, por la Dirección de la Armada, de las actividades tendientes al desarrollo coordinado de la marina de guerra y de la mercante. Iniciación del Servicio Hidroaviación Militar y organización

S, *Ibíd.* pp. 123·125.
S7 *Ibíd.* p. 133.
S8 *Ibíd.* pp. 134·135.

de las unidades correspondientes. Desarrollo del programa de defensa de las costas.

''Se estudiará un proyecto de reorganización de la educación militar. considerándose la posibilidad de establecer la 'Universidad Militar' y la de fundar, en relación con ella y con la enseñanza civil sobre pesquería y marina, un establecimiento docente.""

Departamento del Distrito Federal

"Este capítulo se refiere a la acción de Gobierno encaminada al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de los diversos servicios del Distrito Federal, mediante el ejercicio de funciones administrativas y de promoción y dirección, por el Departamento del Distrito Federal.''••

''Se creará un Tribunal Fiscal del Distrito Federal, con el fín de mejorar el sistema de justicia fiscal en el Distrito.

''Se establecerá un programa de coordinación, cuyas funciones sean realizar la integración de los actos administrativos, la mejor utilización del personal y de los servicios, y la exclusión de duplicaciones y fricciones en el trabajo.

''Se creará la Dirección de Finanzas, a cuyo cargo estará la responsabilidad de llevar a cabo un sistema moderno e integral de administración financiera para el Departamento.

"Se estudiará la conveniencia de crear las Cortes Municipales, que tengan por objeto lograr, en los asuntos de la competencia de las mismas, supervisión centralizada, flexibilidad en el procedi**miento, etc.** "[61]

Planeación y coordinación

"Este capítulo se refiere a los problemas relativos a la planeación concreta de las actividades gubernamentales y a la coordinación de las diversas dependencias del Gobierno.""

"Que para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los Gobiernos locales y los Municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características necesarias y posibilidades locales.

"Que la unidad de acción de las diversas dependencias del Gobierno ha de obtenerse mediante un sistema que complemente y refuerce la base que a este respecto establece la existencia de este Plan, sistema que debe ofrecer al Presidente de la República, con oportunidad y eficacia, todos los elementos de juicio necesarios para lograr la coordinación de la obra de conjunto.

"Que el Gobierno mismo, por virtud de las posibilidades y recursos materiales y técnicos de que dispone, por la cantidad de información que tiene y la experiencia que sus órganos han acumulado, así como por la responsabilidad directa que le corresponde, es el que debe planear cuantificada y

59 Ibid. p. 144.
60 Ibid. p. 149.
61 Ibid. po. 149-150.
62 Ibid. p. 155.

concretamente sus actividades, apegándose a los postulados y prevenciones de este Plan, con la ayuda del Partido, por cuanto que éste represente el órgano de acción poi ítica y social de la Revolución, al mismo tiempo que el interés de las organizaciones de los trabajadores, los campesinos y las mayorías populares.''[63]

''Se constituirá el Supremo Consejo de la Nación, en el cual estarán representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares, con las funciones que le señalen las disposiciones legales que al efecto se dicten.

"Anualmente funcionará, con carácter transitorio, un cuerpo integrado por representantes de las dependencias que tengan relación con la poi ítica de comunicaciones y con la de tarifas de transporte y de maniobras, a fin de elaborar un provecto de Programa Anual de Ejecución del Plan Sexenal sobre estas materias, para someterlo al Presidente de la República.

''La celeridad V las modalidades con que debe realizarse este Programa de Acción Gubernativa quedará a juicio del Presidente de la República, quien para ello tomará en cuenta las condiciones de diverso orden que en cada momento deban atenderse.""

3. Comisión Nacional para la Paz

Ante los problemas económicos, poi íticos V sociales que planteaba la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Manuel Avila Camacho crea la Comisión Nacional para la Paz, cuya organización se describe a continuación:

"Artículo 20. Esta Comisión Nacional será presidida por la persona que designe el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos V se integrará como sigue:

''a) Por los Secretarios V, en sus faltas, los Subsecretarios de Hacienda V Crédito Público, Economfa Nacional, Agricultura V Fomento, Trabajo V Previsión Social, Comunicaciones V Obras Públicas, Educación Pública V Relaciones Exteriores;

"b] Por tres miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión;

"e] Por las personas que en atención a sus conocimientos, aptitudes o actividades invite el Ejecutivo Federal.

"Artículo 30. La Comisión Nacional funcionará en pleno V por secciones, que se denominarán, respectivamente, económico-social, educacional e internacional. Cada mes se celebrará, por lo menos, una sesión plenaria. Además, la Presidencia podrá designar comisiones V subcomisiones.

"Artículo 40. La Comisión Nacional tendrá, adscrita a su presidencia, una secretar fa general V los empleados suficientes para sus labores, cuyo nombramiento será transitorio.

"Artículo 50. La Comisión Nacional de Planeación para la Paz podrá crear, dentro de las Secretarías V Departamentos de Estado que no concurren a su integración, comités auxiliares que cola-

63 *lb/d.* **p. 155.**

 64 lbrd. **p. 156.**

boren con ella, en la amplitud que al efecto les determine. Las Entidades Federativas serán invitadas a participar en los trabajos de aquélla.

"Artículo 60. La Comisión Nacional podrá recabar directamente de cualquiera dependencia oficial, y ésta tendrá obligación de proporcionárselos, cuantos informes y datos considere oportunos. Además, tendrá la facultad de consultar a todas aquellas instituciones y personas, de nacionalidad mexicana, cuyo informe o parecer estime útil."[65]

4. Programa de Gobierno: Miguel Alemán

Siguiendo con la tradición programática y planificadora de los gobiernos, que se instituye a partir del primer Plan Sexenal, el Partido de la Revolución Mexicana a partir de la campaña presidencial formula el programa de gobierno para el período presídencial de Miguel Alemán. Recogemos aquí aquellas disposiciones que tendieron a mejorar a la administración pública.

Municipio libre

"La democracia no podrá corresponder en la realidad al sentido profundo que de ella tiene el pueblo mexicano, mientras no sea efectiva en el seno del Municipio. La Constitución ordena la autonomía municipal. Ni el interés político ni ningún otro interés debe ser obstáculo para la actividad de ese principio. El Gobierno de la Federación debe usar todos los medios de convencimiento que tenga a su mano para que los Gobiernos de los Estados den efectivas garantías a las elecciones municipales y protejan el respeto requerido por las autoridades legalmente electas, cualesquiera que sean los intereses que resulten afectados; así como para que la Hacienda Municipal cuente con los recursos adecuados que le permita al Municipio proporcionar los servicios públicos en forma eficiente."[66]

Moralización

"Los puntos de este programa en política y en administración no podrán llevarse a cabo si no impera una absoluta moralización en los procedimientos que se emplean y en la responsabilidad que deben asumir funcionarios, servidores públicos y todas aquellas fuerzas que participen en la vida activa del país."[67]

Crédito ejidal V agrfcola

"Para que puedan cumplir con el fin para el que fueron creadas y promover la producción agrícola, así la ejidal como la de la pequeña propiedad, las instituciones crediticias del Estado especiali-

[65] Decreto que crea la Comisión Nacional de Pteneectón para la Paz. O.O.15 de febrero de 1944.
[66] Alemán, Miguel. *Programa de Gobierno.* pp. 12·13.
[67] *Ibid.* p. 13.

zadas en ese ramo deben reorganizarse corrigiendo aquellos vicios de su funcionamiento que la práctica ha puesto de manifiesto.

"Los sistemas de ministración de crédito a ejidatarios y pequeños agricultores se deben simplificar y descentralizarse las funciones de los Bancos creando sucursales que estén en íntimo contacto con los usuarios de los créditos.:"

Trabajadores al servicio del Estado

"Al esfuerzo nacional hacia una mayor producción, debe contribuir también el empleado público, seguro de que el Estado, con mayores fuentes de ingresos, corresponderá con justicia a su esfuerzo de tal manera que ser empleado del Gobierno llegue a significar para él y para sus familiares, habitaciones higiénicas, facilidades de crédito y de cultura y satisfacción de sus necesidades y aspiraciones legítimas.

"Se revisarán las disposiciones respectivas y se dictarán las que hagan falta para completar el cuadro de las garantías de que disfrutan los trabajadores oficiales.

"La Ley de Pensiones Civiles de Retiro necesita reformas adecuadas, a fin de que sea más beneficiosa para los servidores públicos.'?"

"Se estudiarán las medidas para facilitar crédito a los trabajadores del Estado para el mejor disfrute de sus vacaciones en viajes de recreo dentro de la República y en los países vecinos.":"

Salubridad y asistencia

"Con el objeto de centralizar en un solo organismo la dirección y ejecución de las obras sanitarias, nos proponemos estudiar la creaci6n de la Comisi6n Federal de Ingenierra Sanitaria, estructurándola de manera que se vea libre de una burocratizaci6n excesiva. Este nuevo organismo deberá coordinar sus esfuerzos con el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. y con los Estados, los Municipios y los usuarios de los servicios públicos que construya.':"

Educación

"La Secretada de Educaci6n Pública, previo estudio pormenorizado, sereno y equitativo, debe reconocer a estos maestros (de escuelas particulares) los servicios prestados en el escalaf6n respectivo y hacerlos partícipes de los beneficios del Seguro Social."[72]

"El Estado fomentará por todos los medios a su alcance la industria del libro, a fin de que las obras qu ías de la humanidad se pongan al alcance de todos los mexicanos y especialmente prose-

68 *lb Id.* p. 29.
69 *Ibld.* p. 53.
70 *Ibld.* p. 54.
71 *lbid.* p. 71.
72 *lb id.* p. 77.

guirá el Estado la labor de facilitar a los estudiantes del país los libros de texto necesarios. Deben organizarse editoriales que respondan a la urgencia de estos libros para todas las escuelas.""

"Nos esforzamos, por consiguiente, en mejorar la condición de la Universidad Nacional Autónoma, así como de las Universidades de los Estados, por medio de una ayuda económica que tendrá por límite sólo la capacidad del gobierno. Concretamente, procuramos que desde luego se principie la construcción de la Ciudad Universitaria, que es una necesidad por todos reconoclda."?'

"Con objeto de estimular a quienes se encuentran dotados de genio artístico se creará el Instituto de Bellas Artes, como un organismo descentralizado y a donde concurrirán quienes hayan descollado en las bellas artes, auditivas y plásticas.""

Ejército y armada nacionales

"Debe continuarse la labor de reorganización que lleva a cabo el Gobierno Nacional, hasta dejarla firmemente cimentada desde el punto de vista técnico para bien del ejército.

"Se hará un aumento en los haberes de los Generales, Jefes, Oficiales y tropa de nuestro ejército, con objeto de que mejoren sus condiciones de vida.

"Se revisarán las Leyes de Ascensos y Recompensas, Pensiones y Retiros, a fin de hacer lIegr sus beneficios en forma equitativa, con la mira de que tanto los viejos soldados como la juventud obtengan rápida solución a sus problemas que dichas leyes atañen; y se acrecentarán los beneficios que en la actualidad reporta el Seguro Social del Ejército, así como la simplificación de los trámites para el pronto despacho de éstos para con los deudos de los militares fallecidos.

"Se incrementará la construcción de curateles y casas habitación higiénicas y confortables, para que los miembros del Instituto vivan con el decoro y dignidad a que tienen derecho.

"Especial atención merecerán los servicios de Salubridad e Higiene, de atención médica y de hospitales para los componentes del ejército.

"Deberá impulsarse el establecimiento de Colonias Militares, con objeto de abrir nuevos horizontes a los miembros del Ejército y hacer de la situación de retiro una vida de actividad benéfica a la economía del país."[76]

5. Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas
Período 1947-1952

Durante el régimen gubernamental alemanista, el Banco de México y Nacional Financiera enviaron al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento un proyecto de inversiones con objeto de que se le otorgara un crédito que, sumado aparte de los ingresos normales de la Federación, el crédito interno y a otras aportaciones, permitiese realizar las obras que el Ejecutivo Federal considerara indispensable para la recuperación económica del país, que incluyese un desarrollo razona-

-a *tbtd.* pp. 77-78.
7[4] *tbtd.* pp. 80-81.
75 lb id. **p.81.**
76 lb/d. pp. 82-83.

ble. En su carácter de plan de gobierno, reproducimos aquellos asuntos que incluyen mejora, adecuación o reforma de la administración pública.

Edificios para las dependencias gubernamentales

''La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para dar cumplimiento al acuerdo presidencial número 258, tendiente a mejorar las condiciones de alojamiento de las diversas dependencias del Ejecutivo, encargó a la Comisión Técnica de Economía, dependiente de la misma, la elaboración de un estudio del mencionado problema, cuya solución exige la construcción de trece edificios nuevos con un costo aproximado de setenta y un millones de pesos."?"

Obras de juntas de mejoras materiales

''La Juntas Federales de Mejoras Materiales, ubicadas en las ciudades fronterizas y en los puertos donde existen oficinas adicionales, funcionan con arreglo a lo dispuesto por Ley de 30 de diciembre de 1947, que abroga la de 29 de agosto de 1934, que hasta la fecha anterior regía sus actividades y determina que sean las encargadas de administrar el patrimonio que la propia ley les señala, invirtiéndolo en obras de beneficio general del lugar de su residencia, concediéndoles, al propio tiempo, personalidad y patrimonio propios.

"Las Juntas, bajo la presidencia de un representante de la Secretaría de Bienes Nacionales, está constituida por seis o siete vocales, según los casos, que representan a las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia, al Municipio, a la Cámara de Comercio y Cámara de la Propiedad Urbana y, en los puertos, a la Secretaría de Marina Nacional.''[78]

6. Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966·1970

Por primera vez en la historia de la planeación gubernamental, se incluye un apartado especial en relación a la adecuación y reforma del aparato administrativo, que en cuanto mecanismo de ejecución del plan o programa, por su importancia la reproducimos íntegramente a continuación.

''La ejecución del programa del sector público trae como consecuencia cambios económicos y sociales y exige reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública.

''La experiencia ha demostrado que no basta la existencia de un programa de desarrollo para que las actividades se realicen conforme a lo programado. Es necesario que la administración pública evolucione en sí misma, modernizándose, para estar en condiciones de servir mejor al país y que perfeccione los instrumentos de ejecución y control que le permitan hacer frente con flexibilidad a las demandas del programa. Es tan importante establecer objetivos y metas y señalar medios y recursos, como organizar la administración pública para alcanzarlos.

77 Banco de M'xico V Nacional Financiera. *Proyecto de inversiones dsJgobierno federal y dependencias descentralizadas: Periodo* 7946·7952. Cuadro JO, Sexta división p. 1.

78 *bfd.* Cuadro 31, Sexta División p. 1.

"De este modo la administración pública mexicana, considerada como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados V empresas de participación estatal, se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su poi ítica económica V social, Vel que formula, ejecuta V vigila la programación del desarrollo del país.

"En el momento actual, nuestra administración pública se caracteriza por su creciente complejidad V aun cuando a la fecha ha realizado sus tareas con éxito, V su organización V estructura responden a propósitos de desarrollo económico V social, es evidente que su evolución no ha sido paralela ni simultánea al de otras actividades, y que puede superarse.

"Es indispensable evitar la tendencia conservadora de la administración pública respecto a métodos, sistemas V rutinas, que en ocasiones se convierten en obsoletos V resistentes a los cambios. En la etapa del desarrollo programado a que entra el pa ís, es imperioso el cambio de las estructuras tradicionales para incrementar la eficiencia V mejorar la organización V funcionamiento de sus elementos; así como la revisión de métodos V procesos; el incremento de una coordinación orientada por las actividades del programa; la capacitación de personal; la integración de los elementos materiales y financieros, y la adecuación de los sistemas de control, para poner todo ello de acuerdo COn las nuevas tareas y responsabilidades que trae consigo la programación.

"Así, el propósito principal de la reforma administrativa consíste en hacer de la admínistración pública un instrumento que responda con eficacia a los fines del desarrollo económico V social. Tendrá por objeto adecuar el funcionamiento de todas las entidades del sector público -obteniendo así su eficaz coordinación-, para elevar su eficiencia V mejorar sus sistemas de ejecución; modernizar su técnica, estructuras V procedimientos, mediante una más conveniente distribución de sus funciones V facultades, dentro del marco constitucional.

"Las reformas a la administración pública abarcarán dos grandes campos. El primero, de carácter general, se refiere a la estructura, procedimientos V coordinación de todas las entidades públicas, por sectores de actividad económica V social para que estén en posibilidad de realizar eficazmente las metas del programa de desarrollo. El segundo, de carácter específico, concierne a la estructura administrativa, procedimientos V coordinación, en el ámbito interno de cada una de dichas entidades, para elevar su eficiencia, productividad V promover e intensificar la capacitación de su personal.

"En función del desarrollo, se ha procedido al estudio y coordinación por sectores de actividad económica V social de las entidades que colaboran en la formulación V ejecución de los programas relativos. Esto impone la necesidad de precisar las actividades administrativas de esas dependencias, por lo que se analizarán conjuntamente los medios de ejecución del programa del sector público con objeto no sólo de elevar su eficacia, sino también de introducir las reformas necesarias para garantizar su realización, precisando las estructuras V procesos administrativos que limiten o hagan deficiente su cumplimiento.

"Al analizar, depurar y perfeccionar por sectores de actividad, las relaciones administrativas de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de Estado, así como de las comisiones intersecretariales V multidependientes, se integrará un sistema de coordinación para el proceso de formulación, ejecución, vigilancia V control del programa del sector público.

"Para delimitar las funciones que a cada una de la; entidades corresponda, será indispensable analizar y evaluar su organización V funcionamiento, para dotarlas de flexibilidad conforme a las

necesidades del desarrollo, delimitar sus responsabilidades y evitar duplicidad e invasión de atribuciones. Con el propósito de que aumenten su eficiencia y eleven su productividad, se elaborarán e implantarán manuales de organización y procedimientos y se establecerán canales y medios internos más idóneos de comunicación.

"Será necesario integrar en cada una de las entidades, unidades de organización y métodos o sus equivalentes, que coordinen los programas con la acción administrativa y operativa.

"En materia de administración de personal, es conveniente establecer los lineamientos y directrices conforme a los cuales se aplique una polftica general de administración de personal; para ello, se introducirán sistemas y técnicas modernas de reclutamiento, selección, capacitación y promoción, así como estímulos y prestaciones sociales a todo el personal.

"En cuanto a los elementos materiales de la administración, será necesario analizarlos, evaluarlos y establecer una mejor aplicación de normas para adquisición, uso, conservación yaprovechamiento de edificios, locales, instalaciones, muebles, útiles y equipo.

"Por otra parte, la reforma administrativa tenderá también a introducir nuevos criterios en las labores del sector públjco, entre otros, el criterio programático en la formulación del presupuesto federal; el de elaboración y adopción de normas y métodos de organización administrativa; el de la implantación de mecanismos para el control administrativo; el de codificación y reforma a la legislación administrativa y el de establecer sistemas de formación, formalización, registro y control del cumplimiento de los acuerdos presidenciales. Esta poi Itica permitirá hacer un uso más adecuado de los recursos económicos y humanos con que cuenta el Estado.

"Al mismo tiempo, el proceso de la reforma exige formular un catálogo de las necesidades administrativas y analizar y estudiar la situación de las entidades del sector público, evaluando sus recursos humanos y materiales.

"Con estas bases se elaborarán periódicamente programas para alcanzar metas especificas, con objeto de señalar los factores que tienden a retardar el funcionamiento administrativo y determinar las condiciones para la ejecución del programa de desarrollo económico y social, lo que permitirá apreciar el progreso alcanzado en la ejecución de los programas de la reforma.

"Constituirá la reforma administrativa un proceso permanente, que se realizará de manera continua con base en los estudios y análisis técnicos que se elaboren y conforme la experiencia lo vaya aconsejando. Su vigilancia y coordinación constantes permitirán introducir los cambios programáticos necesarios.

"De la misma manera que los otros diversos aspectos del programa del sector público, las reformas a la administración se conducirán de acuerdo con los lineamientos y directrices que apruebe el Ejecutivo.""

7. Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980

Como resultado del trabajo conjunto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia y en colaboración de especialistas del Consejo Nacional de

79Comisión Intersecretertel. Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Hacienda *V* Crédito Público. *Programa de desarrollo* económico *y social de México* 7966-*7970.* pp. 290-195.

Ciencia y Tecnología, el Fondo de Cultura Económica y la Comisión Económica para la América Latina, se elabora en 1973 los *Lineamientos,* que incorpora un apartado específico sobre la administración pública y su adecuación al programa de desarrollo económico y social, por su importancia y como elemento de nuestra historia administrativa la reproducimos a continuación.

"A fin de asegurar la dinámica de crecimiento y absorción de mano de obra que se persigue debe hacerse un esfuerzo para aumentar la eficacia global del aparato administrativo, empezando por los aspectos que se refieren directamente a la realización del programa de desarrollo propuesto. Con esto se quiere dar a las reformas administrativas y a las labores de programación económica y social no sólo la misma finalidad, sino también complementariedad en la ejecución.

"El Ejecutivo Federal está facultado formalmente para realizar casi todas las acciones que demanda la puesta en marcha de un plan de desarrollo. Sin embargo, el número de organismos de función similar y la complejidad y extensión del aparato administrativo pueden llegar a constituir un obstáculo en la consecución de los objetivos. Se necesita una sincronización y una coordinación precisas -en el tiempo y en el espacio- con el menor número posible de contradicciones y duplicaciones.

"Es en este aspecto donde pueden surgir las principales limitaciones a las medidas que se proponen. Más que los recursos técnicos y finacieros es el apoyo popular el que garantiza el éxito de todo plan.

"Las medidas de reforma más importantes tienden, fundamentalmente, a simplificar las normas, los procedimientos y, en su caso, las propias estructuras gubernamentales, para hacer más eficiente y oportuna la acción pública; a responsabilizar con la mayor precisión posible a las entidades y a los funcionarios que, en distintos niveles, tengan a su cargo la coordinación y ejecución de las medidas propuestas; y a descentralizar geográfica y funcionalmente la toma de decisiones, delegando suficiente autoridad para que los problemas se puedan resolver en los lugares y en los niveles adecuados.

"A fin de asegurar la efectividad de los mecanismos de participación y cooperación, es necesario definir las áreas de responsabilidad para que programas como los de vivienda, turismo yagropecuario, dependan, cada uno, de una sola autoridad responsable.

"La delimitación precisa de los campos en los que, en forma inmediata, debe hacerse un mayor esfuerzo, se facilita por la jerarquización prioritaria de los objetivos y metas que se recomiendan en este documento. Evidentemente, las probabilidades de realizar con buen éxito reformas administrativas relacionadas con dichos objetivos, depende en buena medida de las condiciones particulares y del grado de desarrollo de tales organismos o grupos, condiciones que no son sólo administrativas, sino poi íticas y legales.

"Las modificaciones administrativas que se sugieren para los sectores prioritarios, tanto en términos de los objetivos propuestos como en función de su situación poi ítica, administrativa, técnica y financiera, no representan una alternativa a la reforma integral, sino por el contrario, forman parte de la estrategia para llevarla a cabo. Tanto la programación del desarrollo como la reforma administrativa, han de realizarse por medio de núcleos o proyectos eslabonados atendiendo a las prioridades establecidas.

"La instrumentación de estas medidas puede requerir en su momento, modificar la Ley de Se-

cretarías y Departamentos de Estado, así como la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

"Respecto de esta última cabe aclarar que la Ley debe modificarse de manera que se pueda ejercer un control a posteriori. De este modo se facilitaría la delegación de autoridad en la toma de decisiones, responsabilizar a los funcionarios y agilizar los procesos administrativos; en ausencia de sanciones, el Poder Ejecutivo se enfrentará a la necesidad de verificar la justificación de las órdenes antes de proceder a su cumplimiento, con la consiguiente pérdida de eficiencia.

"Asimismo, debe procurarse que no sean sometidos al Presidente de la República los asuntos que por su importancia o carácter técnico no correspondan a su alta investidura, Esto tiene por objeto fortalecer su capacidad de decisión, coordinación y control de los programas gubernamentales básicos, entre los que destacan, en el ámbito económico, la autorización del presupuesto y el conocimiento de su correcto ejercicio por dependencias y programas.

"Con este propósito, cabe subrayar la función de los consejos de administración de las empresas y organismos del sector público; al dotarlos de independencia y mayor capacidad de decisión, su eficiencia como instrumento de auxilio al Ejecutivo tiene que ser mayor.

''La falta de agilidad del mecanismo presupuestal ha fomentado la creación de distintos instrumentos financieros, fundamentalmente fideicomisos, propiciando asf la duplicación de funciones que por ley competen a las dependencias del Ejecutivo Federal. Para corregir esta situación se pretende que los recursos presupuestales se canalicen preferentemente a través de dichas dependencias.

"Ante la dificultad de realizar a corto plazo, una reestructuración completa de la maquinaria gubernamental, parece recomendable procurar de inmediato la mejor coordinación de los elementos existentes. Debe fortalecerse a las Unidades de Programación para que las distintas dependencias y organismos estatales que más directamente intervienen en la aplicación de las medidas de po-I(tica económica y social que se recomiendan, coordinen sus acciones sin modificar sus actuales estructuras, buscando que se complementen entre sí y eviten duplicar los esfuerzos al tomar medidas aisladas o contradicciones. Convendría asimismo que antes de crear nuevos organismos, se estudie la conveniencia de consolidar, integrar e incluso eliminar algunos de los actuales.

''En el proceso de reforma administrativa, debe tenerse presente la necesidad de verificar permanentemente el contraste entre lo proyectado y lo que realiza, al objeto de ajustar el diseño de poi (-ticas a las necesidades y circunstancias que vayan surgiendo.

''A tal fin, se dehe afirmar el mecanismo ya establecido de información económico-social, y promoverse el fortalecimiento de las entidades responsables de la recopilación de estadfsticas, tanto a nivel nacional como regional. »ec

8. Plan Básico de Gobierno **1976-1982**

El Partido Revolucionario Institucional elabora el Plan Básico de Gobierno para el período presidencial 1976-1982, del cual se desprenden ocho objetivos fundamentales, a saber:

[80] **Secretar ía de la Presidencia.** ***Lineamientos para el programa de desarrollo económico y social 1974-1980.*** **pp. 62-65.**

1. Lograr un desarrollo integral.
2. Consolidar la independencia nacional.
3. Lograr el empleo productivo y remunerador.
4. Alcanzar mayores ingresos reales para la población ya ocupada.
5. Determinar una poi ítica de bienestar social completa.
6. Incrementar la capitalización nacional.
7. Mantener una tasa promedio de crecimiento del producto interno bruto de un 8 %.
8. Obtener un desarrollo geográfico equilibrado.

En virtud de tales objetivos y además de las metas establecidas en el plan, se plantea la necesidad de adecuar el programa con su instrumento de ejecución, para ello, se exponen las poi íticas, estrategias y mecanismos de la reforma de la administración pública, que por su importancia reproducimos.

"La ejecución del programa del sector público trae como consecuencia cambios económicos y sociales y exige reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública.

"La experiencia ha demostrado que no basta la existencia de un programa de desarrollo para que las actividades se realicen conforme a lo programado. Es necesario que la administración pública evolucione en sí misma, modernizándose, para estar en condiciones de servir mejor al país y que perfeccione los instrumentos de ejecución y control que le permitan hacer frente con flexibilidad a las demandas del programa. Es tan importante establecer objetivos y metas y señalar medios y recursos, como organizar la administración pública para alcanzarlos.

"De este modo la administración pública mexicana, considerada como conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su poi (tica económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país.

"En el momento actual, nuestra administración pública Se caracteriza por su creciente complejidad y aun cuando a la fecha ha realizado sus tareas con éxito, y su organización y estructura responden a propósitos de desarrollo económico y social, es evidente que su evolución no ha sido paralela ni simultánea al de otras actividades, y que puede superarse.

"Es indispensable evitar la tendencia conservadora de la administración pública respecto a métodos, sistemas y rutinas, que en ocasiones se convierten en obsoletas y resistentes a los cambios. En la etapa del desarrollo programado a que ha entrado el país, es imperioso acelerar el cambio de las estructuras tradicionales para incrementar la eficiencia y mejorar la organización y funcionamiento de sus elementos; así como la revisión de métodos y procesos; el incremento de una coordinación orientada por las actividades del programa; la capacitación de personal; la integración de los elementos materiales y financieros, y la adecuación de los sistemas de control, para poner todo ello de acuerdo con las nuevas tareas y responsabilidades que trae consigo la programación.

"Así, el propósito principal de la reforma administrativa consiste en hacer de la administración

pública un instrumento que responda con eficacia a los fines del desarrollo económico y social. Tendrá por objeto adecuar el funcionamiento de todas las entidades del sector público -obteniendo así su eficaz coordinaci6n-, para elevar su eficiencia y mejorar sus sistemas de ejecuci6n; modernizar su técnica, estructuras y procedimientos, mediante una más conveniente distribuci6n de sus funciones y facultades, dentro del marco constitucional.

"Las reformas a la administraci6n pública abarcarán dos grandes campos. **El** primero, de carácter general, se refiere a la estructura, procedimientos y coordinaci6n de todas las entidades públicas, por sectores de actividad económica y social para que estén en posibilidades de realizar eficazmente las metas del programa de desarrollo. **El** segundo, de carácter específico, concierne a la estructura administrativa, procedimientos y coordinación, en el ámbito interno de cada una de dichas entidades, para elevar su eficiencia, productividad, y promover e intencificar la capacitación de su personal.

''En función del desarrollo, el gobierno ha venido realizando el estudio y coordinación por sectores de actividad econ6mica y social de las entidades que colaboran en la formulaci6n y ejecución de los programas relativos. Esto impone la necesidad de precisar las actividades administrativas de esas dependencias, por lo que se analizarán conjuntamente los medios de ejecución del programa del sector público con objeto no s610 de elevar su eficacia, sino también de introducir las reformas necesarias para garantizar su realización, presisando las estructuras y procesos administrativos que limiten o hagan deficiente su cumplimiento.

''Al analizar, depurar y perfeccionar por sectores de actividad, las relaciones administrativas de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de Estado, así como de las comisiones internacionales y rnultidependientes, será posible integrar de coordinaci6n para el proceso de formulaci6n, ejecuci6n, vigilancia y control del programa del sector público.

''A lo largo del actual periodo de gobierno se han dado pasos sustanciales en materia de planeación económica y social. La creaci6n de unidades de programaci6n en todas las entidades públicas y la de diversas comisiones sectoriales, así como la de los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y la Comisión Nacional Tripartita constituyen avances considerables en la materia. Por todo ello, podemos afirmar que el sector público federal ha alcanzado la madurez necesaria para emprender esfuerzos de planeaci6n de un rango mayor, dentro y para la libertad.

"Ahora es necesario crear un sistema de planeaci6n nacional que produzca planes obligatorios para las dependencias, organismos y empresas del sector público federal, e indicativos para los diferentes grupos sociales y la iniciativa privada, sectores éstos que habrán de participar dentro del sistema.

"Para delimitar las funciones que a cada una de las entidades corresponde será indispensable analizar y evaluar su organización y funcionamiento, para dotarlas de flexibilidad conforme a las necesidades del desarrollo, delimitar sus responsabilidades y evitar duplicidad e invasi6n de atribuciones.

''En materia de administraci6n de personal, es conveniente establecer los lineamientos y directrices conforme a los cuales se aplique una poi ítica general de administraci6n de personal; para ello, se introducirán sistemas y técnicas modernas de reclutamiento, selecci6n y promoción, así como esttmulos y prestaciones sociales a todo el personal.

"En cuanto a los elementos materiales de la administración, será necesario analizarlos, evaluarlos y establecer una mejor aplicación de normas para adquisición, uso, conservación y aprovechamiento de edificios, locales, instalaciones, muebles, útiles y equipo.

"Por otra parte, la reforma administrativa tenderá también a introducir nuevos criterios en las labores del sector público, entre otros: el criterio programático en la formulación del presupuesto federal; el de elaboración y adopción de normas y métodos de organización administrativa; el de la implantación de mecanismos para el control administrativo; el de codificación y reforma a la legislación administrativa y el de establecer sistemas de formación, formalización, registro y control del cumplimiento de los acuerdos presidenciales. Esta política permitirá hacer un uso más adecuado de los recursos económicos y humanos con que cuenta el Estado.

"Al mismo tiempo, el proceso de la reforma exige formular un catálogo de las necesidades administrativas y analizar y estudiar la situación de las entidades del sector público, evaluando sus recuro sos humanos y materiales, así como un adecuado sistema de informática.

"Con estas bases se elaborarán periódicamente programas para alcanzar metas específicas, con objeto de señalar los factores que tienden a retardar el funcionamiento administrativo y determinar las condiciones para la ejecución del programa de desarrollo económico y social, lo que permitirá apreciar el progreso alcanzado en la ejecución de los programas de la reforma.

"Deberá mejorarse la coordinación de las unidades de organización y métodds para dar una mayor congruencia al proceso de reforma en su integridad. Asimismo, deberá continuarse apoyando el programa de descentralización y desconcentración administrativa.

"Un Estado eficiente, preocupado por atender los problemas en el lugar mismo en donde se orínan, exige necesariamente una administración pública desconcentrada.

"Si es función de los gobiernos estatales y municipales todo aquello que no está expresamente señalado como atribuciones del Gobierno Federal, se requiere de un robustecimiento de las adrninistraciones de los gobiernos de los estados y de los municipios como una forma de fortalecer el federalismo, pero al mismo tiempo para incrementar la eficiencia de sus propias estructuras administrativas.

"Constituirá la reforma administrativa un proceso permanente, que se realizará de manera continua con base en los estudios y análisis técnicos que se elaboren y conforme la experiencia lo vaya aconsejando. Su vigilancia y coordinación constantes permitirán introducir los cambios programáticos necesarios."[1]

9. Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982

A iniciativa del Presidente de la República, un grupo de asesores, integrado por destacadas personalidades de la función pública, elaboran el documento titulado *Propuesta de Programas de Gobierno* 1976-1982, de carácter interno, constituye un documento histórico muy importante del desenvolvimiento de la acción y adecuaciones administrativas.

El capítulo que a continuación transcribimos en forma parcial, constituye a nuestro juicio, la ex-

[1] **VIII Asamblea Nacional Ordinaria. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Septiembre 25 de 1975.** pp. **192-195.**

posición más completa de las poi íticas, objetivos, instrumentos y métodologias de la reforma y mejora de la administración pública en nuestro país.

''La eficiencia de la administración pública es la condición primera para convertir los propósitos del programa de gobierno en realidad; por ello el objetivo fundamental del programa de reforma administrativa consiste en desarrollar instrumentos y prácticas administrativos, especialmente los vinculados directamente a la estrategia que plantea el programa del próximo gobierno y adecuarlos a los objetivos y prelaciones de la nación mexicana en esta etapa de su historia.

"Los objetivos específicos del programa de reforma consisten en trasladar los lineamientos generales antes expuestos a cada una de las áreas o sectores de la administración pública de manera que formen un todo congruente que responda a las necesidades de desarrollo económico y social del país. Para ello se deben cumplir los propósitos siguientes:

''1. Programa y jerarquizar de manera sistemática, las acciones y los recursos de la administración pública conforme a las directrices y prioridades del desarrotlo del país, a fin de atender más eficientemente a las demandas y superar las carencias de la población.

''2. Evitar la improvisación, la falta de coordinación, la incongruencia en las acciones de las dependencias federales y racionalizar la aplicación de los recursos públicos a través de programas a mediano y corto plazos que integren la participación de las distintas dependencias en función de los objetivos, metas y prelaciones del programa de gobierno. De esta manera se podrá continuar el esfuerzo ya iniciado que consiste en formular los presupuestos de la federación con una orientación programática, en que se vinculan las decisiones con la acción y éstas con el gasto público y su financiamiento.

''3. Conjuntar y coordinar los esfuerzos y recursos de la federación Con los de los gobiernos de las entidades federativas para atender con mayor eficacia a las necesidades prioritarias de su población; incrementar las fuentes de financiamiento de los gobiernos de los estados y con ello su capacidad de decisión y ejecución, en lo que toca a sus problemas particulares de desarrollo, dentro de los cauces y orientaciones del desarrollo qlobal del país y coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en aquellos procramas que requieran acciones conjuntas, con respecto a la soberan ía de cada entidad federativa.

"Los planes y proqramas de actividades de la federación deben concebirse con un sentido eminentemente social, de manera que al mismo tiempo que se procura el desarrollo integral del país considerando los problemas y particularidades de las distintas regiones, se dé atención prioritaria a las necesidades básicas de los grupos de la población que tienen mayores carencias.

''4. Buscar la participación de la ciudadan ía en los distintos procesos que abarca la programación de la acción del Estado. Esto puede lograrse promoviendo y fortaleciendo las organizaciones de los diversos sectores ciudadanos para que sus demandas y problemas se precisen, evalúen, jerarquicen y atiendan en los programas correspondientes.

''5. Determinar y precisar los ámbitos de competencia de las secretarías de Estado para que puedan responsabilizarse cabalmente de la ejecución de los programas y del logro de sus metas. Centrar la acción de las secretarías fundamentalmente en la planeación, coordinación, norrnatividad yevaluación de las poi íticas y programas en el área de su competencia y derivar en lo posible los aspectos operativos hacia los gobiernos estatales y municipales, cuando se trate de obras y servicios de

interés local o en organismos descentralizados, cuando se refieran a materias de interés más general.

"6. Fortalecer la coordinación entre las entidades paraestatales y las secretarias de Estado atribuyendo a éstas la facultad de dirigir y controlar a los organismos descentralizados ya las empresas de participación estatal cuya finalidad se identifique con los programas de la competencia de cada secretaria, sin perjuicio de la autonomía que les acredita su naturaleza jurídica.

"7. Exigir a los funcionarios y empleados públicos una cabal responsabilidad en el cumplimiento de las metas de sus programas y en el manejo de los recursos que se autoricen para su ejecución. Revisar las normas, sistemas y procedimientos de control a fin de que éstos se establezcan sobre la base de buena fe y confianza en los servidores públicos. Buscar una participación más activa y directa de los representantes populares en este control para narantizar a la población el adecuado manejo de los recursos públicos y que, en su caso, se sancione con todo riqor cualquier desviación indebida.

"8. Proporcionar a las instituciones los recursos que sean necesarios para garantizar la aplicación efectiva de la justicia de la federación y del Distrito Federal y estimular y apoyar las acciones que con propósito similares decidan emprender los gobiernos estatales.

Estrategia de la Reforma Administrativa

"La reorganización administrativa transformará la estructura actual para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y lograr que las decisiones se conviertan en hechos.

"Pero sólo se realizarán aquellas modificaciones que resulten indispensables y que no rompan un sistema de administración que ha demostrado su capacidad para cumplir con su papel rector de los procesos nacionales. La consecución de las metas y objetivos del programa de gobierno no será resultado de un prurito de cambio sino de un proceso que busca dotar de congruencia y eficacia a la acción gubernamental.

"Para acortar el plazo en que se pueden cumplir las metas y utilizar mejor los recursos humanos, naturales y financieros se requiere de una planeación económica y social cada vez más dinámica y eficaz. A su vez, para convertir esa planeación en acciones concretas es indispensable contar con un aparato administrativo adecuado a ese propósito. En consecuencia, la estrategia de la reforma administrativa tendrá como eje fundamental el sistema de planeación y a él se subordinarán los demás aspectos.

"El sistema de planeación que se implantará deberá operar en el contexto histórico de nuestra Nación; por lo tanto no se adoptarán sistemas de otros países, sino uno acorde con nuestra realidad poi (tica, económica, social y administrativa, orientado a la solución de los problemas particulares del desarrollo de nuestro país, dentro del modelo al que aspiramos.

"El carácter ampliamente democrático del sistema de planeación que se adoptará exige una activa participación de los diversos grupos de la población, que se conseguirá fortaleciendo y diversificando sus ornanizaciones en torno a los distintos problemas y dando apertura y fluidez a la comunicación entre dichas organizaciones y los distintos niveles gubernamentales. Esta participación favorecerá la actuación coordinada de todas las esferas y niveles de la administración, la fluidez,

veracidad y oportunidad de la información, el conocimiento y contacto con la realidad y por lo tanto la conqruencia y oportunidad de las acciones y por último, precisará las responsabilidades por lo que esta labor conjunta otorgará concreción a las acciones y efectividad a la resolución de los problemas.

"La organización gubernamental que se precisa para lograr dichos propósitos se ha programado para que sea desarrollada durante todo el sexenio y para ello se han establecido las responsabilidades que competen a los diferentes niveles de autoridad. La estrategia exige que la labor inicial del Presidente se centre en aquellos cambios que constituyen las bases de la nueva estructura y en las directrices que la delimitarán. Los secretarios de Estado formularán y ejecutarán la parte del programa de reforma administrativa que les corresponde, el cual señalará las metas particulares y las etapas de avance que serán evaluadas periódicamente por el Presidente de la República.

Instrumentos

"Los principales instrumentos jurídicos y administrativos con que ha de contarse para llevar a cabo las reformas administrativas que requiere el desarrollo económico y social corresponden a las áreas y materias siguientes:

"1. **Reformas a la organización del Ejecutivo:**
a) Ley de secretarías de Estado (o Ley Orgánica del Ejecutivo);
b] Sistema de información para la programación económica y social;
c) Sistema de información para la toma de decisiones y ordenación de la programación;
d) Sistema de administración de recursos humanos del sector público;
i) Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos;
ii) Ley de estímulos y recompensas a los empleados y funcionarios de la federación.

"2. Sistema de coordinación para el fortalecimiento del federalismo:
al Convenios únicos federación-estado;
b] Acuerdo presidencial para el establecimiento de la mecánica de celebración de convenios **únicos;**
e) Ley de Coordinación Fiscal.

"3. Financiamiento, determinación del presupuesto, control y evaluación de planes y programas:
a) Proyectos jurídicos para la restructuración fiscal;
b) Normas para la regulación del crédito interno;
e) Ley para la regulación del endeudamiento externo;
d) Ley del presupuesto y del gasto público;
e) Ley para la fiscalización del gasto público.

"4. Democratización de los procesos de planeación:
a) Sistema de comunicación social.

"5. Mejoramiento de la administración de justicia:
a) Ley de justicia agraria;
b] Proyectos para mejorar la justicia laboral y del fuero común.

"6. Estrategia para la realización de las acciones cuya decisión administrativa corresponde al titular del Ejecutivo y para proponer al Poder Legislativo las que requieren su aprobación.

"Cabe mencionar que no se prevé la necesidad de hacer modificaciones a la Constitución para poder instrumentar las acciones que requiere esta reforma.

"Estos instrumentos que abarcan los aspectos fundamentales de la administración pública deben institucionalizarse para que la planeación del desarrollo económico y social cuente con los mecanismos necesarios para: a) la toma de decisiones sobre los planes y programas; b) el financiamiento de los mismos; e) su ejecución y d) la evaluación, control, fiscalización y responsabilización de las **acciones.**

Desarrollo metodológico del sistema de plsneecion

"Las reformas administrativas que se plantean inicialmente son s610 aquellas que resultan fundamentales para dar estructura orgánica al sistema de planeación sobre el que se asienta la buena marcha del programa general de gobierno. Tácticamente, convendría que estas reformas fueran determinadas y decididas al iniciarse el nuevo gobierno pues más adelante se agudizaría la resistencia que seguramente opondrán intereses particulares y de grupo; sin embargo, habrá que impedir que se originen situaciones que creen desconcierto o interrumpan la actividad económica.

"Para estructurar el sistema de planeación es necesario que se precise: el papel que desarrollará el Presidente de la República y los elementos en que deberá apoyarse; la función que habrán de desempeñar las secretarías de Estado y los cambios que se requieren para asegurar su desempeño eficiente; la forma en que se coordinarán las actividades de las entidades paraestatales con las de las secretarías de Estado; la participación de los gobiernos estatales en la solución de los problemas que atañen al desarrollo regional y la forma en que habrán de participar los diversos grupos de población en los procesos de planeación,

"Dado que las reformas administrativas tienen verdadera justificación sólo en la medida en que resulten indispensables para habilitar a cada elemento del sistema para el cumplimiento eficiente de su función y para asegurar la coordinación de todos ellos, se indicarán las que resulten pertinentes conforme se vayan desarrollando las distintas fases del sistema.

"Las fases necesarias para integrar el sistema de planeación son:

''1. Dirección. La dirección y definición de los aspectos globales del sistema son funciones que corresponden al titular del Ejecutivo.

''2. Definición de los sectores. Consiste en agrupar la actividad gubernamental de acuerdo con los objetivos, poi íticas y metas del programa de gobierno.

''3. Cabeza de sectores. Establece los órganos o mecanismos que formularán y evaluarán los programas de los distintos sectores de actividad.

''4. Racionalización de los sistemas de control. Habrá que fortalecer la autoridad y delimitar la responsabilidad de los órganos coordinadores simplificando al mismo tiempo los mecanismos con que operan, para que puedan llevar a cabo los programas con eficiencia.

''5. Integración sectorial. Comprende la integración programática de las entidades paraestatales a los sectores de actividad correspondientes.

''6. Fortalecimiento del federalismo. Implica la participación de los gobiernos estatales en la determinación y ejecución de los programas de desarrollo regional.

"7. Acción participativa. Habrá acciones del programa de gobierno que deberán concertarse con los sectores social y privado.

Dirección del sistema de planeación

"Para conseguir la congruencia y coordinación en la actividad de las dependencias gubernamentales es necesario que todas ellas estén perfectamente enteradas de qué es lo que se quiere lograr en su conjunto, de cuál es el papel que a cada una corresponde, de qué otras dependencias cumplen propósitos afines y complementarios y cómo habrán de coordinarse entre ellas. Todo esto presupone que haya una dirección en el sistema, función que no puede delegarse ni ubicarse más que en el titular del Ejecutivo.

"Para cumplir esta función el Presidente de la República determinará las poi íticas, objetivos y metas prioritarias del programa de gobierno y las directrices surgidas de la filosofía política constitucional que habrán de orientar el desarrollo del pa is y la actividad gubernamental. **El** programa general de gobierno señalará, asimismo, los objetivos y metas especificas de los distintos sectores de la actividad poi (tica, económica y social del Estado, sus prelaciones, niveles de recursos y fórmulas para su financiamiento.

"Para financiar el Plan de Desarrollo se han previsto instrumentos jur ídicos y administrativos que permitirán obtener los recursos necesarios en la forma adecuada. Estos instrumentos que reforzarán las fuentes de recursos de todo tipo, quedan incluidos en los proyectos jur ídicos para la reestructuración fiscal, las normas para la regulación del crédito interno y la Ley para la Regulación del Endeudamiento Externo, cuyo contenido, espíritu y características se precisan en otro apartado del programa general de gobierno.

"El Presidente de la República por tanto necesitará fortalecer los mecanismos administrativos que apoyen su capacidad para formular e integrar los planes generales de desarrollo del país, los programas y presupuestos y la definición de las acciones estratégicas que el propio proceso de desarrollo vaya exigiendo.

"La función directiva del sistema de planeación asume su verdadero carácter cuando involucra una evaluación sistemática del desarrollo de los programas que permitan precisar las metas logradas, identificar los obstáculos y desviaciones y adoptar en consecuencia las decisiones correctivas. Por esta razón deberá ser el Presidente de la República quien lleve a cabo la evaluación sistemática de los planes nacionales de desarrollo y los programas de acción gubernamental.

Programación y determinación del presupuesto de la actividad aubernementet

"Con la finalidad expresa de asegurar que el Presidente disponga de los elementos de juicio para adoptar cotidianamente las decisiones que definen la acción gubernamental, es necesario, desde todos los puntos de vista, vincular las tareas de planeación, programación y presupuesto y éstas a las de informática y estad ística que sirven de base para la elaboración de los planes, programas y presupuestos.

"Para la realización de las actividades que el sistema ubica en el Presidente de la República, éste requerirá apoyarse en órganos técnicos que concentren dichas funciones y que a fin de garantizar

su efectividad, no tengan ninguna responsabilidad directa en el desarrollo de los programas. La realización de estas funciones en forma eficiente permitirá al Presidente orientar directamente los planes generales de desarrollo económico y social del país, los programas y presupuestos anuales y las normas generales de administración y control.

"El conjunto de estas actividades de apoyo al Presidente de la República pueden atribuirse a un órgano con el carácter de secretaría de Estado, en cuyo caso podría ser la Secretaría de la Presidencia, ya que su creación obedeció precisamente a estos propósitos. La concentración en esta Secretaría de las funciones relacionadas con la planeación, programación, determinación de presupuestos y evaluación hace necesario que las funciones ejecutivas que se le han ido asiqnando se reubiquen en aquellas secretar ías de Estado con cuyos programas se identifiquen más adecuadamente, con lo cual se eliminaría una de las causas principales que han limitado la eficiencia de la Secretaría de la Presidencia en el cumplimiento de las funciones que se le atribuyeron.

"Se ha analizado también la conveniencia de que estas funciones se asignaran a órganos de naturaleza "staff" dependientes directamente de la Presidencia de la República, opción que sin duda alguna ofrece ventajas que garantizarían su funcionamiento, si bien podría dar origen a otro tipo de problemas, ya que por carecer de autoridad propia, sus acciones tendrían que realizarse a través del Presidente.

"Tanto si se decide asignar estas funciones a la Secretaría de la Presidencia como si se opta por **crear órganos** "staff", **será necesario transferir a una o a otros las atribuciones que en esta materia** otorga la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. Ambas opciones permiten superar los problemas de coordínación que tradicionalmente han impedido la triangulación eficiente entre dichas dependencias.

Control, evaluación V fiscalización

"El sistema de planeación considera que estas funciones están dirigidas a determinar la eficiencia en el logro de las metas y en la aplicación de los recursos. Para tal fin se deberá actuar en forma integrada y sistemática en dos distintos niveles; en el de las entidades responsables de los programas y en el del Presidente de la República, apoyado en el órgano correspondiente (Secretaría de la Presidencia).

"Es necesario, sin embargo, diferenciar claramente las funciones de evaluación y control, que tienen como meta la eficiencia en el desarrollo de los programas y la de fiscalización, que busca la correcta aplicación de los recursos. Esta última función tendrá que realizarse en el futuro con un mayor grado de eficiencia y claridad que el obtenido hasta la fecha. En la fase correspondiente se hace referencia a las distintas acciones de reforma que se propone en esta área, por lo que aquí solamente se señala la necesidad de que el Presidente de la República cuente con el apoyo necesario para realizar las que a su jerarqu ía corresponden.

"Para que la fiscalización, entendida como el control interno del Ejecutivo sea eficiente, oportuna y abarque a todas las dependencias, el Presidente de la República contará con un órgano de auditoría que comprenda los aspectos financieros y administrativos. Este órgano sólo intervendrá por decisión expresa del Presidente en los casos y situaciones que considere necesarios a fin de evitar las sobrecargas que hagan rutinaria su actividad y deformen su propósito.

Sistema de información para la programación económica V social

"Para el cumplimiento de sus funciones, el Presidente de la República contará con un sistema de información estadística, económica y social que le permita el conocimiento actualizado de la realidad nacional, la identificación y jerarquización de los problemas que hay que solucionar y la determinación de las acciones concretas que correspondan al Estado y a los particulares.

"El sistema de información estadística coadyuvará también *a determinar* la estructura *financiera* del sector público en *general* y, en particular, *la* del *gasto, para* que correspondan plenamente *a* los lineamientos y la *estrategia* del *desarrollo nacional.* Por último, *una* vez concluidos los *programas,* este sistema permitirá precisar *cuantitativamente* los efectos *reales* de la acción del *Estado* en *la* solución de los problemas del *desarrollo* del *país.*

"Para que el servicio de información *estadística* esté en condiciones de *apoyar* con la *mayor* efectividad *las tareas* de planeación *económica* y *social,* será emprendido un *programa* de cobertura *nacional* que restructure el servicio *estadístico* vigente y permita que se desarrolle de *acuerdo* con las *características* que su utilización requiere. Por su importancia y amplitud el *programa* de *actualización* estadística se *plantea* en su distintas *fases* y requimientos en *la parte final* de este documento.

Sistema de información para la toma de decisiones V ordenación de la programación

"El titular del Ejecutivo *contará* también con otro instrumento de información y que *ha* sido concebido como un *mecanismo a base* de *matrices (cuadros* de doble *entrada) para* facilitar la *administración* del *programa* de gobierno y la *toma* de decisiones sobre el mismo.

"Por medio de este instrumento se logrará identificar y compatibilizar *las actividades* que integran los *programas* de *cada* sector; *coordinar* actividades inter e intrasectoriales: y vincular los *órganos* de la *administración* con *las acciones* que se les imputan, los recursos que se les destinan y las *metas programadas.*

"Por *otra parte, estas matrices* permitirán definir el nuevo tipo de información que se requiere no sólo *para* la ejecución de los *programas sectoriales,* sino oara la oportuna y *eficaz evaluación* de sus resultados.

"El *marco* de referencia del mencionado sistema está dado por los objetivos generales y sectoriales de *la* poi *ítica económica; las metas* sectoriales y subsecretariales jerarquizadas en el tiempo y ubicadas en el espacio y los *programas* y subprogramas necesarios para cumplirlas.

"El cabal *desarrollo* de este *sistema* exige que *paralelamente a* los esfuerzos en *materia* de *programación* se realicen los *necesarios* para ordenar y dar coherencia *a* la información existente y al *desarrollo* de *medidas* más *eficaces* de *captación,* integración, clasificación y análisis. Esto significa que la formulación, *desarrollo, evaluación* y control del *programa* de gobierno exige como condición indispensable *mejorar* y adecuar la información existente y generar la que *aún* no se produce, pero que se requiere para fundamentar *las* decisiones.

"En síntesis, este instrumento se propone *captar, analizar* y sintetizar la información que proporcionará al Presidente de la República elementos de juicio para:

a) Seguir la trayectoria de los programas y de las acciones que sea necesario desarrollar para alcanzar las metas globales y sectoriales que se derivan de los objetivos de la poi ítica socísconórnica contenida en el plan de gobierno;

b) Comparar las metas reales con las que se hayan fijado previamente en los programas;

e) Adoptar decisiones para corregir las acciones;

d) Determinar alternativas de solución cuando no se cumplan las metas programadas;

el Representar las metas de los programas y reasignar recursos de acuerdo con las prioridades.

"Para cumplir dichas finalidades el sistema de información que fundamenta la toma de decisiones y la ordenación de la programación deberá estar orientada prioritariamente a:

al Proporcionar las bases para la evaluación y control del desarrollo del plan de gobierno y la adopción de las decisiones que su operación requiera;

bl Apoyar la difusión de las acciones, metas y avances de la acción gubernamental entre los distintos grupos de la población.

Definición de los sectores

''Se ha insistido que cualquier criterio que se adopte en la sectorialización de la actividad económica y social es una convención de análisis, cuyos propósitos prácticos deberán tener la finalidad de ordenar y programar la acción. Pero esta finalidad adquiere una connotación trascendente cuando las acciones que se programan se dan en un contexto social, es decir, cuando se trata de acciones cuyo fin es la atención de necesidades humanas mediante la producción de bienes, la prestación de servicios y la organización de las funciones públicas y privadas que su consecución exige. En este sentido, la convención sobre el número y el ámbito de los sectores no puede, ni deberá ser, puramente casuística, por el contrario, será una decisión que con imaginación y flexibilidad mantenga el propósito invariable de loqrar la óptima vinculación entre el orden programático que se desea implantar y los objetivos específicos de los planes y programas de gobierno con los que guardará una relación constante de complementariedad y subordinación.

''De esta manera las acciones que se proponen, su delimitación sectorial, su orden e interrelación así como sus prelaciones, han sido formuladas con el propósito deliberado de encontrar y desarrollar una convención que asegure, de la mejor manera, que las acciones se ejecuten y controlen coordinadamente lo que permitirá integrarlas adecuadamente en poi íticas unitarias, adoptar decisiones para el logro de los respectivos objetivos y eliminar duplicidades de funciones, esfuerzos y gastos.

"Conviene dejar establecido que cualquiera que sea la convención que se adopte en esta materia, no es posible considerar las actividades de un sector de manera totalmente independiente de las del resto de los sectores porque todos están orientados hacia los mismos objetivos qenerales, comprenden acciones vinculadas y su propia estructuración conlleva un necesario grado de coordinación entre los mismos. Por tal razón, la convención sectorial que se presenta ha pretendido quiarse por los lineamientos del programa de gobierno, con la intención de auxiliar en el diseño e instrumentación de la que en definitiva resulte ser la más apropiada para el sector público y el país en su conjunto.

"Así pues, se han identificado para la programación de la actividad de las entidades públicas, los siguientes sectores:

"a) Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero;
"b) Sector de Desarrollo y Fomento Industrial;
"c) Sector de Asentamientos Humanos, Urbanos y Vivienda;
"d] Sector de Salud, Educación, Empleo y Seguridad Social;
"e) Sector de Comunicaciones y Transportes;
"f] Sector de Relaciones Exteriores;
"g) Sector de Comercio y Turismo.

"Por lo que se refiere a las funciones de Gobernación, Defensa, Armada y Procuraduría, cada una de ellas está atribuida de manera precisa y exclusiva a un solo órgano, por lo que la programación de sus actividades se realiza en forma unitaria y no requiere de mecanismos adicionales de coordinación. Las funciones de la Hacienda Pública constituyen un sistema que participa en todos los sectores y programas, y por tanto, requiere de procedimientos muy precisos y ágiles para apoyar el desarrollo de los mismos.

Cabezas de sectores

"Al proponer que cada sector cuente con una cabeza se persigue establecer un órgano o mecanismo que defina las metas y los proqramas operativos que articulen y coordinen las acciones de todas las entidades cuyas funciones corresponden al ámbito de un sector en particular.

"Las cabezas de sector tandrán tanto la responsabilidad de definir y poner en práctica las poi (tices y programas del área de la actividad económica y social que les corresponda como la autoridad para decidir, controlar y evaluar los programas y presupuestos de las distintas entidades que queden comprendidas en cada uno de ellos.

"De contar con las adecuadas condiciones administrativas, técnicas y sociales, la decisión óptima en este caso sería que dichos órqanos se identificasen de manera un ívoca con las distintas secretarIas de Estado, ya que con ello se conseguiría institucionalizar orgánica y funcionalmente los procesos de planeación; pero no puede soslayarse la magnitud de los problemas que esto acarrearía en cuanto a la prestación de los servicios y a la operación de las dependencias, así como los de carácter técnico, administrativo y laboral.

"Por tales razones, sólo se propone que se redefinan y precisen las atribuciones de las secretarías de Estado para hacerlas coincidir con los programas de aquellos sectores en los que no es posible retardar la acción decidida del Estado. Así, las cabezas de estos sectores quedarán institucionalizadas orgánica y funcionalmente.

"De acuerdo con esto, la organización fundamental del Ejecutivo se modificará únicamente ah r donde los objetivos del programa exijan fortalecer y reorientar la acción de las dependencias para dar solución a los problemas críticos de nuestro desarrollo. En estos casos debe procurarse que una sola secretaría abarque totalmente los programas de un sector para que se eliminen los posibles obstáculos que pudieran surgir en la coordinación.

Integración sectorial

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos habrán de continuar siendo las figuras jurídicas utilizadas por el Gobierno Federal para participar en forma directa y dinámica en el desarrollo del país, así como un medio para desconqestionar. en lo posible, a las secretarías de Estado de actividades operativas.

"Independientemente de las decisiones que en el transcurso del sexenio puedan adoptarse para racionalizar su creación, justificar su existencia y consolidar o fusionar algunos de ellos para evitar duplicaciones, el sistema de planeación supone desde ahora la adopción de algunas medidas para establecer en estas entidades un mínimo de orden que garantice su participación efectiva, entre las que destacan:

"La integración programática de los órganos descentralizados y de las empresas de participación estatal al sector correspondiente. Ello significa que en el futuro sus funciones y actividades no serán programadas aisladamente sino que deberán inteqrarse a los programas del sector en que se ubiquen.

"Para ello se facultará a los secretarios de Estado para que dirijan, integren, decidan y controlen los programas de estas entidades. Esta medida podría instrumentarse, en la mayoría de los casos, mediante acuerdos administrativos del titular del Ejecutivo en los que se faculte a los secretarios de Estado para que presidan los órganos máximos de administración de las entidades cuyos objetivos y funciones coincidan con los objetivos y programas de cada sector. Esta medida sería igulamente aplicable para las secretarías responsables de un subsector.

"En consecuencia, sería necesario reubicar algunas atribuciones que en esta materia tienen encomendadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, y adecuar los ordenamientos legales correspondientes, conservando la Secretaría de la Presidencia la facultad de dar congruencia global a los programas y presupuestos.

"En estas instituciones, la reforma administrativa que será responsabilidad de los secretarios de Estado, consistirá en ir depurando y determinando el papel que debe corresponderles en el futuro.

"Para esta depuración podrían adoptarse entre otros, los siguientes criterios:

a) Identificar cabalmente aquellas instituciones que deban producir bienes o servicios estratégicos para que continúen siendo operados por la federación.

b) Conservar sólo las que son estrictamente necesarias para descongestionar a las secretarías de Estado del aspecto operativo de los servicios que se relacionan con una función exclusiva de la federación;

c) Identificar los orqanismos que proporcionan un servicio eminentemente social que, o no interesa a los particulares, o en el cual la federación necesita intervenir para regular su acción;

d) Trasladar a los niveles estatales y municipales aquellas entidades que tienen un ámbito de acción preponderanternente local;

e) Fusionar o abrogar aquellas entidades que no hayan cumplido su cometido o dupliquen innecesariamente sus funciones;

f) Transformar aquellos fideicomisos que por sus propósitos o funciones deban tener otro régimen jurídico sujetándolos al tratamiento correspondiente;

g) Respetar y dar tratamiento de fideicomisos a aquellos que efectivamente realizan acciones fiduciarias, en cuyo caso éstos deberán operarse conforme a las regulaciones de las instituciones de crédito.

"En virtud de su importancia, la integración sectorial de este tipo de entidades podría lograrse de manera más definitiva y formal incluyendo en un artículo transitorio de la Ley de Secretarías de Estado la asignación que le correspondiera a cada una, por lo menos tratándose de los organismos y empresas más importantes, así se evitarían muchos problemas que podrían originar decisiones que deforman el propósito de la integración de los sectores.

Racionalización de los sistemas de control

"Para que las cabezas de los sectores estén en aptitud plena de responsabilizarse del logro de las metas y del desarrollo eficiente de los programas que les corresponde, son necesarias algunas medidas de reforma administrativa que corrijan la situación actual en la que se diluye la responsabilidad y se entorpece injustificadamente el desarrollo de los programas por las múltiples intervenciones parciales y duplicatorias.

"Los mecanismos en que actualmente descansa la programación, financiamiento, evaluación y control de la acción del Ejecutivo Federal se encuentran dispersos y desarticulados en las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional, con la consabida falta de coordinación incluso dentro de sus propias dependencias.

"La situación que priva no permite que las secretarías de Estado se responsabilicen cabalmente de sus programas, no sólo en cuanto a la integración y decisión de las acciones, sino a su desarrollo oportuno y adecuado que es obstaculizado constantemente por la multiplicidad de trámites previos que supuestamente controlan el ejercicio del presupuesto para disponer y aplicar los recursos a las acciones de los programas y que, en la mayoría de los casos, han degenerado en la mera satisfacción de formalidades ya que sólo entorpecen y dan rigidez a las actividades y, lo que es más grave, terminan por no controlar nada pero sí propician y encubren deshonestidades.

"Ni la decisión de llevar a cabo los cambios estructurales propuestos, ni cualquier otro esfuerzo dirigido a elevar la eficiencia de la administración pública y a racionalizar su acción y la utilización de sus recursos alcanzarían sus propósitos si no se acompañan y refuerzan con las medidas necesarias para simplificar, reorientar, modernizar y readscribir las funciones que actualmente tienen encomendadas las secretarías en las que descansa la planeación, el financiamiento y el control.

"Como ya se ha dicho para que el sistema de planeación funcione adecuadamente es necesario que en las cabezas de sector recaiga la plena responsabilidad de lograr sus objetivos, proponer sus proqrarnas, jerarquizar sus actividades, manejar y controlar sus recursos y, sobre todo, seguir, controlar y evaluar el desarrollo de sus correspondientes programas. Todo ello bajo las directrices y prioridades que determine el titular del Ejecutivo al considerar el conjunto de la actividad gubernamental.

Descentralización del ejercicio del presupuesto

"Considerando las prioridades del programa de gobierno, la capacidad financiera de la federación y sus posibilidades de expansión y el análisis de las diversas fórmulas de financiamiento, el titular del Ejecutivo habrá de decidir los niveles de gasto que deban considerar los secretarios del Estado para presupuestar sus programas de acuerdo con las prioridades del sector. Ello significa que son las cabezas de sector quienes habrán de tomar las decisiones respecto a las acciones de su sector y su correspondiente vinculación presupuestal, a fin de responsabilizarse de la consecución de las metas del programa de gobierno a que se comprometen con el Presideñte de la República.

"Descentralizar el ejercicio del presupuesto tiene además el propósito de que los responsables de los programas puedan disponer oportunamente y en el lugar que requiere el propio desarrollo de los proqrarnas, de los recursos necesarios para la realización de las acciones consideradas en los mismos. Por esta razón, habrá que precisar las fechas en que tendrá que disponerse de los recursos y ampliar y abrir nuevos canales descentralizados para la oportuna ubicación geográfica de dichos recursos.

"La integración global del presupuesto de la federación corresponderá, como ya se indicó, al Presidente de la República apoyado por la Secretaria de la Presidencia que concentrará las funciones de planeación, programación, determinación del presupuesto y evaluación.

"El órgano central del presupuesto, dependiente de la Secretaria de la Presidencia, determinará en coordinación con el órgano fiscalizador, dependiente del Congreso de la Unión, las normas mediante las cuales se harán los registros derivados del ejercicio de los presupuestos, con el propósito de garantizar la uniformidad y claridad de los mismos. Dichas normas estarán basadas en la responsabilidad, confianza, honestidad y buena fe de los funcionarios públicos, sin perjuicio de que los sistemas de registros permitan la confrontación, revisión y consolidación a posteriori de la aplicación de los recursos presupuestales. Corresponderá a los responsables de los programas -cabezas de sector-e, el registro interno del desarrollo de los programas y del ejercicio de los presupuestos, el que deberá hacerse con estricto apego a las normas dictadas por el órgano central.

Ley del Presupuesto y del Gasto Público

"Esta ley sustituye básicamente a la actual Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y en su anteproyecto están considerados los criterios generales e incluidas las medidas necesarias para lograr los propósitos antes mencionados. Criterio y medidas que podrían resumirse de la siguiente manera:

"1. Define como gasto público federal todas las erogaciones que realizan tanto las dependencias centrales como las entidades del sector paraestatal (organismos descentralizados y empresas de participación estatal mavoritaria).

"2. Se determina que todo el gasto público federal debe basarse en los presupuestos elaborados para cubrir los requerimientos financieros de los programas de las dependencias públicas.

"3. Se concentra en un solo órgano -Secretaría de la Presidencia- la asignación de todo tipo de recursos ordinarios y extraordinarios- destinados a cualquier clase de gasto que requieran los pro-

gramas -gasto corriente y gasto de inversión-, a fin de lograr que la asignación se haga en forma coordinada y comprenda el total financiamiento de los programas.

"4. Para su aprobación por la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Eqresos de la Federación quedan comprendidas sólo las dependencias centrales y aquellas entidades paraestatales que por su importancia el Ejecutivo así lo considere conveniente.

"5. Se descentraliza el ejercicio del gasto en los responsables de los programas y se suprimen las intervenciones previas innecesarias.

"6. Se establece que cada dependencia responsable de un programa es, asimismo, responsable de la pertinencia de los pagos y de que se respete el calendario de pagos que se haya autorizado para su presupuesto.

"7. Se descentraliza el registro contable del presupuesto y del qasto destinados al desarrollo de los programas y los recursos aplicados a los mismos y se dan las bases para que éste sea oportuno, informativo y fehaciente, que exista relación entre los programas, sus acciones y la aplicación de recursos, y no sea el reqistro exclusivo de los conceptos de gasto.

Fiscalización del gasto público

"La programación de la actividad gubernamental no debe entenderse como la imposición de un cartabón rígido que limite la posibilidad de atender problemas coyuntuales, fenómenos imprevisibles o errores u omisiones en la determinación de las actividades y en la apreciación de los problemas, sobre todo en su fase inicial. Será necesario un profundo y constante esfuerzo para analizar y prever con la mayor acuciosidad las actividades de los programas, a fin de que éstos sean realmente una predefinición y presupuestación que oriente el quehacer de las dependencias públicas; pero el sistema debe aceptar variaciones en la concepción original y ser suficientemente flexible para dar cabida a los ajustes necesarios.

"La flexibilidad que el sistema requiere no debe generar desconfianza entre la ciudadanía respecto al adecuado manejo de los recursos públicos, como tampoco resultaría funcional, sino tal vez contraproducente, sobreponer mecanismos de control para viqilar la conducción correcta de los órganos responsables de los programas.

"Para obtener esa flexibilidad y contar a la vez con la imprescindible confianza de la ciudadan ía, se considera fundamental modernizar y elevar la eficiencia de las funciones de fiscalización y control del gasto público y apoyar al Congreso de la Unión para que participe más directa y dinámicamente en estas funciones y pueda cumplir de manera más amplia con sus atribuciones de vigilar la correcta utilización de los recursos del pueblo.

"De esta manera el Ejecutivo Federal podrá cumplir con sus programas y se logrará incrementar la confianza de la población sin sobrecargar las estructuras burocráticas con órganos de control que debiliten y diluyan la responsabilidad de los encargados de los programas.

"Esta medida tendrá como instrumento una ley para la fiscalización del gasto público en la que se precisen las medidas necesarias para reforzar el órgano fiscalizador dependiente del Congreso de la Unión. Esta ley, al estar ligada a la del Presupuesto y del Gasto Público, permitirá que dicho órgano disponqa de mayores elementos de juicio no sólo para vigilar los aspectos de honestidad, sino incluso la eficiencia con la que se aplica el gasto autorizado.

"Consecuentemente, esta decisión implica que dejen de corresponder a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las funciones que ten ía atribuidas con este propósito y que realiza a través de la Contaduría de la Federación, la Dirección de Viqilancia de Fondos y Valores y de algunas otras dependencias internas.

"En síntesis, las consideraciones expuestas pretenden racionalizar los sistemas de control; si a través del sistema de planeación se busca elevar la eficiencia de la administración pública y racionalizar sus actividades, los sistemas de control deben entenderse como el instrumento para medir esa eficiencia y esa racionalidad y no quedarse exclusivamente en la comprobación numérica y la corroboración de formalidades.

Sistema de coordinación para el fortalecimiento del federalismo

"El esfuerzo por racionalizar la acción y el uso de los recursos de la federación lleva impl ícito el conocimiento y la jerarquización de los problemas que confronta el pa rs para su desarrollo. El verdadero progreso del pa ís consiste en el desenvolvimiento armónico de todos los miembros de la comunidad, en la distribución equitativa de sus beneficios entre los diversos sectores de la población yen el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país.

"Los planes y programas del Ejecutivo Federal deberán por tanto, considerar el desarrollo económico y social a nivel nacional y fijar los objetivos, acciones y medios, de acuerdo con nuestra geografía y diferencias regionales. La ubicación de las acciones en el tiempo y en el espacio deberá hacerse con base en las demandas y necesidades de las distintas comunidades del pa ís, atendiendo a las características de los diversos grupos de población, a las modalidades de sus actividades y costumbres, a sus distintas formas de organización, a las condiciones de los recursos naturales de las dinstintas regiones y a su integración a nivel nacional; pues sólo ast podremos entender nuestra realidad como problema para intentar soluciones y para enterderla se requiere estar en contacto directo con ella.

"La orientación regional y el sentido social que ha de caracterizar al sistema de planeación habrá de conseguirse, en su más amplia expresión, haciendo participar a los gobiernos estatales y a las comunidades del país en la definición de las prioridades de las acciones y en la corrección de los desequilibrios regionales, sectoriales y sociales. Su intervención será la estrategia básica para determinar y ejecutar los planes y programas nacionales de la federación, que deberán formularse a partir de una visión global que además de considerar un enfoque sectorial de la econom ía, tome en cuenta las carácter ísticas fundamentales de las entidades federativas. De acuerdo con esto los programas de la federación deberán reunir y compatibilizar los objetivos prioritarios nacionales y los de las entidades federativas. De acuerdo con esto los programas de la federación deberán reunir y compatibilizar los objetivos prioritarios nacionales y los de las entidades federativas, coadyuvando, de esta manera, a la consecución de uno de los propósitos fundamentales del programa de gobierno que es el de fortalecer el federalismo.

"La estrategia administrativa pretende coordinar de común acuerdo y con respeto absoluto de su soberan ía, la acción de los tres niveles gubernamentales en programas de acciones conjuntas que sumen los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios para la atención de las demandas y problemas prioritarios del desarrollo particular de las distintas entidades federativas.

''Los programas de desarrollo de cada entidad federativa habrán de determinar globalmente sus carencias y necesidades, a fin de que al conjuntar esfuerzos puedan establecerse prioridades para su atención, de acuerdo con las perspectivas de desarrollo de la entidad y del pafs.

''La vinculación de los programas estatales al sistema de programación de la federación se realizará a través de convenios, que respetando la soberan fa de los distintos niveles de gobierno, hagan posible la unificación de esfuerzos en la tarea de armonizar y equilibrar el desarrollo de las distintas regiones del pa rs,

''Los citados mecanismos ubican la responsabilidad de propiciar armónicamente el desarrollo económico y social de las entidades federativas en los gobiernos estatales, y por lo que se les considera base y origen de la programación de la actividad federal.

''En tal virtud, serán los gobiernos de las entidades federativas quienes formulen los programas que atiendan las demandas de bienes y servicios de sus comunidades y la producción o generación local de éstos, dentro de los cuales se precisarán los requerimientos de infraestructura para el fortalecimiento de su econom fa, se identificarán las necesidades de recursos y apoyos para sus acciones prioritarias y se integrarán los programas de acciones conjuntas para su concertación, a través de los convenios únicos con la federación.

"Dentro de este marco, el fortalecimiento del federalismo exige acciones combinadas de los gobiernos federal y estatal para apoyar y apoyarse en el municipio, de cuya existencia libre y facultades reales para lograr el desarrollo autónomo de su vida económica, poi ftica y social, dependerá en gran medida, que se alcance una vinculación más racional y efectiva entre los programas de cada nivel de autoridad, que se obtenga una congruencia entre éstos y las necesidades de la población y que se lleven a la práctica inmediata las fórmulas de participación democrática.

''La ejecución, control y evaluación de los programas que convengan las entidades federativas con la federación, corresponderán a los gobiernos estatales y estarán a cargo de su propia organización, valiéndose transitoria o permanentemente, de los apoyos que la federación pueda ofrecerles a través de los propios convenios sin menoscabo de su autoridad o responsabilidad sobre dichos programas.

''La acción unificadora de la federación y globalizadora de cada estado, establece, como requisito, que dichos convenios únicos sean concertados y evaluados conjuntamente por el Presidente de la República y el gobernador de cada entidad. La evaluación anual que de dichos convenios se haga permitirá identificar las metas logradas, los problemas que hayan impedido lograr otras y las posibles desviaciones con lo cual se definirán y concertarán las metas para el ejercicio siguiente que se integrarán al renovarse el convenio.

"Para estos propósitos se ha desarrollado un proyecto de convenio único con el que se pretende orientar a los gobiernos estatales y a las dependencias federales sobre el posible contenido de los mismos a fin de que puedan iniciar la formulación de los programas de acciones conjuntas, que consideren conveniente concertar con la federación. Se ha previsto que los convenios contengan la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de alcance local y su participación en otras acciones consideradas en el programa general de gobierno, asl como el programa de financiamiento correspondiente.

''El convenio único tiene además el propósito de unificar la acción de las dependencias federales eliminando así la dispersión del apoyo que brinda la federación al desarrollo de los estados, disper-

sión que se ha propiciado por la práctica hasta ahora seguida por diversas dependencias centrales y descentralizadas de celebrar convenios con los estados en las materias de su competencia. Para poder instaurar el mecanismo de convenios únicos se considera conveniente la expedición de un acuerdo del Ejecutivo en el que se instruya a las dependencias sobre su participación en dichos programas, y en el que se establezca que las dependencias que estén facultadas legalmente para celebrar convenios con los estados cumplan en lo sucesivo con esta facultad exclusivamente a través de dicho convenio único. El acuerdo a que se hace mención forma parte de los medios que se han desarrollado para la instrumentación del programa de reforma.

"Finalmente se tiene previsto como instrumento de coordinación, la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal cuyo principal objetivo es establecer las relaciones fiscales entre la federación y los estados, el nivel y forma de participación y la resolución de conflictos del orden fiscal entre los estados y el Gobierno Federal.

Acción participativa

"El planteamiento de los problemas nacionales y el empleo de esquemas de prioridad determinados en función de un mayor beneficio social, podría lograrse mediante la aplicación de diversos criterios y regímenes; no obstante no ser el más sencillo, nuestro sistema de planeación deberá ser democrático y participativo y conjugar las acciones del Estado y de los particulares para lograr su propósito esencial, de elevar la calidad de la vida de los mexicanos.

"Estas medidas deberán llevarse a cabo dentro de un contexto que implante el derecho social a la información como condición básica para lograr la sociedad abierta e integrada a la que aspiramos. Ante esto, resulta necesaria la creación de un sistema de comunicación social orientado a estimular la toma de conciencia, la voluntad de cambio y la participación ciudadana en los procesos del desarrollo nacional.

"Este sistema permitirá al Estado captar oportunamente las necesidades de la población, coordinar la información para lograr con mayor eficiencia los propósitos de gobierno y establecer criterio y medidas que fortalezcan los medios de difusión estatales y privados, a fin de asegurar que la población y las autoridades conozcan en todo momento, qué somos, en dónde estamos y a dónde vamos, dentro de un clima de confianza y libertad de acción que conlleve asimismo los procedimientos e instrumentos necesarios para el ejercicio de la acción a denuncia pública cuando ésta sea procedente.

"El desarrollo de este planteamiento implicaría desligar de la Secretaría de la Presidencia las funciones que en este sentido tiene, y reubicarlas en una dependencia relacionada directamente con el titular del Ejecutivo.

"A este propósito, son precisamente las organizaciones de base popular el elemento más importante para la programación de todos los sectores de la actividad económica y social; por ello, la efectividad del sistema de planeación y programación radica en buena medida en la articulación, desarrollo y participación de dichas organizaciones.

"El programa general de gobierno contendrá algunos programas sectoriales que implicarán la ejecución de ciertas acciones, que por definición no corresponden al Estado -en ocasiones ni total

ni parcialmente-. Consecuentemente las metas de tales programas sólo podrán alcanzarse, y por lo tanto satisfacer las necesidades de la población en general, si se propicia y establece una fluida y adecuada comunicación entre las autoridades gubernamentales y los diversos grupos de la población, y si a través de esta comunicación las primeras atienden con eficacia y honestidad las demandas de aquéllas y éstas a su vez aceptan y asumen su responsabilidad social y ciudadana.

"Para lograr una activa participación de los particulares en la consecución de las metas del programa, todos los sectores de la actividad gubernamental y todos los niveles de gobierno, habrán de realizar un esfuerzo constante y permanente que propicie la organización de los diversos grupos de la población en torno a sus actividades, demandas y problemas.

"El Gobierno Federal concertará con las organizaciones de productores su participación y estimulará sus actividades para la producción de los bienes social y nacionalmente necesarios. En el nivel estatal corresponderá a los gobernadores de las entidades federativas buscar la participación de las organizaciones de productores y comprometerlas en las acciones de los programas estatales y, a en su carácter de representantes de sus comunidades, serán los que, a través de los convenios únicos, concierten con la federación las metas que deban integrarse a los programas nacionales.

"Los diversos grupos de la comunidad, como receptores finales de la actividad gubernamental, serán los que, en última instancia orienten dicha actividad hacia la atención de sus necesidades prioritarias, que el sistema de planeación ubica como punto de partida para la definición de los programas. Todo esto supone la participación de la comunidad en el planteamiento y jerarquización de sus demandas, en la ejecución de sus programas y en la evaluación de los resultados de los mismos.

Recursos humanos

"La reforma a la organización, mecanismos y procedimientos que se proponen para estructurar y poner en marcha el sistema de planeación de la administración pública, sólo logrará sus propósitos si se apoya en la capacidad, buena disposición y comprensión de su papel, de todos los funcionarios y empleados al servicio de la administración pública.

"Será necesario, por lo tanto, *acompañar* los cambios estructurales con una profunda reforma en el área de recursos humanos que incluya la comprensión de la trascendencia de las reformas, la aceptación de su responsabilidad, la capacitación para su cumplimiento, la eliminación de prácticas y actitudes deshonestas; será indispensable que se implante un auténtico sistema de administración de personal que opere en forma eficiente y justa.

"El programa de reforma administrativa en el área de los recursos humanos del sector público ha sido concebido en dos etapas y para dos propósitos espec (ficos, La primera de ellas abarca los cambios estructurales que se decidan al iniciarse la nueva gestión administrativa y, por lo tanto, atañe exclusivamente a los recursos humanos al servicio de las instituciones (centrales o paraestatales] que sean objeto de reorganización.

"Las poi íticas formuladas para la realización de los cambios estructurales tienden a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos para que la comunidad no se vea afectada, así como el respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores para evitar que se genere angus-

tia y descontento. Todo esto tiende a que se obtenga el máximo grado de eficiencia posible cuando se realicen los cambios.

"Este proyecto se ha orientado a los propósitos siguientes:

"1. Lograr que la reorganización de la administración pública federal se realice utilizando los recursos humanos de que ya se dispone y que se evite la superposición de estructuras de personal mediante su apropiado aprovechamiento y desarrollo.

"2. Hacer factible la readaptación de los recursos humanos que requiera la estructuración de la administración federal al iniciarse la nueva gestión administrativa.

"3. Proporcionar a los recursos humanos que se readscriban la capacitación complementaria que exija el cumplimiento de sus nuevas funciones.

"4. Lograr que la instrumentación de los cambios se ajuste a poi (ticas y criterios generales que garanticen homogeneidad y eficiencia en su realización.

"5. Aplicar medidas oportunas y adecuadas que atenúen la tensión, el descontento y la desorientación que pudieran generar las medidas de reestructuración entre el personal.

"En la segunda fase, el programa prevé la reorganización del sistema de administración de los recursos humanos en las dependencias centrales y con posterioridad en el resto de las instituciones públicas.

"Este programa se refiere a las acciones que habrán de irse desarrollando a lo largo del sexenio y cuyos objetivos generales se orientan a:

"1. Lograr que la administración pública cuente con un personal técnicamente capacitado, apto física y mentalmente, y adecuadamente motivado para desarrollar más productiva y eficazmente las actividades que tiene encomendadas, con lo que contribuirá a lograr las metas de desarrollo del Estado mexicano.

"2. Ofrecer al servidor público la oportunidad de ejercer una carrera digna, estable y bien remunerada que se desempeñe en el marco de un proceso permanente de moralización, superación y motivación de la vocación de servicio, permitiendo que la administración pública sea un campo atractivo para la captación y conservación de personal altamente calificado.

"3. Merecer la confianza de la comunidad haciendo que encuentre en la administración el medio apropiado para la tramitación y solución de sus demandas,así como para la satistacción oportuna de los servicios a que tiene derecho.

"Las poi íticas y acciones que se establecen en el Programa General de Reforma en Materia de Recursos Humanos considera las siguientes medidas concretas:

"1. Compatibilizar las normas existentes y definir las políticas y criteríos fundamentales que habrán de aplicarse a los recursos humanos del sector público federal.

"2. Agrupar o reubicar en una sola institución todas las poi íticas y funciones que ahora desarrollan múltiples entidades que intervienen en diversos aspectos de la macroadministración de recursos humanos, estableciéndose para el efecto una clara diferenciación entre la competencia y funciones que hayan de ser ejercidas centralmente y las que correspondan a las unidades operativas localizadas en cada dependencia.

"3. Establecer un efectivo sistema de informática que proporcione los datos suficientes, veraces

y actualizados para una adecuada planeaci6n de los recursos humanos y, por consecuencia, una fundamentada toma de decisiones.

"4. Desarrollar una acci6n permanente para motivar y reconocer el cabal cumplimiento de los deberes de los servidores públicos y suprimir radicalmente las prácticas y procedimientos viciados que fomentan la corrupción, pretenden ocultar la ineficiencia o propician la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas. Para tales efectos, el Sistema de Administraci6n de Recursos Humanos se propone desarrollar los mecanismos necesarios para actualizar y dar plena vigencia y operatividad a la Ley de Estrmulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federaci6n y la Ley de Responsabilidades."[82]

10. Estrategia Global para el Desarrollo 1978·1982

Este trabajo, elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto comprende la primera parte del Programa de Acción del Sector Público 1978-1982. La segunda parte, incluye las políticas y los programas quinquenales de cada uno de los sectores en que fue dividido el sector público para efectos de programación.

Como parte integrante del capítulo sobre el papel del Estado como rector del desarrollo, se incluye un inciso sobre la racionalidad administrativa, de la cual se afirma "es otro amplio campo de acción para el fortalecimiento del Estado". El desfase de la organizaci6n pública, que ya no correspond ía a las exigencias planteadas por la marcha de la sociedad global, habrá de superarse a fin de imprimir una mayor fluidez a la toma de decisiones cotidianas en todos los niveles del sector público.

"La reforma administrativa será un proceso permanente de evaluación y adecuación de las estructuras, funciones y mecanismos administrativos, a fin de dar solución eficiente a las múltiples demandas que necesariamente surgen en toda sociedad compleja y que los ciudadanos individual y colectivamente plantean a las diversas instancias de gobierno.

"Asimismo, las grandes decisiones de política, cuya instrumentación con frecuencia supone miliares de acciones que involucran a cientos o miles de empleados y funcionarios públicos, sólo se convierten en actos si se imprime una alta eficiencia al aparato públ ico, si aquellas decisiones y los mecanismos de comunicación administrativa y los instrumentos de acción que se utilizan guardan entre si la coherencia necesaria. De aquí la importancia crucial de avanzar en la reforma administrativa cuya primera fase ha sido satisfactoriamente cubíerta.?"

En virtud de lo anterior, se considera a la racionalidad administrativa como lineamiento de poi ítica para alcanzar el objetivo de fortalecer el Estado como rector del desarrollo. Se citan a continuación los lineamientos generales contenidos en la *Estrategia Global para el Desarrollo 1978-1982.*

Racionalidad administrativa

"1. La reforma administrativa contituye uno de los instrumentos básicos para lograr de manera

82propuesta de Programa de Gobierno. 1976-1982. México. octubre de 1976. pp. X11I/1-XIII/18.

83Secretaría de Programación y Presupuesto. *Programa de Acción del Sector Público* 1978·1982. *Primera Parte. Estrategia Gtobal para el Desarrollo.* pp. 90-91 .

conjuqada, el fortalecimiento financiero del sector público y el aumento en la eficiencia y la cobertura de los servicios que prestan. Por ello, a lo largo del quinquenio se profundizará la racionalización administrativa, y se simplificará a niveles cada vez más detallados la estructura de la administración, a través de la eliminación de duplicaciones funcionales y de la precisión clara de tareas y responsabilidades.

"2. La aplicación generalizada del presupuesto por programas en el sector público permitirá un uso más racional del gasto a través de la cuantificación de costos unitarios, su estandarización, y en general, la asignación precisa de los recursos a objetivos y metas previamente determinados.

"3. Se continuarán y profundizarán las medidas que conduzcan al aprovechamiento racional de los recursos humanos del sector público, las que cubrirán aspectos que incluyen la contratación, ubicación adecuada del personal de acuerdo a las capacidades y programas de capacitación progresiva, entre otros. En particular antes de efectuar contrataciones adicionales de trabajadores se empleará el personal insuficientemente aprovechado. Con ello se obtendrán incrementos en la productividad y un crecimiento menor en los gastos por servicios personales.

"4. Se estructurará un sistema de compras para el sector público que evite las adquisiciones prescindibles y precise las características de calidad y precio adecuadas a los verdaderos requerimientos del aparato administrativo. En este sentido será pertinente establecer mecanismos de coordinación dentro del sector público y formular normas y procedimientos para que a través de los programas de compras el sector público ejerza su poder de negociación frente a los proveedores, a fin de obtener los beneficios de las operaciones en gran escala."[84]

A manera de epílogo

La administración pública y sus adecuaciones ha sido considerada como factor fundamental de ejecución de los planes y programas del gobierno mexicano a través de nuestra historia, se ha destacado, a la vez, la necesidad de la racionalidad, eficiencia y eficacia del aparato público para alcanzar los objetivos y metas de los diversos gobiernos posrevolucionarios. Es de observarse el proceso de desarrollo de las poi íticas y estrategias de las mejoras administrativas, las cuales pasan de las consideraciones específicas a las generales, implicando toda una poi ítica de racionalidad y adecuación de la administración pública. Sin embargo, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se deja de considerar la restructuración administrativa como poi ítica de contenido del plan, una explicación posible sería de que estaba un proceso esta poi ítica. Estamos conscientes del carácter documental de esta recopilación, en consecuencia, invitamos a los estudiosos de la administración pública a su análisis crítico para así lograr la conceptualización histórica del proceso de desarrollo de la administración pública mexicana.

[84] *Ibíd.* pp.l10-111.

CRONICA DE DISPOSICIONES

t. CUERPO CONSULTIVO OFICIAL, PERMANENTE Y AUTONOMO EN ASUNTOS eCONOMICO-SOCIALES
DECRETO POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO FEDERAL, PARA EXPEDIR LA LEY QUE CREE UN CUERPO CONSULTIVO OFICIAL, PERMANENTE Y AUTONOMO. EN ASUNTOS ECONOMICO·SOCIALES.
DIARIO OFICiAL DEL 10 DE FEBRERO DE 1928.

2. CONSEJO NACIONAL ECONOMICO.
LEY DEL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO.
DIARIO OFiCiAL DEL 15 DE JUNIO DE 1928.

3. PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA
LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA.
DIARIO OFICIAL DEL 12 DE JULIO DE 1930.

4. CONSEJO NACIONAL DE eCONOMIA
DECRETO POR EL QUE SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNJON PARA ESTABLECER UN CONSEJO NACiONAL DE ECONOMIA.
DIARIO OFiCiAL DEL 31 DE JULIO DE 1933.

5. COMISION DE COLABORACION TECNICA
ACUERDO OUE CONSTITUYE UNA COMJSION DE COLABORACION TECNICA A LA DE PROGRAMA DE GOBIERNO PARA EL PERIODO PRESIDENCIAL 1934-'940 ABE LARDO RODRIGUEZ, PALACIO NACIONAL.
IB DE JULIO DE 1933.

6. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA
LEY QUE ESTABLECE EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
DIARIO OFiCiAL DEL 10. DE AGOSTO DE 1933.

7. CONSEJO LOCAL DE ECONOMIA
LEY QUE CREA EL CONSEJO LOCAL DE ECONOMIA DEL ESTADO DE NUEVO LEON.
18 DE AGOSTO DE 1933.

8. LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
ARTICULO 10.
DIARIO OFiCiAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1935.

9. LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
ARTICU LO 10.
DIARIO OFICIAL DEL 30 DE OICIEMBRE DE 1939.

10. LEY QUE REFORMA LA DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
ARTICULO 10.
DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1940.

11 COMISION FEDERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA
DECRETO QUE CREA LA COMISION FEDERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA, COMO ORGANISMO CONSULTIVO DE LA SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL
DIARIO OFICIAL DEL 9 DE JULIO DE 1942.

12. JUNTA DE ECONOMIA DE EMERGENCIA
DECRETO QUE CREA LA JUNTA DE ECONOMIA DE EMERGENCIA
DIARIO OFICIAL DEL 18 DE MAYO DE 1943.

13. COMISION NACIONAL DE PLANEACION PARA LA PAZ
DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE PLANEACION PARA LA PAZ
DIARIO OFICIAL DEL 15 DE FEBRERO DE 1944

14. LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
ARTICULO 10.
DIARIO OFICIAL DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1946.

15. CONTROL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
LEY PARA EL CONTROL DE ORGANiSMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
ARTICULOS 50. y 80
DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1947.

16. COMISION NACIONAL DE INVERSIONES
DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES.
DIARIO OFICIAL DEL 31 DE ENERO DE 1948.

17. PROGRAMA OE INVERSIONES 1953·1958
ACUERDO QUE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DEBERAN DE PROPORCIONAR A LA SECRETARIA DE HACIENDA EL PROGRAMA DE INVERSIONES RELATIVO AL SEXENIO 1953-1958.
DIARIO OFICIAL DEL 27 DE JUNIO DE 1933.

1B. COMISION DE INVERSIONES
ACUERDO QUE DISPONE QUE LA COMISION DE INVERSIONES DEPENDA DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.
DIARIO OFiCiAL DEL 29 DE OCTUBRE DE 1954.

19. LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
ARTICULOS 10. y 16, FRACCiONES II, 111, IV Y V.
DIARIO OFICIAL DEL 24 DE DiCiEMBRE DE 195B.

20. PROGRAMA DE INVERSIONES 1960-1964
ACUERDO QUE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, ELABOREN UN PROGRAMA DE INVERSIONES ANUALES DURANTE LOS AÑOS 1960 A 1964.
DIARIO OFICIAL DEL 30 DE JUNIO DE 1959.

21. PLANES NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL
ACUERDO PARA QUE TODAS LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO ELABOREN SUS PLANES DE ACCION PERSIGUIENDO LOS OBJETIVOS QUE SE SEÑALEN y SUMEN SUS ESFUERZOS PARA LA PROYECCION y EJECUCION DE PROGRAMAS COORDINADOS, TENDIENTES AL DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL DEL PAIS.
DIARIO OFiCiAL DEL 2 DE AGOSTO DE 1961.

22. COMISION INTERSECRETARIAL PARA FORMULAR PLANES NACIONALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL
ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE UNA COMISION INTERSECRETARIAL INTEGRADA POR REPRESENTANTES DE LAS SECRETARIAS DE LA PRESIDENCIA Y DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CON EL FIN DE QUE PROCEDA DE INMEDIATO A FORMULAR PLANES NACIONALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL DEL PAIS, A CORTO Y LARGO PLAZO.
DIARIO OFICIAL DEL 2 DE MARZO DE 1962.

23. LEY FEDERAL DE PLANEACION
INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PLANEACION
DEL SENADO DE LA REPUBLICA
CAMARA DE SENADORES
DIARIO OFICIAL DEL 29 DE OCTUBRE DE 1963.

24. LEY DE PLANEACION ECONOMICA NACIONAL
PROYECTO DE DECRETO SOBRE LA LEY DE PLANEACION ECONOMICA NACIONAL PRESENTADO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS POR EL DIPUTADO JORGE CRUICSHANK GARCIA
EL OIA 14 DE DICIEMBRE DE 1965.

25. UNIDADES DE PROGRAMACION
ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE PROGRAMACION EN CADA UNA DE LAS SECRETARIAS y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
DIARIO OFICIAL DEL 11 DE MARZO DE 1971.

26. PROGRAMACION DE INVERSIONES FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA
ACUERDO DE PROGRAMACION DE INVERSIONES FEDERALES POR ENTIDAD FEDERATIVA.
DIARIO OFiCiAL DEL 29 DE MAYO DE 1974.

27. COMISION NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL
DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACiONAL DEL DESARROLLO REGIONAL
DIARIO OFiCiAL DEL 28 DE ENERO DE 1975.

2B. LEY DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL
EXPOSICION DE MOTIVOS E INiCiATIVA DE LA LEY GENERAL DE PLANEACION ECONOMICA y SOCIAL.
OCTUBRE DE 1975.

29. LEY GENERAL DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE PLANEACION
ECONOMICA Y SOCIAL
OCTUBRE DE 1975.

30. LEY DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL
INiCiATIVA DE LEY DE PLANEACION
ECONOMICA y SOCIAL.
NOVIEMBRE DE 1975.

31. CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION
ACUERDO POR EL QUE EL EJECUTIVO FEDERAL
CELEBRARA CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION
CON LOS EJECUTIVOS ESTATALES, A FIN DE
COORDINAR LAS ACCIONES DE AMBOS ORDENES DE
GOBIERNO EN MATERIAS QUE COMPETEN AL EJECUTIVO
FEDERAL Y A LOS EJECUTIVOS ESTATALES DE MANERA
CONCURRENTE, ASI COMO EN AQUELLAS DE INTERES COMUN.
DIARIO OFiCiAL DEL 6 DE DiCiEMBRE DE 1976.

32. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
ARTICULOS 26 Y 32
OtARIO OFICIAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1976 Y
DEL 4 DE ENERO DE 1982.

33. COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO
SOCIOECONOMICO.
DECRETO POR EL QUE SE DISPONE QUE LOS COMITES
PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIOECONQMICO ESTABLECIDOS
EN TODOS Y CADA UNO DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA,
SON ORGANISMOS PUBLICOS DOTADOS DE PERSONALIDAD JURIDICA
Y DE PATRIMONIO PROPIO, CON EL FIN DE ASESORAR Y COADYUVAR
EN LA PLANIFICACION y PROGRAMACION A NIVEL LOCAL, CON LA
COLABORACION DE DIVERSOS SECTORES DE LA
COMUNIDAD.
DIARIO OFICIAL DEL" DE MARZO DE '977.

34. DELEGACIONES REGIONALES DE LA SECRETARIA
DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
ACUERDO aUE ESTABLECE LAS NORMAS GENERALES
DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS DELEGACIONES
REGIONALES DE LA seCRETARIA DE PROGRAMACION y
PRESUPUESTO.
DIARIO OFiCiAL DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1978.

35. MODELO DE CONVENIO DE COORDINACION
CONVENIO UNICO DE COORDINACION QUE CELEBRAN
EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL GOBIERNO DEL ESTADO.
VERACRUZ, VER. 5 DE FEBRERO DE 1980.

36. **PLAN** GLOBAL DE DESARROLLO '980·1982
DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN
GLOBAL DE DESARROLLO '9BD·'982.
DIARIO OFiCiAL DEL 17 DE ABRIL DE '980.

37. COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL
DESARROLLO (COPLADES)
DECRETO POR EL CUAL SE ABROGAN LOS OUE CREARON
y LOS QUE HAN MODIFICADO A LOS COMITES PROMOTORES
DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE LOS ESTADOS DE LA
REPUBLICA, y SE DISPONE QUE LAS DEPENDENCIAS Y
ENTIDADES FEDERALES PARTICIPEN EN LOS COMITES
ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO QUE
ESTABLEZCAN LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.
DIARIO OFICIAL DEL 31 DE FEBRERO DE 1981.

38. ACUERDO TIPO DE COORDINACION PARA EL ESTABLECIMIENTO
Y OPERACION DE LOS COPLADES
ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE
EL EJECUTIVO FEDERAL, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA
DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO, Y POR LA OTRA EL GO·
BIERNO DEL ESTADO DE..PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION
DE LOS COPLADES.

39. PROYECTO DE DECRETO ESTATAL PARA LA CREACION DE
LOS COPLADES
DECRETO POR EL QUE SE CREA EL COMITE DE PLANEACION
PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO.

40. REGLAMENTO INTERIOR DE LOS COPLADES
REGLAMENTO INTERIOR DEL COMITE DE PLANEACION
PARA EL DESARROLLO DEL ESTAOO.

41. CONVENIO UNICO DE DESARROLLO
CONVENIO UNICO DE DESARROLLO QUE RATIFICAN
EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO
DE AGUASCALIENTES.
DIARIO OFICIAL. MIERCOLES 6 DE ABRIL DE 1983.

Compilación: José Chanes Nieto
Gildardo Héctor Campero Cárdenas
Cipriano Flores Cruz

CUERPO CONSULTIVO OFICIAL, PERMANENTE Y AUTONOMO EN ASUNTOS ECONOMICO-SOCIALES

DECRETO POR EL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO FEDERAL, PARA EXPEDIR LA LEY QUE CREA UN CUERPO CONSULTIVO OFICIAL, PERMANENTE Y AUTONOMO, EN ASUNTOS ECONOMICO-SOCIALES. Diario Oficial del 10 de febrero de 1928.

Al márgen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.-Estados Unidos Mexicanos.-México.-Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constituclonal de los Estados Unidos Méxicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreto:

"PLUTARCO EIIAS CALLES, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

"Artículo único. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en el plazo de seis meses. contados a partir del d(a 10. de enero de 1928, expida la Ley que cree un Cuerpo Consultivo Oficial, permanente y autónomo, de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económico-sociales, integrado por representantes del Gobierno, de los obreros, los industriales, los comerciantes, los agricultores, la Banca, las sociedades científicas y los eonsumtdores.c-A. Censote, D. P.-M. L. Acosta, S. P.-L. Suárez, D. S.-José Maqueo Castellanos, S. S.-Rúbricas."

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los doce días del mes de enero de mil novecientos veintiocho.-P. Elías Calles, Rúbrica.e-El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda VCrédito Público, L. Montes de Oca, rúbrica.-AI C. lnq. Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.-Presente."

Lo comunico a usted para su publicación V demás fines.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, 3 de febrero de 1928.-EI Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación, A. Teieda.

LEY DEL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO

Diario Oficial del 15 de junio de 1928

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.-Estados Unidos Mexicanos.-México.-$ecretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unídos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente Decreta:

"Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que, en uso de la autorización concedida al Ejecutivo Federal por decreto del H. Congreso de la Unión, de 12 de enero de 1928, para la creación de un Cuerpo Consultivo de iniciativa libre y de consulta necesaria, en los asuntos económico-sociales de la Federa' ción, he tenido a bien expedir la siguiente

LEY DEL CONSEJO NACIONAL ECONOMICO

CAPITULO I

Objeto

Artíeulo 10. Se establece el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos, que tendrá por objeto el estudio de los asuntos económico-socia-

les de la Nación, y que será un cuerpo permanente y autónomo, de consulta necesaria y de iniciativa libre,

Arneute *20.* El Consejo Económico tiene facultades de investigación en todos los asuntos de carácter econórmco-soclal: puede nombrar libremente los peritos y comisiones técnicas que juzgue necesarios para el objeto, y recabar y coleccionar todos los datos de carácter estadrstico, ya sean oficiales o particulares, y, en general, procurarse todas las informaciones que a su juicio faciliten la solución de los problemas de (ndale económico-social cuyo estudio emprenda.

Artículo 30. Compete al Consejo Nacional Econ6mico:

al. Actuar como consultor necesario de las Secretarras de Estado y Departamentos Administrativos para todos los proyectos o estudios de carácter legislativo o reglamentario que se relacionen con las cuestiones de carácter econórnico-soclal del pars,

b}. Resolver las consultas que le formulen el Poder Legislativo Federal, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, o los Avuntarnientos sobre asuntos de carácter económico-social.

e). Presentar ante el Ejecutivo Federal las iniciativas de todas las medidas que estime conveniente para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país,

d). Presentar ante las autoridades de los Estados, en forma de sugestiones, las iniciativas de que habla la fracción anterior, cuando éstas se refieran a disposiciones legales o a medio das administrativas de la competencia de las propias autoridades locales,

CAPITULO 11

Organizaci6n

Artículo 40. El Consejo Nacional Económico se integrará con:

a). Un representante de cada una de las Secretarres de Estado y Departamentos Administrativos siguientes:

Secretarfa de Gobernación;
Secretarra de Hacienda y Crédito Público;
Secretaría de Agricultura y Fomento;
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo;
Departamento de Salubridad;
Departamento de la Estadrstica Nacional.

b). Tres consejeros de la Universidad Nacional de México, designados por el Consejo Universitario.

e). Tres consejeros designados por las sociedades científicas y culturales existentes en el Distrito Federal, con tal de que éstas tengan tres años por lo menos de fundadas y cuenten con cien socios activos como mínimo,

d). Dos consejeros de las instituciones nacionales de crédito, debiendo corresponder uno de ellos al Banco de México.

e}. Un consejero de las Compañt'as de Seguros.

t), Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras de Comercio.

g). Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras 1ndustriales.

h). Tres consejeros de la Confederaci6n de Cámaras Agrícolas.

i). Dos consejeros de las instituciones nacionales de transportes.

[L Un consejero de las asociaciones de propietarios de predios urbanos de la República, en los términos que señale el Reglamento de la presente Ley.

k). Cinco consejeros de la Confederación Regional Obrera Mexicana.

i}. Un consejero de la asociación de sociedades cooperativas de consumo, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

lO, Un consejero de la asociación de sociedades cooperativas agrícolas, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley,

m). Un consejero de la asociación de sociedades cooperativas industriales, que cuente en el país con el mayor número de éstas, en los términos que establezca el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 50. Por cada consejero propietario se nombrará un suplente.

Artículo 60. Los consejeros durarán en su encargo cuatro años, podrán ser reelectos y sus comitentes podrán pedir en cualquier tiempo al Consejo su renuncia en los términos siguientes:

I. La remoción de cualquiera de los consejeros de la fracción a) del articulo 40., podrá pedirla el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo que lo haya designado.

11. La remoción de cualquiera de los consejeros de Que hablan las fracciones b) y"d), del mismo artículo, podrá pedirla el Consejo respectivo.

111. La remoción de cualquiera de los demás consejeras, podrá pedirla la Directiva de la asociación o institución que los haya designado, cuando esta medida sea aprobada por el 75% de los miembros presentes de la misma Directiva.

Artículo 70. Solicitada la remoción de un consejero en los términos del artículo anterior, será necesario, para que tal remoción se efectúe, que la medida sea aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo reunido en pleno.

Artículo 80. Para ser miembro del Consejo Nacional Económico, se necesita ser mexicano por nacímiento o por naturalización, mayor de veinticinco años, tener honorabilidad reconocida y hallarse en el goce de sus derechos.

Artículo 90. Los miembros del Consejo representan los intereses particulares de las Instituciones que los hayan designado y además los económicos de todo el país. Su voto es completamente libre, y para emí·· tirio sólo deberán atenerse a su conciencia y a su recto saber.

Artículo 10. La Mesa Directiva del Consejo será nombrada por éste en sesión plena, con excepción del Presidente. Se compondrá de un Presidente y de dos vicepresidentes y dos secretarías que durarán un año en el desempeño de sus cargos, pudiendo ser reelectos. El Presidente nato del Consejo es el ciudadano Presidente de la República, quien podrá delegar en alguno de los Secretarios de Estado, la facultad de presidir las seclones plenarias. Cualquiera de los Vicepresidentes presidirá las sesiones que no sean plenarias.

Artículo 11. El Consejo eligirá en su seno una comisión Permanente compuesta de trece miembros, en la que figuren forzosamente dos Consejeros del Gobierno, dos de los trabajadores, uno de las asociaciones cientifícas uno de las instituciones de crédito y uno de las asociaciones de las sociedades cooperativas.

Artículo 12. Tan pronto como sean designados por el Consejo en pleno los consejeros que deben integrar la Comisión Permanente, eligirán de entre ellos un Presidente y un Secretario. El primero durará dos años en el ejercicio de su encargo, y el segundo cuatro años. Tanto uno como otro pueden ser reelectos.

Artículo 13. El Consejo reunido en pleno nombrará también un Oficial Mayor, el que sólo podrá ser removido de su cargo a petición de la Comisión Permanente, aprobada por la mayoría absoluta de los miembros presentes del Consejo reunido también en pleno.

Artículo 14. La Comisión Permanente nombrará eligiéndolas de acuerdo con lo prescrito en los artículos 15 y 16 de esta Ley, dos Subcomisiones auxiliares una de Economía y Finanzas y otra de Economía Social, encargadas de estudiar los asuntos que la primera someta a su consideración. Los estudios de estas Subcomisiones serán tan amplios como el asunto lo requiera, y para poder llevar a cabo sus labores, podrán consultar no sólo con los peritos oficiales, sino con todos los que juzguen necesarios.

Artículo 15. La Subcomisión de Economía y Finanzas se compondrá de cinco miembros, elegidos uno por cada una de las representaciones siguientes: Secretarías de Estado, comerciantes, industriales, agricultores y obreros.

Artículo 16. La Subcomisión de Economía Social se compondrá de cuatro miembros, elegidos uno por cada una de las representaciones siguientes: Secretarías de Estado, industriales, agricultores y obreros.

Artículo 17. Las Secretadas de Hacienda y Crédito Público, de Industria, Comercio y Trabajo, de Agricultura y Fomento, y de Comunicaciones y Obras PÚ-

blicas, y de los Departamentos de Salubridad y de la Estadística Nacional, pondrán al servicio del Consejo, cuando éste lo solicite, los peritos que requiera el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 18. Las Subcomisiones tendrán la obligación de reunirse para tratar conjuntamente los asuntos que se les hayan turnado, cuando así lo solicite cualquiera de ellas o cuando lo acuerde el Presidente de la Comisión Permanente.

Artículo 19. Los miembros del Consejo que no sean miembros de las Subcomisiones, pueden asistir a las sesiones de éstas, teniendo derecho a voz en ellas, así como el de presentar observaciones e iniciativas en el seno de las mismas.

CAPITULO 111

Funcionamiento

Artículo 20. El Consejo Económico celebrará cuatro penodos de sesiones generales ordinarias en el año, aprovechando los diez primeros oras hábiles de cada trimestre natural, sin perjuicio de celebrar sesiones extraordinarias cuando sea requerido para ello por el C. Presidente de la República o por la Comisión Permanente del propio Consejo.

Artículo 21. Se considerará integrado el quórum, en las sesiones plenas del Consejo, con la presencia de veincinco consejeros, cualquiera que sea su representación.

Artículo 22. Para que la Comisión Permanente celebre sesión, será necesaria la presencia de siete de los consejeros que la integran.

Artículo 23. Para que las Subcomisiones de Economía y Finanzas y de Economía Social celebren sesiones será necesaria la presencia, en cada una de ellas, de tres de los consejeros que las integran.

Artículo 24. Las elecciones para designar a los miembros dè las Mesas Directivas, se verificarán en la primera sesión ordinaria del año.

Artículo 25. La Comisión Permanente, cuando lo juzgue necesario, podrá designar comisiones especiales para el estudio de asuntos determinados que expresamente les encomiende. Estas Comisiones especiales obrarán como auxiliares de las Subcomisiones.

Artículo 26. La Comisión Permanente, tomando en consideración las circunstancias del caso, determinará qué asuntos deben considerarse como de urgente resolución, y así lo indicará a las Subcomisiones al turnarles tales asuntos, pudiendo, además, señalarles el plazo dentro del cual deban rendir su dictamen.

Artículo 27. Cuando la Comisión Permanente juzgue que un asunto de los sometidos a la resolución del Consejo, sea de tal naturaleza que no debe pasarse a ninguna de las Subcomisiones, sino que debe ser tratado en Consejo reunido en pleno, 10 reservará para la próxima sesión general ordinaria, o bien convocará a sesión general extraordinaria siempre que esta última medida sea aprobada por los votos de las dos terceras partes de sus miembros.

Artículo 28. Cuando el asunto que se someta a la Comisión Permanente o que ésta someta a cualquiera de las dos Subcomisiones, sea de carácter urgente, la resolución que reciba se comunicará al consultante, sin necesidad de someterla previamente a la aprobación del Consejo reunido en pleno, siempre que en cualquiera de las dos Subcomisiones tal resolución haya sido aprobada por cuatro de la totalidad de los miembros de ella, y Que en la Comisión Permanente lo sea por la mayoría absoluta de los miembros presentes, o bien, que habiendo sido aprobada en la Subcomisión por tres votos solamente, lo sea en la Comisión Permanente por diez votos cuando menos.

Artículo 29. El Consejo tendrá obligación de presentar ante el Ejecutivo Federal, en el plazo que éste le fije, las consultas que el mismo le formule, y a las cuales se refiere la fracción a) del artículo 30.

CAPITULO IV

Disposiciones generales

Artículo 30. El Consejo gozará de las franquicias postal y telegráfica para toda su correspondencia oficial.

Artículo 31. Los miembros y empleados del Consejo están obligados a guardar secreto sobre los datos e informes que reciban o que obren en los archivos del propio Consejo, cuando tales datos o informes

procedan de investigaciones especiales. La Comisión Permanente destituirá a los empleados del Consejo Económico que no guarden el secreto prevenido; y el Consejo en pleno revelará de su cargo a los consejeros que no respeten el secreto previsto.

Artículo 32. Sólo tendrán derecho a remuneración los miembros del Consejo que formen parte de la Comisión Permanente o de las Subcomisiones de Economía Social y de Economía y Finanzas. El Presupuesto federal determinará la cantidad que cada consejero deberá percibir como honorarios.

Artículo 33. A medida que progresen fas trabajos del Consejo Económico, se le incorporarán los Departamentos, Secciones, Comisiones o Juntas que el Ejecutivo Federal acuerde para el mejor servicio.

Artículo 34. El Consejo será considerado como autoridad para todos los efectos de pedir o rendir información y de recibir las declaraciones que ante él se hagan. Los funcionarios y empleados del mismo serán considerados, para estos efectos, como funcionarios o empleados de la Federación.

Artículo 35. En caso de que los dictámenes o resoluciones del Consejo no sean aprobados por unanimidad de votos, al dictamen aprobado por la mayoría se acompañará, si así lo pidiere la minoría, el dictamen que ésta haya sostenido, con los datos e informes que le hayan servido de base.

Artículo 36. Las inciativas del Consejo se publicarán en el Diario Oficial. También se publicarán, en el mismo Diario, las resoluciones que recaigan a las consultas que le sean dirigidas, cuando así lo acuerde la Comisión Permanente.

Artículo 37. El Consejo podrá recibir donaciones y legados y tendrá personalidad [uridica para administrar sus bienes propios.

Artículo 38. Los empleados del Consejo serán nombrados y removidos por el Presidente de la República, a propuesta de la Comisión Permanente del Consejo.

TRANSITORIOS:

Artículo 10. Para el pago de los empleados del Consejo, así como para los demás gastos que demande el funcionamiento del mismo durante los meses del año en curso, se consigna la cantidad de

Artículo 20. Durante los meses del año en curso, los miembros del Consejo no percibirán emolumentos ningunos.

Artículo 30. Queda facultado el Consejo Nacional Económico para expedir su Reglamento interior.

Artículo 40. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de la presente Ley, tomando en cuenta la iniciativa que para el efecto le presente el Consejo, en el término de 60 días, a partir de la fecha de su instalación.

Artículo 50. El Presidente de la República, de acuerdo con las Secretarías de Industria, Comercio y Trabajo, y de Hacienda y Crédito Público, dictará las medidas conducentes a efecto de que se integre y quede debidamente instalado el Consejo Nacional Económico, a reserva de que se expida el Reglamento en los terminas del artículo anterior.

Artículo 60. Esta Ley entrará en vigor desde la fecha de su publicación en el "Diario Oficial".

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos veintiocho. P. Elías Calles. Rúbrica. El Secretario de Estado y del Despacho de Industria, Comercio y Trabajo. Luis N. Morones. Rúbrica. Al C. Gonzalo Vázquez Vela. Oficial Mayor de Gobernación encargado del Despacho. Presente.

Lo comunico a usted para su publicación y demás fines.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, junio 14 de 1928. El Oficial Mayor de Gobernación, Encargado del Despacho, G. Vázquez Vela. Rúbrica.

Al C....

PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA

LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA

Exposición de motivos de la Ley Sobre Planeaci6n General de la República, de 12 de julio de 1930. Diario Oficial 12 de julio de 1930.

Artículo 10. Este artículo contiene la definición general de la materia de que trata esta Ley.

Artículo 20. Este artrculo se refiere al "Plano Nacional de México," es decir, a una serie de documentos gráficos que expresen las ideas, estudios, programas, investigaciones y proyectos de obras materiales que se vayan realizando o que deban realizarse para formar un Plano de Conjunto, coordinador y regulador del desarrollo ordenado y armónico del pafs,

No debe entenderse por "Plano Nacional de México" un mapa o carta geográfica, sino un documento gráfico, dinámico, viviente, sujeto a variaciones de acuerdo con las necesidades nuevas que surjan, adaptable a condiciones diferentes, elástico, sostenido al día, de acuerdo con los cambios que se le vayan haciendo, pero siempre como documento básico, orientador de lineamientos generales, encauzador, regulador del crecimiento progresivo y ordenado del país.

Artículo 30. Este artículo explica lo que abarca el "Plano Nacional de México."

El inciso primero de este artículo se refiere a la zonificación del país, que consiste en dividir al territorio nacional en zonas o sea en las comarcas de determinado tipo, en las que concurra un conjunto de circunstancias predominantes que las caracterice y que defina las condiciones en que pueda lograrse su mejor aprovechamiento.

Se atenderá para ello a la muy ventajosa posición geográfica singular de México, con notable desarrollo litoral, constando a la vez el país de un territorio continental, de otro ístmico y de dos peninsulares como plementarlos, con reducido número de países limítrofes.

Igualmente, se tendrá en cuenta que posee interesantes variedades en la distribución de sus relieves y de sus cuencas fluviales, en la de sus areas ctirnatéricas, así como en la de su producción vegetal y animal, contando con valiosísimos recursos en el subsuelo y con una serie de diversos elementos en los que interviene la influencia del factor humano en cada comarca.

Todas estas circunstancias nos ponen en aptitud de pensar que al ser expresadas en conjunto de un modo ordenado, en representaciones geográficas generales o parciales de la República, permitan darse cuenta graficamente de la potencialidad de cada comarca mexicana, para desarrollar sus energías latentes o apenas iniciadas en su desenvolvimiento económico.

De esta manera podrán ser armónicamente aprovechados los recursos que predominan en cada zona, basándose en el estudio que se haya hecho, aportando el mayor acopio de datos, por lo que la utilidad que ofrezca el "Plano Nacional de México" es indiscutible, por su trascendencia, para la vida futura de la Nación.

Con ese fin, se propone la Comisión de Programa estudiar las zonas conforme a los siguientes aspectos y quizá algunos otros que se deriven de los estudios que se vayan emprendiendo acerca de este asunto:

a). ZONAS de recursos naturales: animales, vegetales y minerales.
b). AGRICOLAS.
el. GANADERAS.
d). DE CAZA Y PESCA.
e). MINERAS.
n. PETROLERAS.
g). CARBONIFERAS.
hl. DE CAIDAS DE AGUA.
U. DE IR RIGACION.
0. INDUSTRIALES Y MANUFACTURERAS.
k). COMERCIALES.
1). RESIDENCIALES DE DIVERSOS TIPOS.
m). DE COLONIZACION.
n). MI LITARES.
o). EDUCACIONALES.
p). CURATIVAS Y DE SANATORIOS.
q). DE CEMENTERIOS.
r}. DE BELLEZAS NATURALES.
s). DE PARQUES NACIONALES Y RESERVAS FORESTALES.
t}. ARQUEOLOGICAS Y DE CONSERVACION DE MONUMENTOS ARTISTICOS, HISTORIGOS Y ARQUITECTONICOS.

u). DE PLACER Y DE RECREO.

11. Para la formaci6n de este inciso que se refiere a la planeacl6n y zonificación urbana y regional del Distrito y Territorios Federales, problemas con caracteres más definidos y circunscritos que los relacionados con la planeación del territorio nacional, se tuvo en cuenta: que son de la competencia del Gobierno Federal por estar dichas entidades bajo su jurisdicción; que la capital de la República, por su importancia, merece el más cuidadoso estudio de sus problemas para adoptar el mejor programa de acción posible: que iniciada esta labor en dichas entidades servirá de poderoso estimulo y ejemplo a las demás del pars, y que contándose con mayor acopio de datos en los que al Distrito Federal se refiere, se llevarán a cabo los estudios respectivos sin grandes dificultades ni mayor demora.

Los Planos Reguladores tendrán por objeto expresar gráficamente los lineamientos a que se sujetará el desarrollo de estas entidades, dando un programa definido, más amplio y detallado que el que en sí encierra el "Plano Nacional de México" para el resto del país y del cual forman parte muy importante.

111. En este inciso se tuvo en cuenta que dado el gran interés que tienen las obras de mejoramiento que deben emprenderse en el sistema hidrógrafico del Valle de México, para garantía de la capital y de las demás poblaciones del mismo, se consideran de imperiosa necesidad el que se sujeten a un programa de conunto y de coordinación todas las autoridades que ahora, aislada y parcialmente, han tratado de resolver el problema, sin llegar a lograrlo por falta de armonía en sus esfuerzos.

IV. Este inciso fue redactado en sus términos para lograr que las comunicaciones se distribuyan en todo el país de manera que todas sus regiones participen de ese beneficio y al mismo tiempo se complementen unos y otros medios de transporte en vez de hacerse una competencia ruinosa, como en muchos Casos ha sucedido hasta ahora: por lo que resalta la necesidad de que en el futuro obedezcan sus trazos generales a un programa de conjunto, de coordinación y de mutua cooperación.

V. El objeto de este inciso es buscar que la ubicación de los puertos responda a las necesidades que les impone su función, teniendo en cuenta todos los factores que puedan influir ventajosamente en su prosperidad, especialmente los que se refieren a sus cuencas económicas alimentadoras respectivas y señalar los caracteres generales que deban llenar en sus disposiciones de acuerdo Con su relativa importancia y objeto.

VI. Este inciso se refiere a la ubicación de los aeródromos (campos de aterrizaje, puertos aéreos terrestres y maritímos, y campos de emergencia), de acuerdo con las necesidades comerciales del país, el enlace de las rutas aéreas con las demás vías de comunicación y muy especialmente con las de la defensa nacional.

VII. Por medio de este inciso se persigue que las obras de aprovechamiento de aguas que ejecute en lo sucesivo la Federación se sujeten a estudios concluyentes en todos los aspectos, para conseguir de ellas el mejor resultado en consonancia con los demás factores de la riqueza y prosperidad nacional tomados en su conjunto.

VIII. Con lo dispuesto en este .inciso se trata de resolver los problemas fundamentales de la higiene pública en relación con los demás factores que puedan influir en ella dentro del plan de conjunto y coordinación de las obras materiales que emprenda la Federación.

IX. Este inciso trata sobre forestación, reservas forestales y parques nacionales, y tiene por objeto coordinar las actividades de la Secretaría de Agricultura sobre este particular, atendiendo al plan de conjunto del desarrollo del país.

X. Este inciso que trata de la clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República, tiene por objeto procurar mejorar los servicios públicos, para la cual es indispensable contar con edificios adecuados. Se ocupará de la ubicación de dichos edificios localizándolos lo más convenientemente posible; de la edificación de los que sea necesario construir; de la restauración y acondicionamiento de los ya existentes; se estudiarán dichos edificios, tanto aisladamente considerados, como desde el punto de vista de su agrupamiento conveniente en ciertos casos, para formar centros cívicos, estudiando estos últimos en sus diversas categorías.

Artículos 40. Y 50. Para estimular la iniciativa y la cooperación privada y para despertar el interés de tos mexicanos en los problemas relacionados con la formación del "Plano Nacional de México," así como para lograr que el Gobierno se vea apoyado por la opinión pública consciente y convencida de los fines de mejoramiento social colectivo que persigue el Ejecutivo. se ha estimado conveniente crear un órgano de carácter consultivo -la Comisión Nacional de Planeación- compuesta de elementos idóneos, desinteresados. de representación social y capacidad técnica, que aportarán, sin duda, un conjunto valiosrsimo de conocimientos, de experiencias y de ayuda a la Comisión de Programa, órgano oficial del Gobierno en esta materia.

Artículo 60. Por circunstancias especiales se ha creído conveniente también, dejar establecido que la Presidencia Honoraria de esta Comisión la ocupe el C. Presidente de la República por su interés personal en el desarrollo de estos asuntos, y la Presidencia Ejecutiva el C. Secretario de Comunicaciones y Obras PÚblicas, por sus relaciones constantes con la Comisión de Programa, y por su capacidad para unificar todos los esfuerzos en la realización de esta labor nacional,

Artículos 70. y 80. Estos artículos se refieren solamente a reglamentación interior de la Comisión Nacional de Planeación.

Artículo 90. Para unificar, coordinar y encauzar todos los esfuerzos aislados de las diversas dependencias del Gobierno, la experiencia ha desmostrado que existe la necesidad imperiosa de crear un órgano especialista capaz de lograr esa coordinación por medio de una labor tenaz de divulgación y de educación entre los elementos oficiales y privados.

la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas es la más indicada, por sus funciones y por su personal técnico, para contar entre sus dependencias a la Comisión de Programa.

Sin embargo, se ha c-erdo conveniente que en la Comisión de Programa y en la Comisión Nacional de Planeación haya representantes técnicos de las Secretarras y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, para que los problemas Que afecten más directamente a cada una de esas dependencias reciban la atención muy especial de dichas comisiones, por conducto de los elementos técnicos de cada una de dichas dependencias.

De esta manera los planos y estudios parciales que se vayan haciendo por la Comisión de Programa, así como el Plano de Conjunto definitivo, el "Plano Nacional de México," podrán considerarse justamente como la obra de todos, como una obra de conjunto de carácter nacional.

Artículo 10_ los incisos! a XII de este artrcuto Que especifican las facultades y obligaciones de la Comisión de Programa, explican claramente la clase de estudios, investigaciones y programas que habrá de llevar a cabo dicha Comisión de Programa. Entre ellos el inciso I, que se refiere a la formación de la Encielopedia Cívica Nacional y que tiene por objeto la recopilación de toda clase de datos históricos, gráficos, planos, estudios, etc., para archivarlos y catalogarlos en forma ordenada y metódica y de fácil consulta, reuniendo de esta manera infinidad de datos que existen en toda la República dispersos para que puedan ser utilizados por todos los mexicanos.

Articulo 11. En vista de que es frecuente encontrar en algunas oficinas del Gobierno ciertas dificultades para obtener datos e informes necesarios para la realización de diversos estudios, se creyó conveniente especificar claramente que es facultad de la Comisión de Programa el poder obtener cualquier documentación necesaria en los archivos de las oficinas públicas.

Artículos 12 y 13. Como los problemas más serios que puedan presentarse en la formación de los estudios parciales y los del "Plano Nacional de México," son las diferencias que puedan surgir entre las diversas dependencias del Gobierno y con los particulares, se creyó conveniente consignar en este Capítulo, como facultad del ejecutivo, el resolver esas diferencias contando con el amplio esptrttu de comprensión, de benevolencia y de generosidad ya demostrado por el C. Presidente de la República.

Artículo 14. A pesar de que el artículo 27 de la Constitución especifica con claridad las facultades del Ejecutivo en materia de expropiación, se ha crerdo conveniente añadir en este anículo algunos de los preceptos Que establece la Ley de 82 sobre esa materia, para ayudar al Ejecutivo en la aplicación de los proce-

dimientos sobre expropiación declarando de una vez que: "son de utilidad pública las obras que apruebe el C. Presidente de la República, de acuerdo con la formación del "Plano Nacional de México." En consecuencia, el Ejecutivo de la Unión podrá expropiar, mediante indemnización, para la ejecución de tales obras, los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios. "

Artículos 15 y 16. En vista de que uno de los objetos principales de esta Ley, es coordinar y encauzar las actividades de las diversas dependencias del Gobierno en tanto a proyectación y ejecución de obras materiales, y en vista de que actualmente no existe ningún medio para controlar la formación de estudios y proyectos que sirven para la ejecución de obras materiales que no obedecen en muchos casos a ningún plan de conjunto y de orden, se cree oportuno establecer que estos estudios y proyectos deben de tener la aprobación previa de la Comisión y Programa y se establece también que en caso de que el fallo de dicha Comisión sea desfavorable, podrán tener las dependencias el derecho de ocurrir a la Comisión Nacional de Planeación y al C. Presidente de la República para su resolución final.

Artículo 17. Este artículo expresa que el costo de formación del "Plano Nacional de México," quedará aprobado en los presupuestos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 18. Con el fin de que los estudios parciales que se vayan terminando en relación con la formación del "Plano Nacional de México," puedan, tener observancia obligatoria, se ha creído conveniente estipular en este artículo que tendrán carácter de disposiciones complementarias de esta Ley, facilitando de esta manera los cambios que se hagan, tanto a los estudios públicos como al "Plano Nacional de México,"

Artículo 19. Este artículo expresa que esta Ley deroga todas las leyes y disposiciones anteriores que se opongan a su cumplimiento.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal. -Estados Unidos Mexicanos. -México.-Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente ley:

"PASCUAL ORTIZ RUBIO, Presidente Constitucional de los Estados Uunidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de la facultad que ha tenido a bien conlerirrne el H. Congreso de la Unión, por Decreto de 11 de enero de 1930, y

CONSIDERANDO

Que entre las manifestaciones del progreso moderno, como signo evidente del adelanto cultural, está el de la satisfacción de una vida más cómoda, más higiénica y más agradable, buscando dentro del bienestar individual el interés colectivo, tendiendo a 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 hace más de medio siglo se inició este rnovimiento en varias naciones, significándose por la mejor disposición de las grandes ciudades, provocando su embellecimiento, su circulación más perfecta y la distribución racional de sus actividades dentro del área de su posible ensanche, en un período inmediato;

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 y más debido, 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 movimiento 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:

Que dentro de la época de realidades reconstructivas en que debemos vivir, conviene aprovechar las ventajas de nuestra situación geográfica y sin dejar de conservar nuestras tradiciones históricas, urge proceder a formular una serie de estudios para encauzar las actividades de la Nación y coordinar los esfuerzos de sus

habitantes hacia una era de prosperidad que asegure la paz orgánica que todos anhelamos conquistar;

Que para corregir el descuido y la falta de orientación y de educación que ha prevalecido entre nosotros conviene formar programas que regulen nuestra vida funcional, social y económica;

Que para lograr los mejores resultados en una acción coordinadora de conjunto, deben emprenderse los estudios y las investigaciones necesarias que serán consignados en documentos gráficos que normen los trabajos que deban ejecutarse en el futuro;

Que estos asuntos deben encomendarse a un cuerpo técnicamente capacitado que funcione en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por ser la más indicada para encargarse de esta labor;

Que entre estos problemas ocupará lugar preferente el del mejoramiento de las condiciones en que viven nuestras clases populares, para que disfruten de comodidades que fortalezcan su espfrttu y conserven su salud; y

Que debe existir un órgano del Ejecutivo que vele por la satisfacción de tales necesidades, adoptando medidas de orden y de previsión sobre la base de la mayor economía y de la más estricta eficiencia, formulando un "programa de conjunto" que beneficie a todos los mexicanos, para cumplir con las orientaciones señaladas al inciarse el actual período gubernativo de las instituciones y de la reconstrucción nacional, expido la siguiente:

LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA

CAPITULO I

De la Planeación

Articulo 10. 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 contructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su histoia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras.

Articulo 20. Para lograr el objeto a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la formación del "Plano Nacional de México" y SUs especificaciones complementarias. Este plano estará constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados en el artfculo anterior y .que tendrán por objeto regular el desarrollo armónico del país.

Articulo 30. El "Plano Nacional de México" abarcará los aspectos y estudios siguientes, en sus lineamientos generales:

1. La división del territorio nacional en zonas, clasificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a que se destinen.

11. La planeación y zonificación urbana y regional y la información de los Planos Reguladores del Distrito y Territorios Federales.

111. El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.

IV, La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte.

V. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los puertos fluviales y rnarttimas.

VI. La ubicación adecuada y caracteres generales que deberán satisfacer los aeródromos.

VII. El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la Federación.

VIII. La regulación de las obras de drenaje y saneamientos del Distrito y Territorios Federales,

IX. Los lineamientos del programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República,

X. La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República.

CAPITULO 11

De la Comisión Nacional de Planeación

Artículo 40. Se establece la Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de Cuerpo Consultivo de la Comisión de Programa, de que trata el Capftu!o 111 de esta Ley,

Artículo 50. La Comisión Nacional de Planeación se constituirá: por un representante técnico de cada una de las Secretarras y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación, distintos de los que formen parte de la Comisión de Programa;

Por cinco representantes de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación;

Por un representante de la Universidad Nacional Autónoma;

Por un representante técnico de cada una de las instituciones siguientes:

Academia Nacional de Historia y Geografía.

Asociación de Ingenieros y Arquitectos.

Asociación Médica Mexicana.

Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana.

Barra de Abogados.

Centro Nacional de Ingenieros.

Comisión Nacional Bancaria.

Comisión Nacional de Turismo.

Confederación de Cámaras Agrícolas.

Confederación de Cámaras de Comercio.

Confederación de Cámaras Industriales.

Sociedad de Arquitectos Mexicanos.

Sociedad Cientlflca "Antonio Ataste".

Sociedad Mexicana de GeograHa y Estadística,

Unión de Propietarios de Casas, y por un representante técnico de cada una de las Instituciones que por unanimidad de votos de la Comisión Nacional de Planeación sean admitidas para formar parte de ésta.

La Comisión Nacional de Ptaneación se reunirá en la forma que lo determine el reglamento respectivo y sus miembros percibirán los honorarios que fije dicho reglamento por cada junta a que asistan, cargándose el importe de ellos al presupuesto de la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 60. Sera Presidente Honorario de la Comisión Nacional de Planeacíón el C. Presidente de la República, y Presidente Ejecutivo de la misma Comisión el C. Secretario de Comunicaciones y Obras PÚblicas.

Artículo 70. Los miembros de la Comisión Nacional de Planeación se renovarán parcialmente cada uno en la forma que prevenga el reglamento respectivo.
tivo.

Artículo 80. La decisión de los asuntos de la competencia de la Comisión Nacional de Planeación y su funcionamiento interior, se regirá por lo que disponga el reglamento de esta Ley.

CAPITULO 111

De la Comisión de Programa

Artículo 90. Se constituye una Comisión denominada de Programa, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que se encargará de llevar a cabo todos los estudios, planos y programas enumerados en la presente Ley. Esta Comisión se integrará con el personal de la Secretaria de Comunicaciones y Obras Públicas, que fije el reglamento de esta Ley y que percibirá los sueldos que señale el presupuesto respectivo, y además, con un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación. Presidirá esta Comisión el C. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 10. Para la formación del "Plano Nacional de México," la Comisión de Programa tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

1. Promover y dirigir la ejecución de los levantamientos topográficos y tototopoqráficos que se juzguen necesarios.

11. Formular el programa general para completar la formación de las cartas geográficas, meteorológicas, climatéricas y geológicas de la República.

111. Hacer el programa para la formación de los planos catastrales del país.

IV. Estudiar y determinar los caracteres generales de la casa habitación mexicana, especialmente la de la clase trabajadora, industrial y campesina del país.

V. Formar la Enciclopedia Cívica Nacional.

VI. Formar un museo plástico que de a conocer nuestros monumentos, bellezas naturales y proyectos para el mejoramiento material del país.

VII. Divulgar ampliamente los trabajos Que ejecute.

VIII. Tener el carácter de Cuerpo Consultivo con respecto a los Estados y Municipios, en la formación de sus respectivos Planos Reguladores, y en la expedición de sus reglamentaciones correspondientes.

1X. Fomentar la creación de Comisiones Locales de Planeación.

X. Dirigir técnicamente la formación y el desarrollo de los programas que sigan las Juntas de Mejoras Materiales, subvencionadas por el Gobierno Federal en alguna forma, y tener el carácter de Cuerpo Consultivo con respecto a las Juntas Privadas de Mejoras Materiales.

XI. Hacer los demás estudios necesarios, reuniendo todos los datos y llevando a cabo las investigaciones indispensables.

XII. Vigilar el exacto cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 11. La Comisión de Programa está facultada para requerir los datos, informes y documentos Que obren en los archivos públicos y que sean necesarios para hacer los estudios a Que se refiere el artículo anterior. Los jefes de las oficinas respectivas están obligados a proporcionar a la Comisión de Programa tales elementos inmediatamente.

CAPITULO IV

De las Facultades del Ejecutivo

Artículo 12. El Ejecutivo de la Unión resolverá las diferencias que surjan entre las diversas dependencias del mismo, ya fuere en la formación o en la ejecución del "Plano Nacional de México."

Artículo 13. Fijar de acuerdo con los interesados, o por los procedimientos legales respectivos, las compensaciones que deban pagar los propietarios beneficiados por cualquier obra que se emprenda en reta. ción con la aplicación de esta Ley, así como las indemntzaciones que hayan de pagarse a los propietarios que resulten afectados.

CAPITULO V

Prevenciones Generales

Artículo 14. Son de utilidad pública las obras que apruebe el C. Presidente de la República, de acuerdo con los estudios de la Comisión de Programa, en relación con la formación del "Plano Nacional de Méxica." En consecuencia, el Ejecutivo de la Unión podrá expropiar, mediante indemnización, para la ejecución de tales obras, los terrenos, edificios, materiales y aguas que sean necesarios.

Articulo15. Los proyectos para obras materiales formulados por las Secretarías, Departamentos y, en general, por las demás dependencias del Gobierno Federal, que se relacionen tanto con los estudios parciales que se vayan terminando cuanto con el "Plano Nacional de México," no podrán ejecutarse sin ser previamente aprobados por la Comisión de Programa.

Artículo 16. Si el dictamen de la Comisión de Programa es desfavorable a la ejecución de obras acordadas por algunas de las dependencias del Ejecutivo, se someterá el caso a consulta de la Comisión Nacional de Planeación y a resolución del C. Prsidente de la República.

Artículo 17. El costo de la formación del "Plano Nacional de México" quedará incluido en los presupuestos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 18. El Ejecutivo de la Unión expedirá los reglamentos de esta Ley que sean necesarios para su más exacta aplicación, quedando facultado también para expedir con carácter de disposiciones reglamentarias de esta Ley, tanto los estudios parciales que se vayan terminando como el "Plano Nacional de México."

Artículo 19. Se derogan todas las leyes y demás disposiciones anteriores que se opongan al cumplimiento de la presente Ley.

Articulo **Transitorio.** Esta Ley empieza a surtir sus efectos desde la fecha de su promulgación.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dada en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal en México, a los doce días del mes de julio de mil novecientos treinta.-P. Ortiz Rubio.-Rúbrica-El Secretario de Estado y del Despacho de Comunicaciones y Obras Públicas, Juan Andreu Almazán.-Rúbrica.-AI C. Secretario de Gobernación.-Presente."

Lo comunico a usted para su publicación y demás fines.

Sufragio Efectivo. No Reelecci6n.-México, D.F., a 12 de julio de 193D.-EI Secretario de Gobernación, Carlos Riva Palacio.c-Búbnca

AIC.....

CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA

DECRETO POR EL QUE SE CONCEDEN FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNION PARA ESTABLECER UN CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA. Diario Oficial del 31 de julio de 1933.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.-Estados Unidos Mexicanos.-México.-Secretaría de Gobernación.

El C. Presidente Substituto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

"ABELARDO L. RODRIGUEZ, Presidente Substituto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

Artículo unico. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, para establecer un Consejo Nacional de Econcmía, que funcionará bajo su estricta dependencia.-Marte R. Górnez. S.P.-G. Bautista. D. P.-Gustavo l., Talamantes, S. S.-L. Ortega, D. S.-Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México., D. F., a los seis días del mes de enero de mil novecientos treinta y tres.-A. L. Rodríguez.-(Rúbrica.L-El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Primo Villa Michel.-(Rúbrica.)-Al C. Secretario de Gobernación.-Presente."

Lo que comunico a usted para su publicación y demás fines.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 12 de enero de 1933.-EI Secretario de Gobernación, Eduardo Vasconcelos.-(Rúbrica.)

ACUERDO QUE CONSTITUYE UNA COMISION DE COLABORACION TECNICA A LA DE PROGRAMA DE GOBIERNO PARA EL PERIODO PRESIDENCIAL 1934-1940.* ABELARDO L. RODRIGUEZ. PALACIO NACIONAL. 18 DE JULIO DE 1933.

El Partido Nacional Revolucionario me ha comunicado oficialmente la forma en que quedó integrada la Comisión de Programa de Gobierno para el período presidencial de 1934-1940, en la que, yen términos de los acuerdos adoptados en la reunión que celebraron mis colaboradores con el presidente de aquel instituto político el 12 de junio anterior, se considera a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento como colaboradores técnicos, con el objeto de que preso ten el contingente de su experiencia en la formación del programa que se someterá a la Segunda Convención Nacional del PNR.

"Gaxida, Francisco Javier Jr. "El presidente Rodríguez", pp. 147-165; en Secretaría de la Presidencia. *México a trevés de los informes presidenciales. Tomo* 5. *La Administración PÚo blica.* Volumen IV. México. Secretaría de la Presidencia. pp. 69·71.

"Cerno en mi concepto los trabajos de dicha Comisión no deben apartarse de las realidades mexicanas, ni expresar propósitos utópicos que convertirán el programa que se formulara en una buena intención expresada, juzgo conveniente exteriorizar mi criterio personal respecto a los puntos fundamentales que debe comprender dicho programa y especialmente, hacer constar que la base de su elaboración para que él sea eficaz y venga a resolver los problemas que seguramente afectarán a la próxima Administración, debe ser forzosa y necesariamente la capacidad económica y financiera del Gobierno Federal, dentro de los cálculos que la experiencia permita hacer para precisar de qué elementos pecuniarios podrá disponer el Gobierno Constitucional en el próximo período, tomando especialmente en cuenta la naturaleza de los impuestos y la capacidad constitutiva de los causantes. Así pues, en la función de colaboración técnica, debe tener una intervención directa de consulta con la Comisión de Programa del Partido, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por ser el más capacitado para dar una orientación general de la capacidad económica del Estado y en consecuencia, de las posibilidades con que se contará para desarrollar el programa que al efecto se formule, sin perjuicio de que la atención de mis colaboradores se fije en los problemas fundamentales del país, buscándoles una solución integral dentro de su importancia.

"Con una base cierta sobre las posibilidades del Erario, el programa que se someta a la deliberación de la Segunda Convención Nacional en Querétaro, debe considerar los cuatro problemas esenciales del país, que en mi concepto son: Primero, el de la educación pública en forma tal que se haga efectivo el precepto constitucional y que se logre llevar la instrucción primaria a las grandes masas de población del país, desanalfabetizándolas. Segundo, el agrario, no considerando solamente el aspecto de las restituciones de tierras yaguas a los pueblos y comunidades, sino la consecuencia práctica de ellas, para asegurar la organización de los núcleos de campesinos, la explotación adecuada de la tierra y el fomento de la técnica agrícola, mediante la creación de las correspondientes lnstltuc¡ones de crédito como auxiliares de aquéllas. En correxión con la resolución de este problema, está el relativo a la construcción de todas las obras de irrigación necesarias para convertir en terrenos de cultivo las grandes extensiones que hasta ahora están substraídas a la agricultura. Tercero, debe considerarse también el problema obrero en forma tal, que no sólo se lleven a la práctica los principios de derecho social que consigna el artículo 123 de la Constitución General de la República, sino que también mejoren las condiciones de los elementos trabajadores, se eleva su estándar de vida y al mismo tiempo se procure armonizar los intereses -aparentemente opuestos- de trabajo y capital, en beneficio de la economía nacional. Cuarto, como consecuencia de todos estos capítulos de programa, que seguramente se someterán a la Segunda Convención Nacional del PNR, conviene considerar el relativo a las comunicaciones en el interior del país de manera que, no sólo tengan salida los productos de las distintas regiones a los centros de consumo para asegurar los mercados, sino que una red de comunicaciones per tectamente establecida y coordinada, venga a afianzar más el sentimiento de solidaridad y a consolidar la nacionalidad mexicana.

"Debe presentarse también, en mi concepto, atención al fomento de las industrias extractivas y al aprovechamiento de los recursos naturales del país, v especialmente a la minería, que como lo he expresado en otras ocasiones, es una de nuestras fuentes de riqueza que no ha evolucionado ni alcanzado los adelantos técnicos que debiera tener, realizándose también una labor de coordinación de todos los factores que concurren a la producción en México, para organizar debidamente la economía nacional.

"Marcado mi criterio sobre los problemas fundamentales del país, resulta evidente la necesidad de que en la colaboración técnica para la formación del programa de gobierno, intervengan directa y eficazmente los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, de Educación Pública y de Comunicaciones y Obras Públicas, as(como el Jefe del Departamento del Trabajo, sin que esto implique que mis demás colaboradores directos dejen de prestar su contingente a la Comisión de Programa que ha sido ya integrada.-Por lo expuesto, he tenido a bien acordar que se constituya una Comisión de Colaboración Técnica a la de Programa de Gobierno para el período

presidencial 1934-1940 integrada por las siguentes personas: Presidente, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ingeniero Alberto J. Pani; Asesor, el Secretario de la Economía Nacional, Licenciado Primo Villa Michel; Vocales, los Secretarios de Comunicaciones y Obras Públicas y Educación Pública. General de División Miguel M. Acosta y Licenciado Narciso Bassois, y el Jefe del Departamento del Trabajo. Ingeniero Juan de Dios Boiórquez.c-Palacto Nacional, 18 de julio de 1933.-EI Presidente de la República. Abetardo L. Hodrfquez, firmado.

CONSEJO NACIONAL DE ECONOMíA

LEY QUE ESTABLECE EL CONSEJO NACIONAL DE ECQNOMIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DiarioOficialdel10.deagostode 1933. AGOSTO DE 1933.

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretarta de Gobernación.

El C. Presidente Substituto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente ley:

"ABELARDO L. RODRIGUEZ, Presidente Substituto Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades concedidas al Ejecutivo Federal por el Congreso de la Unión, mediante el decreto promulgado el 6 de enero del presente año, para establecer un Consejo Nacional de Economre, y,

CONSIDERANDO:

Que la polrtica social del Gobierno revolucionario se ha caracterizado por una tendencia constante de asociar progresivamente a la Administración todas las fuerzas sociales y todas las actividades económicas, a fin de alcanzar la unificación de la conciencia nacional, el acrecentamiento de la riqueza y su más equitativa distribución.

Que hace mucho tiempo se viene manifestando una franca corriente de opinión en todos los sectores económicos del pars, particularmente definida en el Primer Congreso Nacional de Economía, en el sentido de lograr la oportunidad de cooperar con el Gobierno, aportando su consejo sobre las disposiciones que afeetan a la economía general.

Que interpretando esa tendencia, el H. Congreso de la Unión otorgó al Ejecutivo de mi cargo facultades extraordinarias para crear un Consejo Nacional de Economla, como auxiliar técnico del Gobierno en la solución de los problemas que afectan la vida económica de la Nación.

Que al ejercer estas facultades, debe el Ejecutivo de mi cargo salvar los diversos escollos que hicieron imposible la aplicación de la ley sobre la misma materia, expedida el 10 de mayo de 1928.

Que a virtud del orden jurídico constitucional vigente en el pars, el Consejo sólo podrá tener una función consultiva, aunque de indiscutible trascendencia para la actuación del Gobierno, puesto Que le asegurará un contacto directo con los hechos, permitiendo ajustar esa actuación a la realidad. El eficaz funcionamiento de dicho organismo determinará el aumento progresivo de la importancia de su colaboración y posiblemente dará lugar a su consagración definitiva como 6rgano constitucional, previas las reformas pertinentes.

Que a efecto de que el Consejo Nacional de Economía pueda realizar cabalmente las funciones que corresponden a los organismos similares existentes en los países que revelan un mayor progreso económico, se ha creído necesario integrarlo con una representación numerosa y genuina de los diversos grupos e intereses que figuran como factores en la actividad económica nacional, juntamente con delegados de los Consejos Locales creados en las entidades federativas, representativos de intereses regionales, y, además, con expertos en cuestiones económicas.

Que las necesidades determinantes de la creación del Consejo exigen que éste se halle en posibilidad constante de proporcionar al Gobierno sus opiniones e iniciativas sobre los problemas de la economfa, y como no sena posible que el Consejo en pleno funcionara sin interrupción, se ha creído necesario establecer

una Comisión Permanente, integrada por miembros representativos del Consejo, con objeto de que haga las veces de éste en el período de receso.

En consecuencia, ha tenido a bien expedir la siguiente

LEY QUE ESTABLECE EL CONSEJO NACIONAL DE ECONOMIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 10. Se crea el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, como auxiliar técnico consultivo del Ejecutivo Federal, y bajo su estricta dependencia.

Artículo 20. Corresponde al Consejo Nacional de Economia:

1. Resolver concretamente las consultas que le formule el Ejecutivo Federal, sobre acción económica.

11. Presentar ante el propio Ejecutivo las iniciativas que estime pertinentes para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales.

111. Hacer las investigaciones necesarias para el desempeño de las atribuciones fijadas en los párrafos anteriores.

Artículo 30. Será necesaria la consulta, cuando se trate de disposiciones que afecten directamente la economía general de la Nación. En casos graves o urgentes, podrá, sin embargo, procederse sin solicitar la opinión del Consejo, previo acuerdo expreso del Presidente de la República, y a reserva de consultar con posterioridad si dicho funcionario lo estima pertinente.

Para las demás disposiciones, la consulta será potestativa.

Artículo 40. No será obligatorio para el Ejecutivo Federal ajustar sus decisiones al criterio que sustente en sus dictámenes el Consejo Nacional de Economía, ni aceptar sus iniciativas.

Artículo 50. El Consejo incluirá en los dictámenes e iniciativas que formule, la opinión de la minoría disidente, en su caso.

Artículo 60. Las consultas serán desahogadas por el Consejo Nacional de Economía, dentro de los plazos que al efecto fije el reglamento; en la inteligencia de que transcurridos esos plazos, el Ejecutivo Federal podrá dictar las resoluciones correspondientes sin el parecer del Consejo.

Artículo 70. Integrarán el Consejo:

l. Representantes de los Consejos Locales de Economía, uno por cada entidad federativa.

11. Oiez representantes de la agricultura, designados por el Consejo Nacional de Agricultura.

111. Diez representantes de las industrias extractivas: cinco empresarios y cinco trabajadores.

IV. Diez representantes de las industrias de transformación: cinco empresarios y cinco trabajadores.

V. Diez representantes de los intereses mercantiles: cinco empresarios y cinco trabajadores.

VI. Diez representantes de las empresas de servicios públicos: cinco empresarios Vcinco trabajadores.

VII. Cinco representantes de las instituciones de crédito y de las instituciones auxiliares a las de crédito.

VIII. Cinco representantes de los consumidores.

IX. Cinco representantes de los profesionistas.

X. Diez técnicos en asuntos económicos, designados por el Gobierno.

XI. Un Secretario General, nombrado por el Ejecutivo de la Unión.

Por cada consejero propietario se designará un suplente.

El reglamento de esta ley determinará quiénes harán las designaciones, y fijará la forma de llevarlas a cabo.

Artículo 80. Para ser miembro del Consejo Nacional de Econorma, se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano y hallarse en pleno goce de sus derechos.

11. Dedicarse a las actividades propias del grupo correspondiente.

Artículo 90. Los consejeros durarán en sus encargos dos años, salvo el caso de renuncias o de revocación de nombramiento hecha en los términos que fije el reglamento para la designación.

Artículo 10. Anualmente, en la primera sesión ordinaria que celebre el Consejo, cada uno de los grupos patronales Vcada uno de los grupos de trabajadores, a que se refieren las fracciones 111 a VI del artículo 70., el grupo de los consumidores, el de los representantes de las instituciones auxiliares a las de crédito y el de profesionistas, designarán un Secretario de entre sus miembros. El grupo de técnicos, el de representantes de la agricultura V el de los Consejos Locales de Econorma, eligirán dos Secretarios cada uno.

Artículo 11. Son atribuciones del Secretario General:

a). Dirigir los debates en las asambleas plenas y en las reuniones de la Permanente.
b). Representar oficialmente al Consejo.
c). Autorizar los acuerdos del Consejo y subscribir la correspondencia del mismo.
d). Convocar a elecciones de nuevos consejeros.
e). Formular la orden del día para las sesiones.
f). Las demás que el reglamento de esta ley y el interior del Consejo le señalen.

Artículo 12. El Consejo Nacional de Economía funcionará en pleno o por medio de una Comisión Permanente.

Artículo 13. E1Consejo en pleno celebrará sesiones ordinarias durante un período de un mes cada año.

Las sesiones extraordinarias se efectuarán previa convocatoria del Ejecutivo Federal.

Artículo 14. Habrá quórum para las sesiones del Consejo en pleno, cuando concurra la mayoría de los grupos, integrados con la mayoría de sus miembros.

Artículo 15. Las resoluciones del Consejo se tomarán a mayoría de votos emitidos por los grupos, en la forma siguiente:

a). Un voto para cada grupo patronal y otro para cada grupo de trabajadores, mencionados en las fracciones 111 a VI del artículo 70.
b). Un voto para el grupo de consumidores, otro para el de las instituciones de crédito y las instituciones auxiliares a las de crédito y otro para el de profesionistas, mencionados en las fracciones VII, VIII Y IX del mismo artículo.
e). Dos votos para el grupo de técnicos, dos para el de representantes de los Consejos Locales de Economía y dos para el de la agricultura, mencionados en las fracciones 1, 1l Y X.

La votación de cada grupo se emitirá, de acuerdo con el parecer de la mayoría de sus miembros, y por conducto del o de los Secretarios del Grupo.

Artículo 16. Las sesiones del Consejo en pleno serán privadas, a no ser que por la índole del negocio, el mismo Consejo acuerde que sean públicas.

Las sesiones de la Comisión Permanente serán privadas.

Artículo 17. Cuando se encuentre en receso el Consejo, asumirá sus atribuciones la Comisión Permanente.

Artículo 18. Integrarán la Comisión Permanente:

l. Los secretarios de los grupos a que se refieren las fracciones I al IX del artículo 70.

11. El grupo de técnicos a que se refiere la fracción X del mismo artículo.

111. El Secretario General.

Artículo 19. Para las sesiones de la Comisión Permanente habrá quórum, cuando concurran los secretarios de la mayoría de los grupos y la mayoría de los técnicos.

Artículo 20. Las resoluciones de la Comisión Permanente se tomarán a mayoría de votos entre sus miembros.

Artículo 21. El Secretario General tendrá voz, pero solamente podrá votar en los casos de empate.

Articulo 22. Lasoficinas públicas, las empresas privadas y los particulares en general, están obligados a suministrar, con carácter confidencial, al Consejo Neclona! de Economía y a sus órganos, todos los datos que soliciten por los conductos debidos, en la inteligencia de que, en caso de negativa, serán aplicables las sanciones que al respecto establece la Ley de Estadística en vigor.

Artículo,'23. Los miembros del Consejo se abstendrán de usar en beneficio propio los datos que lleguen a su conocimiento en el desempeño de sus funciones, y guardarán reserva acerca de ellos.

La infracción del anterior precepto V de los deberes que en general correspondan a los consejeros, dará lugar a la imposición de las sanciones administrativas que el Reglamento de esta Ley establezca, sin perjuicio de las responsabil idades penales respectivas.

Artículo 24. El Secretario General y los empleados a sus órdenes, disfrutarán de la retribución que les señale el Presupuesto de Egresos.

Articulo 25. Los miembros de la Comisión Permanente percibirán la compensación que fije el Presupuesto de Egresos, porcada reunión a que asistan. Las sesiones remuneradas no excederán de una por semana.

Artículo 26. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Economía Nacional, extenderá órdenes de pasajes con cargo al Erario de la Federación, en favor de los consejeros que residan fuera del Distrio

Federal, a fin de que concurran a las sesiones del Consejo y regresen a sus domicilios.

TRANSITORIOS

Artículo 10. Esta ley entrará en vigor el día primero de agosto del presente año.

Artículo *20.* Se abroga la Ley del Consejo Nacional Económico promulgada el10 de mayo de 1928.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del arnculo 89 de la Constitución Poutica de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, promulgo la presente ley en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los veinticinco días del mes de julio de mil novecfentos treinta y tre5,- A. L. Rodr(guez.- (Rúbrica)- El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Primo Villa Michel.- (Rúbrica)- Al C. Secretario de Gobernación.- Presente."

Lo que comunico a usted para su publicación y demás fines.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D. F., a 29 de julio de 1933.- El Secretario de Gobernación, Eduardo Vasconcelos- .(Rúbrica.)

CONSEJO LOCAL DE ECONOMIA

LEY QUE CREA EL CONSEJO LOCAL DE ECONOMIA DEL ESTADO DE NUEVO LEON. PALACIO DEL PODER EJECUTIVO. MONTERREY, NUEVO LEON. 18 DE AGOSTO DE 1933.

PABLO QUIROGA. Secretario Generel de Gobierno. Encargado por ministerio de le ley. del Despecho del Poder Ejecutivo del Estado libre y sobereno de Nuevo León, a los habitantes del mismo, sabed:

La H. XLIV Legislatura Constitucional del Estado. representando al pueblo de Nuevo León, decreta:

Número 100

LEY QUE CREA EL CONSEJO LOCAL DE ECONOMIA

Artículo 10. Se crea en el Estado un Consejo Local de Economla que se integrará con representantes del Gobierno y de los grupos económicos del Estado.

Artículo 20. Son facultades del Consejo:

al. Resolver las consultas que sometan el Ejecutivo del Estado y las instituciones polrticas, sociales o económicas, sobre cuestiones que afecten a sus grupos.

b). Iniciar ante el Ejecutivo del Estado las medidas que considere oportunas para solucionar esos mismos problemas.

Artículo 30. El Consejo podrá estudiar los problemas que a su jucio tengan el carácter de urgentes, a fin de presentar al Ejecutivo las proposiciones que estime pertinentes.

Artículo 40. El Consejo se integrará con el número de representantes del Gobierno y de cada uno de los grupos económicos fijados por el Ejecutivo del Estado, al iniciarse cada período gubernamental. El mismo Ejecutivo señalará los grupos económicos que estarán representados en el Consejo.

Artículo 50. Las organizaciones oficialmente reconocidas, de cada grupo económico, harán la designación de los representantes ante el Consejo. En caso de que no existan tales organizaciones, los interesados, aislada o colectivamente, propondrán al Ejecutivo ternas, de las Que éste elegirá los representantes.

Artículo 60. Para ser miembro del Consejo Local de Economfa, se requiere:

a), Ser ciudadano mexicano.

b). Estar dedicado a las actividades propias del grupo correspondiente.

Artículo 70. Los representantes durarán en funciones 4 años y podrán ser reelectos.

Artículo So. Por cada representante propietario se elegirá un suplente.

Artículo 90, Los miembros del Consejo están obligados a abstenerse de hacer mal uso de los datos, medidas y proyectos que lleguen a su conocimiento en el ejercicio de su mandato, y deberán guardar reserva acerca de ellos.

Artículo 10. El Consejo estará regido por una mesa directiva compuesta de un presidente, que será el Gobernador del Estado, un secretario general, que será el Jefe del Departamento de Economfa y Estadística, un secretario del interior y dos de actas.

Artículo 11. La mesa directiva tendrá las atribuciones que señale el reglamento de la presente ley.

Artículo 12. El cargo de consejero será hononftco, pero los mandantes podrán fijar y pagar honorarios a sus representantes.

Artículo 13. El Consejo Local de Economía tendrá anualmente dos períodos ordinarios de sesiones, de un mes, por lo menos, cada uno; el primero se iniciará el día 10. de febrero, y el segundo el día 10. de agosto.

Artículo 14. Todos los representantes tendrán voz igualmente, pero el voto se emitirá por representaciones, cualquiera que sea el número de miembros de que conste cada una.

Artículo 15. Las conclusiones del Consejo serán remitidas a las autoridades respectivas, en forma de recomendaciones, con una exposición de motivos documentada, debiéndose expresar las opiniones que se hubieren emitido en el seno del Consejo en contra de las conclusiones a que hubiere llegado la mayoría.

Artículo 16. Si el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con las recomendaciones que le someta el Consejo, comunicará a éste, por escrito, las razones en que se funda para no tomarlas en consideración.

Artículo 17. El Secretario General del Consejo podrá convocar a sesiones extraordinarias en caso de que así lo solicite el Ejecutivo del Estado, o cuando aquél lo estime pertinente.

Artículo 18. Ningún asunto podrá ser puesto a debate sin haberse estudiado previamente por la comisión respectiva o por la especial que designe la Asamblea.

Artículo 19. El Consejo podrá asesorarse por peritos o expertos, cuando así lo estime necesario.

Artículo 20. Las sesiones serán privadas. Podrán hacerse públ icas, solamente cuando a juicio del Consejo haya interés en que el público se entere de las deliberaciones.

Artículo 21. Las votaciones se tomarán por mayoría, y en caso de empate, resolverá el Secretario General, a quien se le concede voto de calidad.

Artículo 22. El Consejo nombrará las comisiones que señala el reglamento, para el estudio y despacho de los negocios.

Artículo 23. El Consejo nombrará comisiones permanentes que resolverán durante su receso las consultas sobre asuntos económicos que demanden su estudio constante.

Artículo 24_ Las comisiones podrán solicitar de las autoridades, de las empresas particulares y de los individuos, los datos y opiniones que estimen convenientes para el cumplimiento de su cometido.

Artículo 25. Las comisiones deberán presentar los dictámenes de los asuntos que les fueren turnados, en la sesión siguiente, y en caso de tener que oír las opiniones de peritos o técnicos, dispondrán de un plazo no mayor de 15 días.

Artículo 26. El Consejo suspenderá en el ejercicio de su encargo a los representantes que divulguen los asuntos que se ventilen en las sesiones o hagan mal uso de los datos que se emitan en ellas, y notificará, a quienes los hubieran designado, las razones de la suspensión.

Artículo 27. Cuando se compruebe que algún representante ha comprometido su voto o que ha recibido de los interesados algún beneficio por ese concepto, además de la sanción prevista en el artículo anterior, será castigado con arresto de uno a cien días, a juicio del juez competente.

TRANSITORIOS

Artículo 10. Esta ley comenzará a regir el día 4 de octubre del presente año.

Articulo 20. Los nombram lentos de representantes del Gobierno o de los grupos económicos y el señalamiento que de dichos grupos haga el C. Gobernador del Estado, de acuerdo con el artículo 40. de esta ley, tendrán efectos, por esta vez, s610 hasta el día 4 de octubre de 1935.

Artículo 30. El Ejecutivo del Estado queda facultado para reglamentar el funcionamiento del Consejo, de acuerdo con los lineamientos que señala el Consejo Nacional de Economía.

Lo tendrá entendido el C. Gobernador Constitucional del Estado, mandándolo imprimir, publicar y circular a quienes corresponda. Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado, en Monterrey, Nuevo León, a los diez y siete días del mes de agosto de mil novecientos treinta y tres.- Dip. Pte., Leopoldo García.- Dip. Secretario, Federico Gómez.s- Diputado

Secretario, Filomena González.- (Rúbricas,)

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento,

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en Monterrey, Nuevo León, a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos treinta y tre5.- Lic. Pablo Quiroga.- El Oficial Mayor de Gobierno. Lic. José Garcf'a Izaquirre.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935

Al margen un sello que dice: Poder Ejecutivo Federal.- Estados Unidos Mexicanos.- México.- Secretaría de Gobernación.

El. C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme la siguiente Ley:

"LAZARO CARDENAS, Presidente Con.titucionel de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EI Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Artículo 10. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de la política de conjunto: que en ciertos ramos deba seguirse, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo:

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
Diario Ofir.ial del 30 de diciembre de 1939

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:- Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS. Pre.idente Con.titucionel de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, .abed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dir igirme la siguiente

LEY:

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Artículo 10. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeaci6n de la poi (tica deconjunto,* queen ciertos ramos deba seguirse, asf como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo:

DECRETO QUE REFORMA LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, CREANDO LA SECRETARIA DE MARINA.
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1940.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:- Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

*EI subrayado es nuestro (N.D.)

*EI subrayado es nuestro (N.O.)

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme, el siguiente

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY OUE REFORMA LA DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Artículo único. Se reforman los artfculos 10 y 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los siguientes términos:

Artículo 1. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación y para el estudio y planeaci6n de la política de conjunto,* que en ciertos ramos deba seguirse, así como para promover y gestionar lo conveniente, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo:

COMISION FEDERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA

DECRETO QUE CREA LACOMISION FEDERAL DE PLANIFICACION ECONOMICA, COMO ORGANISMO CONSULTIVO DE LA SECRETARIA DE LA ECONOMIA NACIONAL

Diario Oficial del 9 de julio de 1942.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. a sus habitant..., sabed:

Que en uso de las facultades que me conceden los artrculos IV y V de la Ley de Prevenciones Generales relativa a la suspensión de garantías individuales, con apoyo, además, en las prevenciones del Decreto de 10. de junio del corriente año, y

Considerando: que para aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido, que mediante conclusiones prácticas adecuadas y armónicas permita desarrollar nuestra economía y ser un auxiliar técnico de los organismos que funcionarán durante la situación de emergencia, es necesario crear la institución que por su integración y las facultades que se le concedan llene las finalidades indicadas:

Considerando: que en las actuales circunstancias de la Nación debe acelerarse por la administración el estudio y la realización de planes concretos en relación con los problemas que la emergencia impone sobre nuestra economía, y más particularmente, de medidas adecuadas para aminorar las dificultades, desventajas y peligros que se derivan de la perturbación y desajuste económicos existentes en el mundo;

Considerando: que es indispensable estudiar desde ahora en forma sistemática y coordinada Jos principales problemas que puedan surgir en nuestra economía al terminar la guerra;

Considerando: que deben prepararse con oportunidad los proyectos económicos que permitan al Gobierno cumplir las conclusiones que México ha aceptado en reuniones internacionales por lo que se refiere a la movilización económica;

Considerando: que la reciente creación de los Consejos Mixtos de Economía Regional, destinados a ser organismos consultivos de coordinación de las actividades regionales agrícolas, industriales, de transporte y de comercio, exige la creación de un organismo federal que estudie, desde un punto de vista nacional, el conjunto de programas de dichos Consejos, para lograr el equilibrio entre los intereses nacionales y los locales,

Considerando: que es conveniente que exista un organismo consultivo que estudie desde un punto de vista técnico las disposiciones legales y administrativas que en materia económica se dicten y en las que tengan intervención, centro de la distribución de competen-

*El subrayado es nuestro. (N.O.)

cíes administrativas establecidas, diversas Secretarías o Departamentos de Estado;

Considerando: que es de la mayor importancia en la presente época que los intereses de grupo actuén con un sentido del interés nacional, para lo cual, en materia económica, es conveniente que el Gobierno Federal dé a los ciudadanos una información básica sobre los fenómenos ecomómicos del pafs, para lo que es preciso disponer de un organismo técnico:

Considerando: que para el estudio de los problemas anteriores la actual estructura del Congreso Nacional de Economía dificulta tomar medidas urgentes que son las que más está requiriendo la economía nacional por las circunstancias indicadas en los considerandos primero, segundo y quinto, por lo que es conveniente modificar su organización y denominación, mientras dura el estado de guerra. Esto no significará que dejará de tomarse en cuenta, en los temas de su especialidad, a los representantes de los diversos organismos privados que han venido integrando el Consejo Nacional de Economía.

Por lo expuesto, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 10. Se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, como organismo consultivo de la Secretaría de la Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional, en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana.

Articulo 20. La Comisión Federal de Planificación Económica, estará integrada por siete vocales, que serán precisamente el Secretario de la Economía Nacional, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, del Trabajo y Previsión Social y de la Marina Nacional.

Ninguno de los funcionarios integrantes de la Comisi6n, podrá delegar su representación y sólo será substituido en caso de ausencia, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se exceptúa de esta disposición al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien podrá designar para que lo substituya exclusivamente, al Secretario General del mismo, y respecto a concurrencia de los vocales a las sesiones de la Comisión, no habrá más excepción que la consiganada en el emcu!c 90. de este Decreto.

Artículo 30. Tendrán un representante técnico con voz pero sin voto, cada uno de los Consejos Nacionales Obrero y Patronal y los Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos, quienes obligatoriamente estarán representados por sus respectivos gerentes o las personas que legalmente los substituyan.

Artículo 40. Será Presidente de la Comisión Federal de Planificación Económica, precisamente el Secretario de la Economía Nacional quien s610 podrá ser substituido por la persona que en los términos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado quede encargada del despacho.

Artículo 50. La Comisión Federal de Planificación Económica celebrará sesión ordinaria cada diez días para tratar los problemas que le competen.

Articulo 60. La Comisión Federal de Planificación Económica se reunirá en sesión extraordinaria, en los casos en que cuatro de los vocales así lo soliciten, por escrito, al Presidente de la misma.

Artículo 70. Para poder celebrar sesión de la Comisión Federal de Planificación Económica, será necesaria la asistencia del Presidente de la misma y. como mínimo, de tres más de los vocales que la integran.

Artículo 80. Las resoluciones se aprobarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en los casos en que hubiere empate.

Artículo *90.* Los titulares de las Secretarías representadas en la Comisión Federal de Planificación Económica asistirán personalmente a las sesiones, cuando asf lo deseen.

Artículo 10. El Secretario General de la Comisión será designado por el Presidente de la República y tendrá las atribuciones necesarias para que esté a su cargo la dirección de las oficinas de la Comisión, y la vigilancia del estricto cumplimiento de sus obligacio-

nes por parte del personal. Tendrá también a su cargo las funciones de Secretario de Actas.

Articulo 11. La Comisión Federal de Planificación Económica tendrá el personal técnico y administrativo que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, particularmente para poder dirigir el estudio y hacer conclusiones, por lo menos, en los problemas relativos a materias primas, producción de emergencia, equipo industrial y técnico, orientación de la producción para la post-guerra, economía lnteramericane, coordinación económica de los organismos públicos o privados, y para llevar cuenta del progreso de los pIanes económ leos puestos en vigor por el Gobierno.

Articulo 12. El personal de la Comisión Federal de Planificación Económica será designado por el Secretario de la Economía Nacional y se considerará, para los efectos del Estatuto Jurrdico de los Trabajadores al Servicio del Estado, como de confianza; y deberá tener los requisitos de capacidad moral y técnica indispensables para el cargo que desempeñe.

Artículo 13. En los casos en que cualquiera disposición que dicteel Ejecutivo Federal en materia económica, tenga relación con asuntos específicamente encomendados a diversas Secretarías y Departamentos de Estado y no fuere posible el acuerdo previo de los funcionarios que deban refrendarlo, dicha disposición se enviará a la Comisión Federal de Planificación Económica, para que rinda dictamen y lo eleve a la consideración del Presidente de la República.

Artículo 14. Las oficinas públicas, las empresas privadas y los particulares en general, están obligados a suministrar, con carácter confidencial a la Comisión Federal de Planificación Económica y a sus órganos, todos los datos que se soliciten por los conductos debidos; en la inteligencia de que, en casos de negativa, serán aplicables las sanciones que al respecto establece la Ley de Estadística en vigor.

Artículo 15. Las Secretarías y el Departamento representados en la Comisión Federal de Planificación Económica, designarán entre el personal de sus respectivas dependencias, el número de empleados técnicos que se consideren necesarios para que la Comisi6n prepare los estudios parciales sobre especialidades de dichas Secretarfas o Departamenros, que sean necesarios para el trabajo de la misma.

Artículo 16. La Comisión podrá designar comisiones consultivas hononflces para que la asesore en las cuestiones que crea conveniente.

Artículo 17. Las resoluciones aprobadas por la Comisión Federal de Planificación Económica serán sugeridas al Ejecutivo Federal por el Secretario de la Econom{a Nacional.

Artículo 18. Se enviarán para su estudio a la Comisi6n Federal de Planificación Económica los programas y proposiciones de los Consejos Mixtos de Economía Regional que tengan relación con las funciones de la Comisión, para que los tome en cuenta en las proposiciones que deba sugerir al Ejecutivo Federal.

Artículo 19. El Ejecutivo Federal reglamentará el presente Decreto.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial".

Segundo. Se suspenden los efectos de la Ley del 3 de abril de 1941, que reformó el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la misma del 29 de abril de 1941.

Tercero. En el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecerán las partidas correspondientes para cubrir los sueldos y gastos que requiera para su funcionamiento la Comisión Federal de Planificación Económica.

Cuarto. Mientras empieza a funcionar la Comisión Federal de Planificación Económica continuará trabajando la Secretaría General del Consejo Nacional de Economía con el personal técnico y administrativo a sus órdenes, en la elaboración de estudios económicos relacionados con las funciones que esta Ley señala a la Comisión, y ejerciendo la partida de presupuesto destinada al Consejo Nacional de Economía.

Dado en el Palacio Nacional, residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de junio de mil novecientos cuarenta y dos.- Manuel Avila Camacho.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Francisco Javier Gaxiola, Jr.- Rúbrica.- Al C. Lic. Miguel Alemán, Secretario de Gobernación.- Presente.

JUNTA DE ECONOMIA DE EMERGENCIA

DECRETO QUE CREA LA JUNTA DE ECONOMIA DE EMERGENCIA.
Diario Oficial, mayo 18 de 1943.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MANUEL AVILA CAMACHO. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Que en uso de las facultades que me fueron conferidas en los artículos 40. y So. de la Ley de Prevenciones Generales relativas a la suspensión de garantías individuales, V

Considerando: que a medida que se prolonga la guerra mundial y se agrava, en consecuencia, la situación anormal creada por ella, sus repercuciones van extendiéndose progresivamente a todas las ramas de la economía de la Nación con serio peligro de desorganizarla y de complicar y entorpecer cada vez más el funcionamiento expedito de los diversos órganos del Estado.

Considerando: que para prevenir oportunamente como es ineludible obligación del Gobierno de mi cargo, las consecuencias graves de esas perturbaciones y para corregir en sus comienzos los trastornos que pueden ocasionarse a la colectividad y a las fuentes de riqueza del país, es indispensable dar a los órganos de la Administración Pública la cohesión que se requiere para actuar con la coordinación, rapidez y eficacia que exigen los problemas múltiples que se originan de la emergencia.

C_onsiderando: Que en estas circunstancias, más Que en cualquiera otras, es de vital interés para el Gobierno Nacional aprovechar la cooperación de la opinión pública y de la iniciativa privada, no ya como simples manifestaciones de respaldo y adhesión, y en forma dispersa, sino en el contacto reglamentado y en el estudio en común con órganos gubernativos apropiados, utilizando al efecto, y dándole con ello un contenido de mayor trascendencia y eficacia, la colaboración de la Oficina descentralizada de Coordinación y Fomento de la Producción que agrupa representativos de importantes sectores nacionales y coordina valiosos esfuerzos de la actividad privada.

Considerando: que es deseo firme del Gobierno de mi cargo conservar en cuanto sea posible, aun en caso *de* emergencia, la integridad de la estructura tradicional que la Constitución General de la República y la práctica continuada de nuestros Gobiernos han dado y mantenido al Poder Ejecutivo de la Unión con sus Dependencias inmediatas, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo *10.* Con carácter temporal, mientras subsiste el estado de guerra declarado por Decreto de primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, se crea una Junta especial, consultiva de la Presidencia de la República y Coordinadora de la acción económica de emergencia del Ejecutivo Federal, que se denomina Junta de Economía de Emergencia y se integra con los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de la Econom(a Nacional, de Agricultura y Fomento y Relaciones Exteriores, con el Coordinador de la Producción y con el Secretario Particular de la Presidencia.

Artículo *20.* La Junta de Economía de Emergencia tendrá por objeto:

1. La observación y estudio constantes de las repercusiones de la guerra actual sobre la Economía Nacional, de los fenómenos y problemas que de ellas se originen y de las posibilidades y exigencias que eventualmente puedan presentarse, para desenvolver, corregir o encauzar mejor la marcha del proceso económico social de la Nación.

11. Iniciar ante la Presidencia de la República todas las medidas que estime conducentes a preservar la Economra Nacional de posibles perturbaciones derivadas del estado de guerra, a corregir las que se hubieren observado, a mantener y acrecentar la capacidad de cooperación económica y la cooperación misma del país con las Naciones Unidas y en general, a resolver los problemas económicos que se originen de o relaclonen estrechamente con el estado de guerra.

111. Proponer al Ejecutivo Federal, cuando ello fuere indispensable, providencias tendientes a coordinar las disposiciones o medidas de emergencia ya implantadas o que fuere necesario dictar en lo sucesivo, relacionadas con la economía del país.

IV. Estudiar y emitir opinión sobre los proyectos o proposiciones que formule la Oficina descentralizada de Coordinación y Fomento de la Producción y le sean sometidos al efecto por la Presidencia de la Repúbl ica o propuestos por el Coordinador.

V. Resolver las consultas que en materia de su incumbencia le someta la Presidencia de la República.

Artículo Jo. La J unta se reunirá cuantas veces sea convocada por su Secretario o lo soliciten uno o más de sus miembros y será presidida por el Presidente de la República cuando lo estime conveniente, pero deberá sesionar por lo menos una vez semanariamente. Los Miembros de la Junta no podrán hacerse representar en las sesiones y sólo serán substituidos en los casos y en la forma en que de acuerdo con la ley sean substituidos en sus funciones respectivas.

ArtIculo 40. El Coordinadorde la Producción tendrá el carácter de relator y transmitirá a la Presidencia de la República el sentido y resultado de las deiiberaciones. El Secretario Particular de la Presidencia tendrá el carácter de Secretario de la Junta.

Artículo 50. Los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento que no sean miembros de la Junta de Economía de Emergencia podrán asistir a sus sesiones cuando en ellas se discutan asuntos de la competencia de sus respectivas Dependencias, y podrán ser llamados por la Junta cuando ésta juzgue necesario conocer su parecer respecto a los asuntos sometidos a su consideración.

Artículo 60. Las Secretarías de Estado y Departamentos Constitucionales conservarán sin menoscabo sus respectivas competencias y atribuciones legales, pero las med idas de carácter económico que se relacionen con la situación de emergencia deberán ser comunicadas oportunamente a la Junta para los fines de Coordinación a que se refiere el artículo 20. de este Decreto.

TRANSITORIOS

Articulo único. El presente Decreto entrará en vigor el dfa de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de mayo de mil novecientos cuarenta y tres.- Manuel Avila Camacho.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Francisco Javier Gaxiola Jr.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Agricultura y Fomento, Marte R. Górnez.c- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla.- Rúbrica.- Al C. Lic. Miguel Alemán, Secretado de Gobernaci6n.- Presente.

DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE PLANEACION PARA LA PAZ.

Diario Oficial del 15 de febrero de 1944.

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que me conceden los artículos 40. y 50. del Decreto de primero de julio de mil novecientos cuarenta y dos, expedido por el Honorable Congreso de la Unión y

CONSIDERANDO:

Que nacrcn alguna, independientemente del grado en que haya padecido en sus intereses por razón del presente conflicto, podrá omitir cuando llegue la paz, el esfuerzo indispensable para coadyuvar, con el caudal de sus energías y sus recursos, a la reconstrucción del mundo minado por la contienda:

que al terminar la actual conflagración se impondrá inevitablemente, en todos losórdenesde la vida social, acomodamientos, transformaciones y reajustes que afectarán a todos los pueblos,

que precisa estudiar de manera coordinada y metódica las formas de colaboración de México en la reorganización de la convivencia mundial;

que, además, conviene considerar, en lo posible, el alcance de los problemas internos que afrontará la República, sin desconocer que muchos de ellos no podrán ser resueltos sino dentro del marco de una efectiva cooperación con los Estados que forman la comunidad internacional;

y por último, considerando que será de positiva utilidad para el Gobierno en su esencial misión de dirigir y orientar las actividades del país, examinar sistemáticamente las cuestiones fundamentales que corresponden, tanto al complejo período de transición de la guerra a la paz, como al que le suceda, de paz permanente, que engendrado en todas las experiencias mantendrá un nivel de vida más generoso y humano, he tenido a bien expedir el siguiente.

DECRETO

Artículo *10.* Se crea una Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la posguerra.

Artículo 20. Esta Comisión Nacional será presidida por la persona que designe el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se integrará como sigue:

a). Por los Secretarios y, en sus faltas, los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones *V* Obras Públicas, Educación Pública *V* Relaciones Exteriores.

bl. Por tres miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

e). Por las personas que en atención a sus conocimientos, aptitudes o actividadés invite el Ejecutivo Federal.

Artículo 30. La Comisión Nacional funcionará en pleno y por secciones, que se denominarán, respectivamente, económico-social, educacional e internacional. Cada mes se celebrará, por lo menos, una sesión plenaria. Además, la Presidencia podrá designar comisiones y subcomisiones.

Artículo 40. La Comisión Nacional tendrá, adscrita a su presidencia, una secretaria general y los empleados suficientes para sus labores, cuyo nombramiento será transitorio.

Artículo 50. La Comisión Nacional de Planeación para la Paz podrá crear, dentro de las Secretarías y Departamentos de Estado que no concurren a su integración, comités auxiliares que colaboren con ella, en la amplitud que al efecto les determine. Las Entidades Federativas serán invitadas a participar en los trabajos de aquélla.

Artículo 60. La Comisión Nacional podrá recabar directamente de cualquiera dependencia oficial, y ésta tendrá obligación de proporcionárselos, cuantos informes y datos considere oportunos. Además, tendrá la facultad de consultar a todas aquellas instituciones y personas, de nacionalidad mexicana, cuyo informe o parecer estime útil.

Artículo 70. Podrá también, la Comisión Nacional, publicar sus trabajos siempre que lo juzgue conveniente; pero, como opinión personal de sus autores, sin responsabilidad alguna para el Gobierno de México.

Artículo 80. El Ejecutivo Federal expedirá los reglamentos necesarios para el funcionamiento de esta Comisión Nacional y decretará la fecha en que deba disolverse.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a los quince días del mes de febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gral. de Div. MANUEL AVILA CAMACHO.

El Secretario de Gobernación, Lic. MIGUEL ALE· MAN.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Diario Oficial del 21 de diciembre de 1946

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la

República.

MIGUEL ALEMAN VALDEZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el sigu ierrre

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Artículo 10. Para el despacho de los negocios del poder administrativo de la Federación y para el estudio y planeación de !a polrtica de conjunto que en ciertos ramos debe conseguirse, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal.

CONTROL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

''El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

Artículo *50.* Será facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentral izados y empresas de participación estatal con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto tuncionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica.

Al efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada a establecer discrecionalmente alguno o algunos de los siguientes procedimientos:

11. Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales de operación e inversiones.

Artículo So. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa consulta a las otras Dependencias del Ejecutivo Federal que puedan tener injerencia en algunos organismos o empresas, propondrá al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones, que al ser aprobado por éste, será la norma obligada a Que sujetarán sus actividades los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artfculo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido la presente Ley en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete.- Miguel Alemán.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta.- Rúbrica.- El Secretario de Bienes Nacionales, Inspección Administrativa, Alfonso Caso.- Rúbrica.- C. Héctor Pérez Martínez, Secretario de Gobernación.- Presente.

COMISION NACIONAL DE INVERSIONES

DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES COMO EL ORGANISMO ENCARGADO DEL CONTROL, VIGILANCIA Y COORDINACION QUE MENCIONA LA LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.

Diario Oficial del 31 de enero de 1948.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

MIGUEL ALEMAN, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 80 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los diversos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del artículo 50. de la Ley de Secretarías de Estado, de la fracción X del artículo Jo. de su Reglamento y cumplimentando lo establecido en el artículo 40. transitorio de la Ley de Control mencionada, he tenido a bien dictar el siguiente

DECRETO

Artículo 10. Se crea la Comisión Nacional de Inversiones como el organismo administrativo, dependiente de la Secretarra de Hacienda y Crédito Público, encargado de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de que se habla en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1947

Artículo 20. La Comisión Nacional de Inversiones, estará integrada de los siguientes doce miembros:

Presidente Propietario, Secretario de Hacienda y Crédito Público.- Suplente, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Vicepresidente Propietario. Director de Crédito.- Suplente, Subdirector de Crédito.

Vocal Ejecutivo, Designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vocal Secretario. Designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vocal Permanente Propietario. Director Banco de México, S. A.- Suplente. Subdirector de la Nacional Financiera, S. A.

Vocal Permanente. Designado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Vocal Permanente Suplente. Designado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Además cinco Vocales designados por las Secretarras de: Economía Nacional, Agricultura y Ganaderfa, Comunicaciones y Obras Públicas, Marina y Defensa Nacional, los que sólo participarán con voz y votO en las reuniones de la Comisión cuando sean citados para tratar asuntos relativos a organismos descentralizados o empresas de participación estatal relacionados con alguna de esas Secretarías.

Artículo 30. El pleno podrá funcionar con presencia de cinco miembros y tendrá las siguientes funciones:

a). Ser órgano de consulta.
b). Preparar el anteproyecto de Reglamento de Ley de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
el. Asesorar al Vocal Ejecutivo.
d]. Hacer investigaciones cuando las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa lo soliciten.
e). Con el Representante de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y dos miembros más, que pueden ser vocales no permanentes, se constituirá una Subcomisión encargada de revisar mensualmente el estado de ingresos y gastos que presente el Vocal Ejecutivo.

Artículo 40. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá facultad de vetar los acuerdos del pleno.

Artículo 50. El Vocal Ejecutivo será el funcionario encargado del cumplimiento de las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los acuerdos del pleno, en los términos de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal: ...

Artículo 60. Quedan sujetos a las disposiciones de la Ley mencionada, los siguientes organismos descentralizados y empresas de participación estatal:

Artículo 70. Posteriormente el Ejecutivo resolverá sobre las empresas filiales o subsidiarias de las anteriores que también deban ser vigiladas por la Comisión Nacional de Inversiones.

Artículo 80. Se da un plazo de diez días a contar de la publicación de este Decreto en el "Diario Oficial", para que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que no consideren correcta su inclusión en el grupo de empresas citadas en el artfculo 60. de este Decreto, presenten su inconformidad debídamente fundada y con elementos de prueba que estimen pertinentes, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien resolverá en definitiva lo que proceda.

Articulo *90.* Tan luego quede depurada la lista de organismos y empresas a que se refiere el articulo anterior, la Secretaría de Hacienda hará la derrama del del presupuesto, ajustándose el artfeulo 17 de la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que deberá ser aprobado, antes del 31 del presente.

Artículo 100. Mientras no se expida el Reglamento de la Ley de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el control y vigilancia de los citados organismos y empresas, se limitará al estudio y verificación por parte de la Comisión Nacional de Inversiones de los balances e informes de Auditorías correspondientes. Para el efecto, la Comisión Nacional de 1nversiones podrá designar Auditores Externos o aprovechar los servicios de los auditores internos de las propias empresas u organismos. Tanto los aud ita res externos como los internos, deberán sujetarse a las instrucciones respecto de la forma y plazos en que deban presentar los balances e informes que la misma requiera.

Artículo 110. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público seguirá ejerciendo las funciones que según otras leyes tienen en relación con las organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Articulo *120.* La intervención de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en materia de inspección de obras deberá iniciarse inmediatamente, en el concepto de que tan luego la mencionada Secretaría conozca las condiciones particulares de cada institución, someterá al Ejecutivo el limite a partir del cual la inspección se hará permanentemente.

Artículo 130. La Secretaria de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa proporcionará a la Comisión Nacional de Inversiones informes sobre precios máximas a fin de vigilar las adquisiciones en los términos del artfculo 11 de la Ley de Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Artículo 140. Quedarán sujetos a la vigilancia de la Comisión Nacional de Inversiones, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se constituyan con posterioridad, así como las que el Ejecutivo considere pertinente y llenen los requisitos de la Ley respectiva.

TRANSITORIO

Unico. El presente Decreto empezará a surtir sus efectos a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO QUE DISPONE QUE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, DEBERAN PROPORCIONAR A LA SECRETARIA DE HACIENDA EL PROGRAMA DE INVERSIONES RELATIVO AL SEXENIO 1953 • 1958.

Diario Oficial del 27 de junio de 1953.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ACUERDO

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
A la Secretaría de Economía.

Considerando: la necesidad de coordinar las actividades económicas, a fin de llevar a cabo la polttica más adecuada al desarrollo económico del país;

Considerando: Que una de las tareas más importantes, para tal fin, es la coordinación de los programas de inversiones que realizan las diversas dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

Considerando: que la coordinación de la política económica es una tarea que deben realizar conjuntamente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía;

Considerando: que la Ley de Secretadas de Estado atribuye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Públi. co el despacho de los asuntos relacionados con el crédito público, el financiamiento de las inversiones y, en general, todos aquellos problemas que afecten el patrimonio de la Federación;

y con apoyo en lo dispuesto por el artfculo 50. de la Ley de Secretarías de Estado y artículos 40., 50. V demás de la Lev para el Control de Organismos Descentralizados V Empresas de Participación Estatal, ha tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

Primero. Las Secretarías de Estado V el Departamento del Distrito Federal deberán proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un programa de inversiones relativo al sexenio 1953 - 1958, haciendo la distribución de obras correspondientes a cada uno de dichos años, e informando oportunamente de los cambios que se operen en el citado programa.

Segundo. Con objeto de completar la información anterior, las citadas dependencias proporcionarán los mismos datos por lo que se refiere a los trabajos realizados desde ello. de enero de 1953 hasta la fecha del presente acuerdo.

Tercero. Dicha información deberá contener un provecto del financiamiento del programa, y la especificación, según el caso, del origen de fondos, determinando si los recursos provienen del presupuesto, de emisión de bonos u otros valores, de créditos internacionales, etc.

Cuarto. Para facil itar la labor que deberá desarrollarse, las dependencias de Estado que se indican proporcionarán al empleado o empleados que envíe la Secretaría de Hacienda los datos, trabajos e informes necesarios.

Quinto. Los organismos descentralizados yempresas de participación estatal deberán de proporcionar iguales informaciones y prestar las mismas facilidades a la Secretaría de Hacienda, a cuyo efecto ésta ejercerá las facultades que la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal le otorga, conforme lo dispone el decreto de fecha 6 de diciembre de 1949 publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día 19del mismo mes Vaño.

Sexto. Una vez obtenidos los programas individuales de inversión de las dependencias de Estado, de los organismos descentralizados y de las empresas de participaci6n estatal, las Secretarías de Hacienda VEconomía presentarán a la consideración del Ejecutivo a mi cargo un programa coordinado de inversiones.

Séptimo. Publlquese en el "Diario Oüciat" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal a los nueve días del mes de junio de mil novecientos cincuenta y tres.- El Presidente de la República, Adolfo Ruíz Cortines.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda VCrédito Público, Antonio Carrillo Flores.-

Rúbrica.- El Secretario de Economía, Gilberto Layo. - Rúbrica.

ACUERDO QUE DISPONE QUE LA COMISION DE INVERSIONES DEPENDERA DIRECTAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.
Diario Oficial del 29 de octubre de 1954.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Acuerdo a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Economla, y de Bienes Nacionales e Inspecci6n Administrativa.

Considerando: que para alcanzar los mayores beneficios en las inversiones públicas es necesario buscar una adecuada coordinación, a efecto de que cada obra por realizarse obedezca a las más estrictas necesidades económicas y sociales, debiendo ejecutarse perfectamente aquellas que favorezcan en forma inmediata el desarrollo económico del país;

Considerando: que para lograr lo anterior se requiere integrar un programa coordinado de inversiones públicas, en el que pueda fijarse la jerarquizaci6n de cada proyecto u obra desde el punto de vista de su mayor beneficio;

Considerando: que las inversiones públicas son realizadas por el Gobierno a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con fundamento en la fracción I del artrcu!o 89 constitucional, he resuelto expedir el siguiente

ACUERDO

Primero. La Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República y estará integrada por un Director y cuatro miembros designa' dos por el mismo.

Segundo. La Dirección de la Comisión de Inversiones contará, para el mejor desarrollo de sus actividades con el personal idóneo y administrativo que le asigne el presupuesto aprobado por el Presidente de la República.

Tercero. Corresponderá a la Comisión:

1. Estudiar los proyectos de inversiones que reciba con el objeto de valorar, en consonancia con las más apremiantes necesidades del pars, la importancia particular que cada obra revista en sus aspectos económicos y social,

11. Realizar los estudios económicos que sean necesarios a efecto de poder establecer, de manera coordinada con los objetivos de la polrtica económica, hacendaria y social, la jerarquización, la cuantificación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.

111. Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas.

IV. Sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deban realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surjan como consecuencia de la apar i-ción de nuevos hechos económicos.

Cuarto. Las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberán informar a la Comisión de Inversiones de las inversiones realizadas, así como las proyectadas y los programas que al respecto tengan. Deberán asimismo, informar de las modificaciones que se introduzcan en sus programas de inversión y proporcionar todo el material estadístico o económico y la ayuda, que faculten la realización de las funciones que incumben a la Comisión de Inversiones.

Quinto. Todas las inversiones que pretendan realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, orqanismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán ser consideradas previamente por la Comisión de Inversiones, la que someterá sus dictámenes al Presidente de la República, Quien resolverá sobre la ejecución del programa respectivo y autorizará sus modificaciones.

Sexto. Para que la Secreta-ra de Hacienda autorice erogaciones relativas a inversiones públ lees. a Ias soli-

citudes de autorización que se formulen por este ccncepto se deberá anexar la opinión de la Comisión de Inversiones.

Séptimo. La Comisión de I"versiones dispondrá de un plazo improrrogable de 30 días para emitir opinión sobre los proyectos de inversión que le sean turnados.

TRANSITORIOS:

Primero. El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la federación.

Segundo. El Ejecutivo Federal determinará la forma como deban cubrirse los gastos correspondientes al presupuesto de la Comisión.

Tercero. La Comisión de Inversiones elaborará su Reglamento Interior, que deberá someterse al Presidente de la República para su aprobación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de septiembre de mil novecientos cincuenta y cuatro.- El Presidente de la República.- Adolfo Ruiz Cortines.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Carrillo Flores.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Gilberto Layo. - Rúbrica.- El Secretario de Bienes Nacionafes e Inspección Administrativa.- José L6pez Lira.- Rúbrica.

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Diario Oficial del 24 de diciembre de 1958

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ADOLFO LOPEZ MATEOS. Presidente Constitucional de 101 Estados UnidolMexicanol. 8 sus habitantes. sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

"EI Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

Artículo lo. Para el estudio, planeaci6n* y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias: ...

Artículo 16. A la Secretaria de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

11. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

111. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;

V. Planear y vigilar la inversi6n pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal.

PROGRAMA DE INVERSIONES ANUALES 1960-1964

ACUERDO que dispone que las SecretarIas, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal elaboren un programa de inversiones. Diario Oficial del 30 de junio de 1959.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. -Presidencia de la República.

-El subrayado es nuestro (N.O.)

ACUERDO a todas las Secretarías y Departamentos de Estado.

En uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y

CONSIDERANDO

Que la actual Administración ha reiterado la imperiosa necesidad de estimular el desarrollo económico y social del país en beneficio de tos más amplios sectores de la población;

Que dicha mejoría puede ser alcanzada, entre otros caminos, a través de una adecuada potrtlca de gasto e inversión públicos;

Que es de interés nacional contar con un programa coordinado y jerarquizado de las inversiones del sector público, cuyos rendimientos permitan, junto a la acción constructiva de las inversiones privadas, la elevación del nivel de vida de todos los mexicanos;

Que para que las inversiones públicas produzcan el mayor provecho posible deben sujetarse a un cuadro de objetivos de política económica;

Que del cumplimiento de dichos objetivos y de la adecuada coordinación y jerarquización de esas inversiones, dependerá en gran parte el grado de desarrollo de la economía, su crecimiento equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población;

Que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado faculta a la Secretaría de la Presidencia para recabar los datos destinados a elaborar el plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo: para planear obras, sistemas y su aprovechamiento: para proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades y para planear, coordinar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

Que para que la Secretaría de la Presidencia dé cumplimiento a las disposiciones indicadas, es necesaria una amplia colaboración por parte de las dependencias, organismos y empresas a que se refiere el párrafo anterior;

He tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Primero. Las Secretarías. Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, deberán elaborar un programa de inversiones que comprenderá los proyectos que pretendan realizar anualmente, duran te los años de 1960 a 1964.

Segundo. Para los fines de este acuerdo, se entenderá por inversiones públicas las erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos y empresas mencionadas en el punto primero, destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios; etc.; y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional.

Tercero. El programa de inversiones públicas perseguirá como objetivos fundamentales los siguientes:

1. Acelerar el desarrollo económico y social del país;

11. Lograr, junto con la inversión privada, un incremento de la producción que supere al aumento de la población nacional;

111. Obtener una mejoría en los niveles de vida de todos los mexicanos;

IV. Crear nuevas fuentes de ocupación para absorber el creciente número de trabajadores y ampliar el mercado interno;

V. Corregir la desigual distribución del ingreso nacional entre la población, para extender las oportunidades de progreso y bienestar a grandes sectores nacionales;

VI. Corregir el desenvolvimiento económico de las diversas regiones, estimulando preferentemente las zonas menos desarrolladas y aquellas con abundancia de recursos naturales y muy necesitadas de inversiones, como medio de alentar una mejor distribución de la población con fines productivos;

VII. Fomentar las actividades y ramas económicas que más requiera el país para su desarrollo equilibrado;

VIII. Alcanzar el progreso económico y social de México con estabilidad monetaria;

IX. Fortalecer la balanza de pagos estimulando las exportaciones de bienes y servicios y, cuando ello tuese posible, sustituyendo importaciones por artículos de procedencia nacional.

Cuarto. Las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, al elaborar sus programas de inversión habrán de considerar, además de los objetivos a que se refiere el punto tercero, los criterios siguientes:

1. Que las inversiones tengan una elevada productividad económica y social;

11. Que independientemente de los rendimientos economicos de las inversiones, se tome en cuenta tambien el número de habitantes que se beneficiarán con las obras;

111. Que se comprenda no sólo la construcción de obras nuevas sino en forma significativa la conservación y mantenimiento de las obras existentes, para que éstas presten constantemente un servicio eficaz;

IV. Que se dé preferencia a la terminación de obras en proceso de construcción;

V. Que se proyecten inversiones complementarias entre sí, a fin de aprovechar al máximo los beneficios de las obras realizadas;

VI. Que dicho programa no se disperse innecesariamente en muchos proyectos, ni se prolongue más de lo requirido su terminación; por el contrario, que tienda a concentrarse en un menor número de obras para que éstas comiencen a servir a plazo más corto;

VII. QUe no sólo se comprenda la construcción de obras principales, sino también de obras secundarias o accesorias que sean fundamentales para poner aquéllas en servicio;

VIII. Que en el propio programa de inversiones se incluyan todos los gastos previsibles, a fin de que las dependencias, organismos y empresas, según el caso, no soliciten ulteriormente ampliaciones presupuestales, ni demanden financiamientos, ni realicen gastos que, siendo por su naturaleza previsibles, no fueron tomados en cuenta en su oportunidad.

Quinto. Una vez considerados todos los elementos de juicio, criterios y normas que se han mencionado, así como otros que se juzguen pertinentes, las Secretarías. Departamentos de Estado, organismos deseentralizados y empresas de participación estatal, elaborarán sus programas de inversiones siguiendo las reglas que a continuación se mencionan:

1. El monto total de sus inversiones lo calculará cada dependencia, organismo o empresa, tomando en consideración la tendencia de sus inversiones efectuadas en los últimos años, así como los recursos financieros de que pueda disponerse.

11. Los programas de inversiones se integrarán preferentemente con las inversiones de mayor prioridad. Al efecto se justificará la procedencia con base en los criterios, principios, normas y demás elementos señados en el párrafo inicial de este punto.

111. A·dichos programas deberá anexarse una relación de otras inversiones cuya ejecución sea recomendable y que pudieran realizarse en el caso de haber nuevos fondos para inversión.

IV. Las inversiones se listarán expresando:

a) Finalidad.
b) Localización.
c) Características.

d) Si es obra nueva o en proceso.

e) Costo de los proyectos y plazo y fecha probable para su ejecución.

f) Inversión realizada, en el caso de obras en proceso de construcción.

g) Avance anual que se calcula efectuar con la inversión propuesta.

hl Beneficios econ6m leos y sociales que se pretenden obtener con cada obra.

Además de los datos anteriores, si en la ejecución del programa de inversiones es necesario adquirir bienes de procedencia extranjera, se señalarán las principales características de tales bienes.

V. Se presentará también un proyecto de financiamiento de las inversiones, especificando el origen y naturaleza de los fondos, ya sea que se trate de recursos presupuestales; de créditos interiores o exteriores; de recursos propios de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; de aportaciones de particulares, etc., consignándose en su caso la forma en que se cumpliría con las obligaciones contraídas.

Sexto. La Secretarfa de Hacienda y Crédito Público no dará trámite a ninguna erogación presupuesta! o financiamiento destinado a inversiones, que no haya sido autorizado por el Presidente de la República, en los términos de este acuerdo.

Séptimo. Las dependencias del Ejecutivo y los oro ganimos descentralizados y empresas de participación estatal requerirán la aprobación del Presidente de la República, a través de la Secretaría de la Presidencia, para gestionar créditos nacionales e internacionales destinados al financiamiento de sus programas de inversión.

La Nacional Financiera, S. A., y las demás instituciones nacionales de crédito que actúen como intermediarias a avalistas en la contratación de créditos internacionales, no darán curso a las solicitudes correspondientes, cuando se relacionen con inversiones de las dependencias gubernamentales, de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal, si tales inversiones no han sido aprobadas conforme al presente acuerdo.

Octavo. La Secretarfa de Hacienda y Crédito Púo blico podrá ordenar al Banco de México, S. A., la inmovilización de fondos que las dependencias, organismos y empresas a que se refiere el artículo 43 de su Ley Orgánica, deban tener depositados en esa Institución, cuando dichos fondos se utilicen para financiar inversiones que no hayan sido aprobadas como lo señala este acuerdo.

Noveno. El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., intervendrá en los términos del punto 60. del Acuerdo que creó el Comité de Importaciones del Sector Público, sólo cuando tenga la confirmación de que las importaciones que desean realizar las dependencias, organismos y empresas, están comprendidas en el programa de inversiones públicas aprobado a través de la Secretaría de la Presidencia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público impedirá la entrada al país de bienes de importación que pretendan destinarse a inversiones de las entidades del sector público, cuando dichos bienes no estén considerados dentro del programa de inversiones aprobado con base en este acuerdo.

Décimo. El programa de inversiones de las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos, descentralizados y empresas de participación estatal, correspondiente a 1960, deberá enviarse a la Secretarfa de la Presidencia a más tardar el 31 de ahosto del año en en curso. Los programas de 1961 a 1964, inclusive, deberán remitirse a la misma dependencia antes del 31 de diciembre de 1959.

Décimo primero. La Secretarfa de la Presidencia procederá al estudio de los programas, buscará la coordinación más adecuada de los proyectos y someterá a la consideración del Presidente de la República el programa coordinado y jerarquizado de inversiones del sector público y su financiamiento para los años de 1960-1961. El propio Presidente de la República autorizará anualmente, a través de la Secretaría de la Presidencia, las inversiones de las Secretadas y Depar-

tamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Décimo segundo. Cuando las dependendencias del Ejecutivo, organismos y empresas mencionados, estimen necesario introducir modificaciones a sus programas de inversión, lo comunicarán a la Secretarfa de la Presidencia para su estudio y autorización del Presidente de la República.

Décimo tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de común acuerdo con la propia Secretarra de la Presidencia, elaborará las normas necesarias para mantener, a través de cada año fiscal, un ritmo adecuado en el ejercicio del presupuesto de obras públicas.

Décimo cuarto. La Secretaría de la Presidencia ejercerá la función de vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Secretarfas y Departamentos de Estado, conforme a los lineamientos y normas del presente acuerdo.

Décimo quinto. La Secretaría del Patrimonio Nacional comunicará por escrito a la Secretaría de la Presidencia, los casos en que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal estén efectuando o proyecten realizar inversiones que no hayan sido autorizadas conforme al presente acuerdo. Para tal efecto, así como para el cumplimiento de las atribuciones respectivas que confiere a esa dependencia la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia le enviará una copia del programa de inversiones autorizado por el Presidente de la República.

Décimo sexto. Las Secretarías y Departamentos de Estados, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, suministrarán oportunamente los estudios, las informaciones, el material estadístico, la ayuda técnica y la colaboración que les requiera la Secretaría de la Presidencia para el cumplimiento de sus atribuciones, en los términos del presente acuerdo.

Transitorio. Las normas y principios del presente acuerdo son aplicables, en lo conducente, al programa de inversiones del sector público correspondiente a 1959, actualmente en ejecución.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, D.F., a los 29 días del mes de junio de mil novecientos cincuenta y nueve.-EI Presidente de la República, Adolfo L6pez Mateos.-Rúbrica.-EI Secretario de Gobernación. Gustavo Diaz Ordaz.-Rúbfica.c-El Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello.-Rúbrica.-EI Secretario de la Defensa Nac¡o. nal.-Agustín Olachea Avilés.-Rúbrica.-EI Secretario de Marina.-Manuel Zermeño Araico.-Rúbrica.-EI Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena.-RÚbrica.-EI Secretario del Patrimonio Nacional, Eduardo Bustamante.-Rúbrica.-El Secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas.-Rúbrica .-El Secretario de Agricultura y Ganadería, Julián Rodríguez Adame.-Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Walter C. Buchanan.-Rúbrica.c-El Secretario de Obras Públicas, Javier Barros Sierra.—Rúbrica.—El Secretario de Recursos Hidráulicos. Alfredo del Mazo.-Rúbrica.-El Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet.-Rúbrica.-EI Secretario de Salubridad y Asistencia, José AI'Iarez Am'zquita,-Rúbrica.-EI Secretario del Trabajo y Previsión Social, Salom6n González Blanco.-Rúbrica.e-E! Secretario de la Presidencia, Donato Miranda Fonseca.-Rúbrica.-EI Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Roberto Barrios.-Rúbrica.-EI Jefedel Departamento de Turismo, Alfonso García González.-Rúbrica.-EI Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ernesto P. Uruchurtu.-Rúbrica.

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL

Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país. Diario Oficial del 2 de agosto de 1961.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

Acuerdo a, todas las Secretarías y Departamentos de Estado

CONSIDERANDO

Que el Ejecutivo Federal a mi cargo ha señalado en diversas ocasiones el imperativo de elevar el nivel de vida de los grandes sectores populares, para lo cual se requiere que el ritmo de desarrollo económico y so. cial supere satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa;

Que para aumentar el bienestar social de la población es imprescindible ampliar las oportunidades de ocupación más productiva; fomentar la educación en todos los niveles; buscar una solución apropiada al problema de la vivienda popular; ejecutar obras y programas que permitan mejorar las condiciones sanitarias y presupuestales: extender los beneficios del régimen de seguridad social y proteger el poder adquisitivo de las clases populares.

Que el progreso acelerado de la economía nacional exige mayores esfuerzos públicos y privados para alcanzar una inversión que por su magnitud y destino beneficie a la colectividad y para aumentar la producción y la productividad en provecho de todos los mexicanos;

Que el proceso de desarrollo económico y social plantea, entre otras, la necesidad de activar el crecímiento equilibrado del país; el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, bosques y demás recursos naturales; la continuación del reparto de tierras hasta consumar la Reforma Agraria y el fomento integral de las actividades agropecuarias; la creciente electrificación; la industrialización nacional; la ejecución de programas vigorosos de comunicaciones y transportes: la construcción de obras básicas para el desenvolvimiento armónico de los centros urbanos y la mejoría de las comunidades rurales, así como el fortalecimiento de la balanza de pagos, principalmente por medio de mayores y más diversificadas exportaciones, de la sustitución de importaciones por artículos producidos en el país y del fomento del turismo;

Que la poi (tica físcal, monetaria y crediticia debe favorecer y estimular un sano desarrollo económico y social e impulsar la capitalización, preferentemente con recursos financieros internos;

Que para alcanzar los objetivos nacionales resulta indispensable que los problemas y necesidades que plantea el progreso del país se examinen con criterios de planeación integral; que las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, elaboren sus programas de acción persiguiendo precisamente dichos objetivos y sumen sus esfuerzos para fa proyección y ejecución de programas coordinados de desarrollo económico y social;

Que también se requiere pugnar por una mejor y más fluida coordinación entre todas las dependencias y organismos federales entre si y con los gobiernos locales y los grupos privados;

Que la Secretaría de la Presidencia tiene la facultad, entre otras, de recabar los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales Que fije el Presidente de la República; de planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; de proyectar el fomento y desarrollo de regiones y localidades, para el mayor provecho general; de planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; de coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; y de atender los demás asuntos que le encomiende el Presidente de la República.

Que para el mejor cumplimiento de las disposiciones legales anteriores, es necesario un alto grado de colaboración entre las entidades del sector público y la Sscretarfa de la Presidencia y el conocimiento por parte de ésta de los programas que desarrollen las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como los programas de los gobiernos estatales y rnunlclpetes y los del sector privado.

Por lo anterior y en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal confiere la fracción I del artículo 89 de la Constituci6n Poi Itica de los Estados Unidos Mexicanos, he dispuesto el siguiente

ACUERDO

Primero. Para alcanzar los objetivos y metas nacionales en el menor plazo posible, el Ejecutivo Federal, por medio de las Secretadas, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, intensificará sus esfuerzos para proseguir las siguientes tareas:

1. Puntualizar la potrtica económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población,

11. Calcular el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales, necesarios para que el desenvolvimiento del país se realice con un ritmo satisfactorio Ven forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.

111. Elaborar planes nacionales de desarrollo econ6mico V social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad Vla forma de alcanzarlas.

IV. Formular programas especiales para aquellas actividades económicas V sociales cuyo mayor desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país,

V. Planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que necesiten con más urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr Un crecimiento equilibrado en la naci6n.

VI. Fomentar la coordinación de las actividades de las entidades del sector público entre si V con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada.

VII. Promover las modificaciones que sean necesarias en la estructura V funcionamiento de la administración públ ica.

Segundo. A fin de dar cumplimiento a las tareas a que se refiere el punto anterior, las Secretarías, Departamentcs de Estado, organismos descentralizados V empresas de participación estatal, aportarán a la Secretaría de la Presidencia, los programas, proyectos, estudios, informes V ayuda técnica que ésta les requiera.

Tercero. Se faculta a la Secretada de la Presidencia para fijar los procedimientos que normen la acción conjunta del sector público en la realización de estas actividades.

Cuarto. Los trabajos que se realicen en los términos de este Acuerdo serán sometidos por la Secretada de la Presidencia a la consideración del Presidente de la República.

Quinto. La propia Secretaría de la Presidencia coordinará y vigilará las actividades del sector público Que originen como consecuencia de la aplicación del presente Acuerdo siguiendo los preceptos que fije en cada caso el Presidente de la República.

Sexto. Para conocer la forma en que otros sectores que participan en la vida económica y social del pars contribuyen a alcanzar los objetivos y metas nacionales, la Secretada de la Presidencia solicitará la información necesaria de los gobiernos estatales V municipales, del sector privado o de cualquier otra entidad.

Tr.nsitorio. Los programas especiales y los de desarrollo local o regional, que a la fecha estuvieran siendo estudiados o realizados en el sector público, habrán de sujetarse a las disposiciones contenidas en este Acuerdo.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los siete dfas del mes de julio de mil novecientos sesenta y uno.-El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo López Mateos.-Rúbrica.-El Secretario de Gobernaci6n, Gustavo Dlaz Ordaz.-Rúbrica.-EI Secretario de Relaciones Exteriores, M.nuel Tello.-Rúbrica.-El Secretario de la Defensa Nacional. Agustín Olach.. AviI6s.-Rúbrica.-EI Secretario de Marina.-Manuel Zermeño Araico.-Rúbrica.-EI Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena.-

Rúbrica.-EI Secretario del Patrimonio Nacional, Eduardo Bustamante.-Rúbrica.-EI Secretario de In. 'ustrla y Comercio, Raúl Salinas Lozano.-Rúbrica.-El Secretario de Agricultura y Ganadería, Julián Ro' dríguez Adame.-Rúbrica.-EI Secretario de Comunicaciones y Transportes, Walter C. Buchanan.-Rúbrica .-EI Secretario de Obras Públicas, Javier Barros Sierra .-Rúbrica.-EI Secretario de Recursos Hidraulicos, Alfredo del Mezo.-Rúbrica.-EI Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet.-Rúbrica.-EI Secretario de Salubridad y Asistencia, José Alvarez Amézquita.-Rúbrica.-EI Secretario del Trabajo y Previsión Social, Salomón González Blanco.-Rúbrica .-EI Secretario de la Presidencia, Oonato Miranda Fonseca.-Rúbrica.-EI Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Roberto Barrios.-Rúbrica.-EI Jefe del Departamento de Turismo, Alfonso Garcla Gonzilez.-Rúbrica.-EI Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ernesto P. Uruchurtu.-Rúbrica.

COMISION INTERSECRETARIAL PARA FORMULAR PLANES NACIONALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO y SOCIAL

ACUERDO POR EL QUE SE CONSTITUYE UNA COMISION INTERSECRETARIAL INTEGRADA POR REPRESENTANTES DE LAS SECRETARIAS DE LA PRESIDENCIA Y DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CON EL FIN DE QUE PROCEDA DE INMEDIATO A FORMULAR PLANES NACIONALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS, A CORTO Y LARGO PLAZO. Diario Oficial 2 de marzo de 1962.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.

ACUEROO a las Secretarías de la Presidencia y de Haciend. y Crédito Público.

En uso de las facultades que me confiere la fracción I del articulo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

CONSIDERANDO

Que por acuerdo presidencial de 7 de julio de 1961 se dispuso que el Ejecutivo Federal, por medio de las entidades del sector público, intensifique sus esfuerzos para proseguir, entre otras tareas, la elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social, en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas;

Que es indispensable Que con base en esta disposición se proceda de inmediato a elaborar planes nacionales de 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 progreso económico y social supere satisfactoriamente al incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya en forma equitativa;

Que la Secretaría de la Presidencia está facultada por la Ley de Secretarias y Departamentos de Estado y por el acuerdo presidencial de 7 de julio de 1961 para intervenir en la planeación económica y social del país:

Que está facultada igualmente por la Ley, para planear, coordinar y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y Que en los términos del acuerdo presidencial de 29 de junio de 1959, las inversiones de las entidades del sector público requieren ser aprobadas por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia;

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Públioo tiene, entre otras. la función de proyectar y calcular los ingresos y egresos federales y formular los proyectos de presupuestos de egresos respectivos; de intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y de dirigir la política monetaria y crediticia;

Que mediante el ejercicio coordinado de las citadas funciones de las Seeretarfas de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, podrán obtenerse mejores resultados en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo integral a corto y largo plazo;

Que para la elaboración de los planes que se indican es indispensable, además, Que ambas Secretarías de

Estado cuenten con los estudios, la información y la experiencia técnica de todas las entidades del sector público,

He tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Primero. Se constituya una Comisión Intersecretarial, integrada por representantes de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que proceda de inmediato a formular planes nacionales para el desarrollo econ6mico y social del país, a corto y largo plazo.

Segundo. Para la elaboración de los planes a que se refiere el punto primero, la comisión intersecretarial se basará en los principios de poHtica econ6mica y social y las disposiciones del acuerdo presidencial de 7 de julio de 1961, y tomará en cuenta el contenido del acuerdo de 29 de junio de 1959, relativo a inversiones públicas, así como las demás disposiciones relacionadas con el Presupuesto de Egresos y el uso del crédito por parte del sector público.

Tercero. La Comisión calculará, además, el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y de la inversión nacionales, necesarios para que el desenvolvimiento del pars se realice con un ritmo satisfactorio y en forma tal que haga posible una creciente mejoría en los niveles de vida de los grandes sectores populares.

Cuarto. Para que las entidades del sector públ ico gestionen créditos internacionales destinados al financiamiento de sus inversiones, cuya ejecución pretendan realizar durante el perrodo que comprendan los planes nacionales de desarrollo que se elaboren en los términos del punto primero, será necesario que hayan cumplido con los procedimientos y requisitos establecidos en las diversas leyes y disposiciones aplicables, tanto en materia de inversiones públicas como de créditos internacionales.

Sin estos requisitos, las instituciones nacionales de crédito que actúen como intermediarias o avalistas en la contratación de créditos internacionales, no darán curso a las solicitudes correspondientes.

Quinto. La Comisión Intersecretarial se allegará la documentación, los datos y los estudios que requiera para el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan.

Las entidades del sector público proporcionarán a ésta los informes, la colaboración, el asesoramiento y la ayuda que les solicite. Tratándose de instituciones nacionales de crédito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público obtendrá las informaciones necesarias para los trabajos de la Comisión.

Sexto. Los Secretarios de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público designarán a los representantes de sus respectivas dependencias ante la Comisión Intersecretarial, los cuales podrán contar con asesores para el ejercicio de sus funciones y requerir además, en cualquier momento, el asesoramiento de los técnicos de las entidades del sector público, de conformidad con tos dispuesto en el punto anterior.

Séptimo. Para la mejor realización de las labores de la Comisión Intersecretarial, se organizará una oficina técnica integrada con el personal necesario, a juicio de las Secretarfas de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

Octavo. Los planes nacionales de desarrollo que se elaboren en los términos del presente acuerdo serán presentados por los titulares de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público a la consideración del Presidente de la República, a la brevedad posible.

Noveno. Los titulares de ambas dependencias del Ejecutivo resolverán de mutuo acuerdo los problemas que se susciten en la aplicación de estas disposiciones.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, el día 10. de marzo de 1962,-, El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo López M8teos.- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Donato Miranda fonseca.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena.- Rúbrica.

LEY FEDERAL DE PLANEACION

INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE PLANEACION

Diario Oficial de 29 de octubre de 1963.

A iniciativa de la Gran Comisión y por acuerdo de Vuestra Soberanía tomado el df'a 28 de diciembre de 1962, se integró una Comisión Especial de estudio con los suscritos, a fin de que duranteel receso procurara dar cima a la redacción de un proyecto de ley de planeaeión económica y social.

La Comisión comenzó por tomar diversos acuerdos para la organización de su trabajo, habiendo celebrado en la primera etapa de éste entrevistas con varios ce. Secretarios de Estado, cuyas funciones se encuentran estrechamente relacionadas con las tareas de planeación. Por orden de fechas, fueron entrevistados los titulares de las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Obras Públicas, Industria y Comercio y Recursos Hidráulicos. No es necesario insistir, sobre la importancia de las opiniones recogidas en el curso de estas entrevistas, así como sobre el espfritu de franca cooperación encontrada en tan distinguidos colaboradores del Ejecutivo.

Aun cuando el proyecto de ley que más adelante se presenta es desde luego de carácter federal, la pía-neación, que constituye por esencia un aprovechamiento coherente y articulado de todos los recursos disponibles, debe buscar la coordinación del esfuerzo nacional, con el que en su campo de atribuciones realizan los gobiernos de los Estados. Para encontrar un procedimiento satisfactorio en ese importante aspecto, que a la vez que operante sea respetuoso del régimen federal, se solicitó la opinión de 10sC.C. Gobernadores de los Estados de Campeche, Sinaloa y Colima. Al igual que en el caso de los señores Secretarios, los Gobernadores de las entidades mencionadas presentaron a esta H. Cámara su valjosa aportación, exponiendo en forma precisa sus criterios en la materia.

Las labores de programación efectuadas en escala nacional por instituciones que cuentan con los medios, el personal necesario y la experiencia para realizarlas, fueron observadas con especial interés por la Com isión. De este modo se celebraron entrevistas con el Presi·dente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Hevolucionar!o Institucional y con el Coordinador General del Programa Nacional de Desarrollo del propio Partido. Igualmente se cambiaron impresiones con los Secretarios Generales de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la Confederación de Trabajadores de México y la Confederación Nacional Campesina. El material reunido en el curso de estas entrevistas ha sido de la mayor utilidad para precisar el enfoque del problema en algunos de sus aspectos más complejos.

Los C.C. Subsecretarios ''A'' de Industria y Comercio y de Bienes Inmuebles y Urbanismo del Patrimonio Nacional, cuya dedicación a las tareas de planeación los hace poseedores de una vasta experiencia en este tema, expusieron sus puntos de vista a la Comisión. Asimismo, varios técnicos distinguidos, la mayoría perteneciente al sector público, contribuyeron en forma inestable con sus conocimientos teóricos en la materia y con su experiencia práctica en ella a aclarar muchos conceptos e ideas.

Se conoció también la opinión de diversos organismos del sector privado. Los d irlqeotes de la Confederación de Cámaras de Industriales y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio expresaron sus puntos de vista y destacados miembros de la banca privada expusieron sus ideas en relación con el tema.

Simultáneamente a las entrevistas mencionadas, la Comisión fue reuniendo una documentación que le permitiera contemplar algunos aspectos de la planeación, tanto desde el ángulo de los antecedentes nacionales, como desde la perspectiva de experiencias de otros países o de organismos internacionales. Dada la abundante literatura contemporánea en la materia, se seleccionó únicamente un mínimo indispensable para convertirlo en objeto de estudio.

Este material, especialmente el que se relaciona con el sistema adoptado en la República francesa, ha sido de utilidad innegable. Sin embargo, podemos antlcipar desde ahora, que las conclusiones a que hemos llegado, y la iniciativa de ley que más adelante someteremos al recto criterio de esta H. Asamblea, son fundamentalmente el resultado de la observación de la

realidad económico-sociel mexicana, del análisis de nuestra estructura administrativa y principalmente del respeto a los preceptos de la Constitución.

La Comisión no encontró discrepancia en cuanto a la necesidad de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta nuestro pars para acelerar su desarrollo económico y para alcanzar simultáneamente las metas de justicia social Que se ha trazado. Oistinto es el caso en cuanto a los medios idóneos para obtener aquellos resultados, pues aun entre quienes consideran a la planéaci6n del desarrollo como el camino más adecuado para lograrlo y Que ciertamente constituyen la gran mavorfa, existen diferencias de criterio respecto a los métodos que convsndrfa seguir.

Pero antes de pasar a la exposición de motivos, queremos hacer referencia a una cuestión previa que se planteó a la Comisión, tocante a la oportunidad de presentar en el sexto y último período de sesiones un proyecto de ley de planeación. Aun cuando las dudas expresadas acerca de la conveniencia de iniciar esta legislación fueron muy escasas y más bien tuvieron por origen razones distintas a la cuestión de oportunidad, sí debemos consignar que en alguna ocasión el cambio de impresiones giró en torno a ese punto.

La estabilidad polrtica, el innegable progreso de la vida institucional que ha alcanzado México y como consecuencia de ello, la continuidad de las actividades administrativas, económicas y sociales, explican plenamente la proposici6n presentada por el C. senador Manuel Moreno Sánchez a nombre de la Gran Comisi6n y la decisión de este H. Senado, de considerar en su sexto período de sesiones, un proyecto de ley de planeación econ6mica y social. En efecto, lo anterior requiere también una continuidad en las tareas legislativas que en alguna forma puedan contribuir a acelerar ese progreso.

La programaci6n del desarrollo de un país exige un largo proceso, con el consiguiente paso por varias etapas, antes de que pueda ponerse en vigor el plan elaborado como resultado de esa secuencia. Si como parece deseable, ese proceso debe desenvolverse dentro del marco de una ley que establezca los órganos que en forma específica colaboren con el Ejecutivo en estas actividades, señalando también los métodos a emplear en la elaboraci6n, revisión, ejecución y control del programa, se comprende que el tiempo ganado en la discusión y en su caso en la aprobación de la ley, permitirá acercar el momento de su aplicación.

Una experiencia repetida en muchos países, nos enseña que los planes sufren frecuentes retrasos al ser puestos en vigor, con los inconvenientes que ello representa. Así, en Francia, el primero de sus programas sufri6 un año de retraso; en América Latina se registran situaciones similares. El primer plan quinquenal de la República Popular China, cuya redacción comenzó en 1951 no fue terminado sino hasta 1955, es decir, dos años después de la fecha prevista. Este fenómeno, como revela lo anterior, no es tanto la consecuencia de un sistema pohtieo determinado, cuanto el resultado de las grandes dificultades técnicas que entraña la planificaci6n. No hemos escapado nosotros a esta clase de experiencias; el Plan de Acción Inmediata, esfuerzo estimable y valioso, aun cuando susceptible de superarse, ha sufrido considerable retardo en su realización.

Si bien el sistema que propone la iniciativa, es por comparación con otros relativamente sencillo, ello no significa que la elaboración del Plan no requiera de algún tiempo. A partir del momento en que el Presidente de la República fija las metas económicas y sociales de su gobierno, acto con el que se inicia el proceso de planificaci6n, hasta aquel en que aprobado el plan ordena su publicaci6n en el *Diario Oficial* transcurrirán inevitablemente varios meses. Claro está, que en el curso de la campaña, el candidato elevado a la Primera Magistratura por el voto popular, podría precisar con elaboración del equipo de su partido, las metas y los lineamientos generales de su acción gubernativa. Pero no debe olvidarse que el propósito fundamental de la leyes el de hacer institucional y permanente el proceso de la programación del desarrollo y establecer los órganos que en todo tiempo presten su colaboración' al Ejecutivo, que es a quien corresponde, como lo señala el artículo 2 del proyecto, la planeación nacional y los aspectos regionales de la misma que comprendan a dos o más entidades federativas.

La Comisi6n propone que esta Ley, en el caso de llegar hasta su promulgación, entre en vigor el primero de enero de 1965; de este modo, su vigencia no modificará en forma alguna el funcionamiento y estructura

de la actual Administración, que por su parte ha dado pasos trascendentales en materia de planeación, muchos de ellos reflejados claramente en el proyecto.

Parece ser también que la experiencia de estos años ha sido sumamente valiosa y que tanto los colaboradores del Ejecutivo, como los legisladores de ambas Cámaras, nos encontramos cada vez más en contacto e identificados Con la idea, convertida ya en gran parte en realidad, de un desarrollo económico planeado y orientado hacia metas de justicia social. La iniciativa pretende ser tan s610 un lluevo paso adelante, en ningún modo definitivo en este proceso; entraña pocos ajustes en la administración pública y no propone, ni requiere reforma constitucional alguna.

Con 'base en las razones anteriores y convencida de que en esta forma se ajusta a la letra y al espfritu del acuerdo tomado por esta H. Cámara, la Comisi6n Especial decidió redactar y elevar a vuestra consideración, una iniciativa bajo el título de la Ley Federal de Planeaci6n, precedida de la siguiente exposición de motivos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El problema principal, acerca de si es posible, dentro de nuestro régimen constitucional, elaborar planes de desarrollo que promuevan el aprovechamiento racional y articulado de los recursos econ6micos nacionales, puede, en el concepto de la Comisión, ser resuelto favorablemente.

Nuestro régimen económico es de carácter mixto, en tanto que por una parte el Gobierno y, en términos más generales, el sector público, tienen una creciente intervención en él; mientras que, por otra parte, la Ley Fundamental establece, con importantes modalidades que no deben olvidarse, un régimen de propiedad privada, con amplia libertad de trabajo y de comercio.

Por lo que respecta a las Secretarias y Departamentos de Estado, as(como a los Organismos Descentral¡zados y a las Empresas de Participación Estatal, es indudable la facultad que tiene el Ejecutivo para encauzar sus actividades conforme a un programa, asf como la de comprobar que los actos de esos órganos se ajustan a aquél.

En relación con el sector privado el problema es desde luego más complejo, Sin embargo, como ya hemos apuntado, la Constitución establece en su artículo 27 que la Nación tiene derecho a imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ello nos revela que es posible superar la incongruencia aparente que representa el formular una planeación de carácter obligatorio para el sector público y otra de carácter meramente indicativo o de simple orientación, para el sector privado.

No obstante ello, parece conveniente establecer ciertas diferencias en ambos casos. En tanto que las actividades de los órganos administrativos y paraestatales deberán ajustarse plenamente al programa, en lo concerniente al sector privado, el Plan Nacional señalará únicamente determinadas meras y lineamientos generales, con la correspondiente estimación de las inversiones. Si estas metas no fueran alcanzadas, ni siquiera en forma aproximada, el Estado podrra a través de sus poi íticas fiscales, crediticias y de ferretecimiento de la infraestructura, coadyuvar a su realización teniendo especial cuidado, en lo tocante a incentivos fiscales y subsidios de armonizar su administración con el espíritu y los propósitos del artículo 28 constitucional. Poseen también atribuciones importantes las Secretarías de Industria y Comercio y de Agricultura vGanadería que pueden, como ya ha sucedido en muchos casos, contribuir a encauzar satisfactoriamente la inversión de los particulares. Lo anterior no es obstáculo para que la empresa privada goce dentro de estos trazos generales de una amplia libertad de acción, así como para que participe, en la forma en Que se propondrá posteriormente en el propio proceso de la planeaci6n.

El sector social, constituido fundamentalmente por los campesinos y trabajadores organizados será desde luego uno de los más beneficiados por una correcta programación, y al mismo tiempo, deberá participar también en ella. Pocos factores contribuirán en mayor medida a fortalecer el carácter democrático de la programación en México como la presencia de los repre-

sentantes de los sindicatos y de las organizaciones campesinas en los órganos consultivos y de estudio a que haremos referencia, contribuyendo también a evitar que algún día la planeación pudiera convertirse precisamente en lo contrario de lo que se pretende, es decir, en una forma organizada de explotación de las grandes masas populares.

Continuando en el terreno de los aspectos constitucionales de la materia, es preciso abordar el relativo a la compatibilidad de la misma con nuestro régimen federal. Como insistiremos más adelante conviene que la planeaci6n tenga un carácter integral, abarcando los distintos aspectos económicos y sociales en una forma articulada. Por otra parte, en la República Mexicana, los Estados y los Municipios estén investidos de atrlbuclones que les son propias de acuerdo con los artículos 124 y 115 de nuestra Ley Fundamental y por otros preceptos de la misma.

Esevidenteque en estas circunstancias la programación federal, no puede ser obligatoria para las autoridades estatales y municipales, sino en el caso en que rija materias federal izadas. Sin embargo, el camino de la coordinación voluntaria entre autoridades de distinta jurisdicción territorial, ha sido explorado en lasúltimas décadas con éxito creciente y todo hace prever que en el caso de la planeación los resultados que podrán obtenerse por esta vía serán muy satisfactorios. Incluso podemos decir que la Secretaría de la Presidencia, por instrucciones del Ejecutivo realiza diversas tareas en este sentido.

El coordinar los programas de gobiernos locales con el Plan Nacional, representa una positiva ventaja para las entidades federativas. pues ello significa un más fácil acceso a las fuentes de financiamiento previstas y una considerable economía de esfuerzo en la realización de las obras y en la prestación de los servícios programados. Es desde luego conveniente y así se propone, que los gobiernos de los Estados puedan. cuando así lo deseen, hacerse representar ante los órganos auxiliares del Ejecutivo en esta materia, en los casos conducentes.

La planeación regional, en forma independiente o paralela a la nacional, fue considerada como inaceptable. La suma de una serie de programas regionales no puede producir como resultado un programa nacional. articulado y coherente; más probable es que se convierta en un documento incongruente e inoperante o en el mejor de los casos, en un catálogo de necesidades. Distinta es la situación cuando en función del Plan Nacional y de las proyecciones sectoriales, se estiman las perspectivas de desarrollo de las diversas zonas geográfico-económ;cas en las que, para efectos de estudio, sea conveniente dividir al país y se procure su desenvolvimiento armónico y equilibrado. Para lograr estos resultados, se propone en el artículo 26 del proyecto establecer una subcomisión de coordinación regional. Al mismo tiempo, aprovechando la valiosa experiencia de la Secretaría de Recursos Hidráulicos al coordinar el desarrollo de varias cuencas fluviales en la que la participación de los gobiernos de los Estados ha sido de innegable utilidad,consideramos que un procedimiento similar se puede seguir al estimular el impacto del Plan Nacional en el crecimiento de las regiones y entidades del país.

A primera vista, la fracción 11 del artículo 65 Constitucional, que establece la obligación del Congreso de discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, es diffcil de conciliar con la programación del desarrollo a mediano y a largo plazo. En efecto. esta clase de programas comprenden necesariamente estimaciones de gastos que se extienden a varios ejercicios fiscales. Queda el camino de iniciar la reforma constitucional, pero estas reformas, convenientes y aun indispensables en muchas ocasiones, no son tampoco aconsejables por sistema. menos aun cuando como en este caso podría lesionarse una de las piedras angulares de nuestra poi (tica hacendaria, que responde no solamente a una larga tradición, dentro y fuera del pa(s, sino que permite al Ejecutivo tener una mayor flexibi-' Iidad, acorde con las circunstancias cambiantes de la evolución económica, en su potrtica fiscal.

Ahora bien, la misma Constitución en la fracción VIII de su articulo 73 ha previsto la posibilidad de que sobre bases aprobadas por el Congreso puedan celebrarse empréstitos con los propósitos que en ella se determinan. Esto revela Que nuestra Ley Fundamental no adolece de innecesaria rigidez en materia hacendaria. ya que los empréstitos implican compromisos contraídos generalmente por varios años, pudiendo traer como consecuencia la obligación de incluir partidas

que deberán ser cubiertas en varios presupuestos anuales.

La Comisión prefirió no seguir Un camino similar al de otros países que han encontrado problemas constitucionales del mismo origen habiendo optado por elaborar una legislación de tipo especial las leyes-programas y las leyes-cuadros. No es fácil en nuestro sistema encontrar ninguna base sólida para fundar la validez de ese tipo de legislación. Tampoco hemos creído que en el camino que apunta el artículo 47 de la Ley orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, pueda encontrarse la superación del escollo.

La planeaci6n, por su parte, no exige moldes inalterables y ajenos a la cambiante realidad económica del pafs, lo que hace posible establecer un procedimiento según el cual el Ejecutivo elabore sus proyectos de presupuestos teniendo presentes los planes a mediano y a largo plazo y el Legislativo reciba con la iniciativa de presupuestos, un tanto del Plan con sus más recientes modificaciones y con las alternativas previsibles de tasa de desarrollo, no para discutirlo, sino para enmarcar en él las estimaciones del Presupuesto anual. Además se enviarran al Congreso, en los términos del ertfculo 51, otros documentos complementarios.

Lo anterior no significa, desde luego, que salvo el financiamiento de obras del Plan por vía de empréstito, sus partidas sean obligatorias para los poderes mencionados, en años posteriores; pero la mejor salvaguarda en este caso de la continu [dad de los programas de gobierno, estará en el régimen institucional que hemos alcanzado, ajeno por completo a decisiones personalistas, así como en el grado progresivo de preparación que tienen los órganos técnicos de la Administración Pública. Puede esto considerarse hasta cierto punto como un criterio pragmático y político, pero los legisladores podemos también emplear criterios políticos, cuando éstos no sólo no pugnen, sino que interpreten correctamente y hagan más funcionales los principios de la Constitución.

Las consideraciones anteriores han llevado el ánimo de la Comisión al convencimiento de que no solamente es posible desde el punto de vista constitucional elaborar y realizar programas de desarrollo económico en México, sino de que la mejor forma en que la Administración Públ ica puede desempeñar las funciones para las que ha sido facultada, es mediante una planeación que emplee las mejores técnicas modernas y cuyas metas y lineamientos fundamentales, hayan sido establecidos por el Presidente de la República.

Incluso podemos afirmar que lo anterior es precisamente lo que ha venido sucediendo en forma progresiva en las últimas décadas, como también debemos asentar aquí que el C. Presidente Adolfo López Mateas ha mostrado desde el inicio de su gobierno, el rnáxirno interés en las tareas de planeación, habiendo promovido importantes reformas legislativas y dictado acuerdos cuyo contenido es de indudable trascendencia para lograr mayor coordinación entre los órganos del sector público y acelerar en esa forma la consecución de las metas sociales establecidas.

El proceso de perfeccionamiento de métodos y órganos de programación ha sido continuo. Por una parte, las campañas electorales han revelado el creciente interés de la ciudadanía en el correcto enfoque de los problemas ecomómicos y sociales. Por otra parte, la administración se esfuerza también por mejorar sus técnicas en este campo.

En el documento presentado por nuestro gobierno al Consejo Interamericano Económico y Social el mes de octubre del año anterior, se hace un resumen de los progresos alcanzados desde 1954 en la técnica de planeación económica y social. En ese año se creó una Comisión Nacional de Inversiones adscrita a la Presldencia de la República. Sus atribuciones se ampliaron en 1959, al trasladarse a la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia y establecerse además en ésta una Dirección de Planeación encargada de estudiar y preparar planes de desarrollo regional. Posteriormente, al adelantarse en ta elaboración de metas generales y sectoriales de desarrollo a cargo de técnicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la colaboración del Banco de México y la Nacional Financiera y examinar las alternativas de financiamiento se estableció por acuerdo presidencial de marzo de 1962 una Comisión Intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda, encargada de formular los planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo, y estimar el monto, la estructura y financiamiento del gasto y la inversión nacionales. En esta nueva etapa se considera también

el volumen *V* la composición probables de la inversión privada y las perspectivas de balanza de pagos.

Son numerosas las disposiciones legales que en forma más o menos directa rigen este campo, Las más importantes son, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y los tres acuerdos del C. Presidente de la República de fechas 29 de junio de 1959,7 de julio de 1961 *V* 10. de marzo de 1962. Sólo a título de ejemplo citaremos entre otras disposiciones relecionadas, la Lev Federal de Estadística, la LeV sobre Atribuciones- del Ejecutivo en Materia Económica, la de Industrias Nuevas *V* Necesarias *V* la LeV O.gánica del artículo 28 de la Constituci6n en Materia de Monopolios. Preciso es también tener presentes los documentos de carácter internacional relacionados con estas actividades, que Méxica ha suscrito, entre ellos la Carta de Punta del Este *V* el Tratado de Montevideo.

Lo anterior podría hacernos creer que salvo algunos pequeños ajustes en nuestra legislación vigente, no es necesario pensar en reformas de mayor amplitud. No es éste, sin embargo, el parecer de la Comisión. El proceso evolutivo de la programación a que hemos hecho referencia. está lejos aún de haber llegado a su conclusi6n. Es necesario y también posible dar nuevos pasos para mejorar las técnicas de planificación, incluvendo alguna reestructuraci6n de los 6rganos que las realizan. La coordinaci6n entre las diversas dependencias del Ejecutivo. as(como entre éstas y los organlsmas descentralizados y de participación estatal, es susceptible de incrementarse. El Plan de Acci6n Inrnediata presentado por nuestro país en cumplimiento de acuerdos internacionales constituye por una parte un significativo paso adelante en los trabajos de programaci6n, mientras que por la otra revela ciertas fallas de sistema, no tanto imputables aquienescolaboraron en él, sino a explicables deficiencias por lo novedoso de estas actividades, en lo tocante a información y contactos permanentes con todos los sectores interesadas.

El balance de lo realizado en la última década *V* el hecho alentador de que los cuadros de especialistas van aumentando a un ritmo creciente. nos lleva a la conclusión de que es conveniente dar a la planeaci6n en México, *V* a los 6rganos que la ejecutan, una base logislativa més amplia *V* más articulada. La planeoci6n, ha dicho en su Cuarto Informe el C. Presidente de la República, es consustancial al ejercicio de las responsabilidades gubernamentales; precisamente con esta idea el propio Ejecutivo ha dietado los acuerdos ya mencionados en los cuales se encuentran importantes directrices a los órganos del sector público. Con base en ellos, en el material recogido por la Comisión y en la experiencia transmitida a sus integrantes por los funcionarios y técnicos entrevistados, iniciamos más adelante el provecto de LeV Federal de Planeaci6n.

Consideramos ahora necesario referirnos a laconnoración que se da a algunos términos y exponer los criterios básicos que se han seguido, además de 105 constitucionales ya señalados al principio de esta exposición.

La iniciativa usa indistintamente los términos planeación, planificación y programación del desarrollo. No todos los expertos concuerdan con este modo de proceder; muchos prefieren matizar el empleo de estas palabras dándole a cada una de ellas un significado ligeramente distinto. Para efectos legislativos no se ha ere (do apropiado seguír ese camino Y. por ello, se da en el artfculo primero una definici6n de tipo legal de la planeación o programación. Lo importante es que en todo caso se entienda que al emplear la Ley esos conceptos lo hace teniendo en cuenta tanto la previsi6n como el encauzamiento de una evolución económico-social. Cuando se da otro significado a esos términos, as(se procura aclarar, como sucede en tratándose del programa de gobierno del Ejecutivo, que además de temas de desarrollo económico y social, comprende generalmente otros aspectos.

La planeación persigue el aprovechamiento óptimo de 105 recursos naturales y humanos, dentro del marco de las garantías que consagra nuestra Constitución. para lograr por este camino un desarrollo económico acelerado y armónico, y para alcanzar simultáneamente las metas de justicia social establecidas.

Una buena programación incluye, en consecuencia, criterios político-sociales de la mayor trascendencia y elaboración técnica sumamente complejas. En realidad las últimas tienden a hacer realizables los primeros. Esto nos lleva a la necesidad de determinar quiénes deben ser los encargados de ejercer esas funciones.

La Comisión considera Que la determinaci6n de los criterios político-sociales básicos corresponden al Ejecutivo de la Unión, al igual que las metas más generales del desenvolvimiento económico que harán posible la realización de aquéllos. Por esa razón, el artículo 29 de la iniciativa establece como punto de partida de la planeaci6n, un documento del propio Ejecutivo en el Que se definen las metas econ6micas y sociales de su gobierno. De esta manera se crea un vínculo entre el programa de gobierno del Presidente de la República y el Plan Nacional de Desarrollo, cuya duración se propone sea de seis años, aun cuando éstos no podrán coincidir exactamente con el ejercicio de las funciones del Primer Magistrado, ya que la elaboración en detalle del Plan, al iniciarse una nueva gestión, requerirá cerca de un año. Este sistema nos ha parecido conveniente, cimentándolo en el comentario que hicimos en el informe rendido a la H. Caámara de Senadores, sobre el progreso que la vida institucional ha alcanzado en México y sobre la continuidad, que como consecuencia de ello, registran las actividades administrativas, econ6micas y sociales.

Este método es fácilmente adaptable a la realidad si se toma en cuenta que el Presidente Electo dispondrá de un amplio lapso para preparar el primer instructivo a que hace referencia el artículo 29. No existe por otra parte duda alguna, de que en el curso de la campaña política, tendrá oportunidad de seleccionar un valioso material aportado por la ciudadania en general y por los órganos de estudio y consulta del propio Partido.

Siendo el Poder Ejecutivo el encargado de definir los lineamientos fundamentales del Plan, es necesario establecer en la Ley, los 6rganos auxiliares que de un modo permanente elaboren y revisen el contenido de aquél. Aun cuando no es posible ni conveniente hacer una separaci6n radical entre los aspectos políticos y los técnicos de la programaci6n, s(puede afirmarse que las complejas y detalladas elaboraciones que requiere la formulaci6n de un plan, deben dejarse en sus fases fundamentales a organismos de un alto nivel técnico, integrados por un número reducido de expertos. La iniciativa establece en sus artículos 5, 18, 23, 26 Y33 estos cuerpos cuya composici6n permite prever un rendimiento satisfactorio. Todos ellos, inclusive la Comisi6n Nacional de Planeación, tienen funciones de estudio, asesoramiento y elaboración de proyecciones; en ningún caso estarán dotados de facultades ejecutivas, lo cual no les resta en modo alguno importancia y, en cambio, evita que puedan entrar en pugna con otras dependencias administrativas.

La planeación deberá ser democrática. Con ello se quiere decir que es preciso conocer las necesidades de los distintos sectores de la poblaci6n, escuchando las ideas y proposiciones de sus representantes. En consonancia con este propósito los artrculos 12,13 y 14 establecen las Comisiones Sectoriales así como algunos lineamientos generales sobre el modo de su integración. Aun cuando sus funciones serIan consultivas, podrían estar destinadas a jugar un papel importante, pues al tener representación en ellas los tres sectores, público, social y privado, el resultado de sus cambios de impresiones, será en grado sumo ilustrativo para la Comisión. cuando en los términos del artfeulo 34 redacte el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo económico Vsocial.

La perspectiva o proyección preliminar a que se refiere el artículo 30, servirá de punto de partida en el intercambio de opiniones que llevarán a cabo las comisiones sectoriales en las dos etapas que señala el artrculo 33. En la segunda, que será precisamente aquella en la que participen los representantes de los intereses sociales y privados, se contará además con el desarrollo de la parte de la perspectiva correspondiente al sector, elaborado por los representantes de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal.

La forma en que estarán representados los diversos intereses en las Comisiones Sectoriales, así como el número de éstas y el campo propio de cada una, se deja a la determinación del reglamento o en su caso -artículo 11- al Criterio de la Comisión Nacional. De este modo la ley evita establecer moldes rígidos en la necesaria divisi6n del trabajo en este proceso; asimismo permite que la complicada cuestión de la representaci6n de intereses se resuelva en cada caso con un criterio apropiado.

Conviene, sin embargo, apuntar que en la actualidad con base en legislación vigente, tanto los trabajadores y campesinos como los industriales y comerciantes

cuentan con organismos representativos de firme estructura y amplia experiencia. No es el mismo caso de los artesanos, de muchos pequeños agricultores y comerciantes así como de otros grupos sociales. Pero aun estos grupos, de carácter más heterogéneo, encuentran ya en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, adecuada representación. Los banqueros privados, tienen también constituida una asociación civil, que ha funcionado durante muchos años.

La iniciativa contempla la intervención de todos estos intereses en las Comisiones Sectoriales, como un esfuerzo coincidente para precisar mejor las tasas de crecimiento y sus posibles alternativas en cada sector, así como los medios de que se dispone para alcanzarlas. En ningún caso, de acuerdo con el artículo 18, se tomarán votaciones, siendo lo fundamental en esta etapa el envío por parte del relator a la Compañía Nacional, de un conjunto de documentos de la mayor importancia, que seguramente se utilizarán para transformar, debidamente ampliada y afinada, la perspectiva preliminar en el proyecto del Plan. Por este camino, puede lograrse el conocimiento directo de los puntos de vista de todos los interesados, al mismo tiempo que se evita convertir a las Comisiones Sectoriales en organismos de carácter corporativo. El mantenimiento del régimen democrático, representativo, es esencial y la mejor forma de contribuir a ello es no limitar en forma alguna las atribuciones de quienes desempeñan sus cargos por elección popular transfiriéndolos, así sea de modo indirecto, a otras personas u órganos.

Si se desea obtener la mayor cooperación posible de los diversos componentes de la población y el máxlmo de coordinación en la Administración Pública, es preciso que las labores de planeación reciban la suficiente publicidad. Claro está que los trabajos internos de carácter preparatorio que se efectúen no requieren, por regla general, de esa publicidad, Pero sí es aconsejable que la proyección preliminar que elabora la Comisión desarrollando las ideas contenidas en el instructivo a que se ha hecho mención, y el Plan Nacional aprobado por el Ejecutivo, sean dados a conocer, por los medios usuales de difusión que en México son numerosos. A este propósito responden los artículos 32 Y 40. Igualmente, las modificaciones al Plan, llevadas a cabo en los términos de los artículos 41 y 45, recibirán una publicidad adecuada.

La elaboración de los proyectos de Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Federación, ha sido motivo de elaboradas reflexiones por quienes analizan en nuestro medio estos temas. Una importante corriente de opinión se inclina a trasladar estas atribuciones al órgano asesor de planeación. Es indiscutible la íntima relación que existe y a la que hemos aludido, entre los programas de desarrollo y los presupuestos anuales; con frecuencia se dice, a nuestro juicio exagerando que un buen presupuesto constituye un plan anual. En realidad, muchos aspectos fundamentales de la planeación se encuentran fuera de la esfera presupuesta!. La Comisión estima que en todo caso, debe haber una constante relación entre los órganos de planeación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo tocante a la preparación de presupuestos. pero dado el carácter de órganos asesores que tendrían aquéllos y la experiencia técnica en la materia de la última, no parece aconsejable reformar estructuralmente el sistema operante.

Para lograr la coordinación entre el gasto público. no solamente el presupuestal, y el programa de desarrollo, se establece en el artículo 18 una Subcomisión de Financiamiento, cuya función será lade estimar los recursos necesarios para la ejecución del Plan a mediano y a largo plazo. Su composición, determinada por el artículo 22 revela, que estará en aptitud de cumplir con sus atribuciones satisfactoriamente. El artículo 50 armoniza las facultades que la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación concede a la Secretaría del ramo, con las que esta iniciativa otorga a los órganos de planeación. Las decisiones quedan encomendadas en los términos del artículo 13 de la Ley Orgánica al Ejecutivo Federal, y con base en ellas se enviará el proyecto de Presupuesto a la H. Cámara de Diputados.

Las posibles modificaciones y afinamientos que en el Congreso de la Unión pudiera sufrir un proyecto de presupuesto, repercutirán casi seguramente en algunas de las estimaciones del Plan. Esta es una consecuencia inevitable del régimen de separación de poderes. Sin embargo, en la práctica el Poder Legislativo en todas las naciones, comprende la necesidad de conservar la

unidad V el equilibrio de un programa bien elaborado y cuando realiza algún ajuste, lo hace sin perder de vista lo anterior. En todo caso, la iniciativa contiene normas congruentes con los artículos 65, fracción 11, V 74, fracción IV de la Constitución.

La Subcomisión de Financiamiento deberá estimar también el gasto de los demás integrantes del sector público, no incluídos en el Presupuesto y la inversión del sector privado. Analizará igualmente las posibilidades crediticias, tanto desde el punto de vista de la capacidad de endeudamiento del sector público, juzgando con un criterio flexible, pero prudente, como del grado en que sea factible, allegarse por la vía de crédito externo o interno, los recursos necesarios.

La importancia que tendrá en la formulación del programa la aportación de cada Secretaría, Departamento de Estado u organismo paraestatal, relacionado con alguno o varios aspectos de aquél, no puede ser sobreestimada. Los artículos 23, 24, 25 Y 33 rigen la creación y funcionamiento, en lo tocante a esta Ley, de direcciones de planeación que tendrán aquellos órganos, cuando sus actividades así lo demanden. Como en el caso de muchos otros preceptos de este proyecto, la idea no es enteramente nueva en nuestro medio. Varias dependencias del Ejecutivo la han adoptado desde hace mucho tiempo; así, la Secretaría de Obras Públicas, para citar un caso, tiene su propia dirección, que prepara dentro del marco del programa trazado por el Ejecutivo y de las instrucciones del titular de la Secretaría, el proyecto de obras a realizar de inmediato y a un plazo más largo, ajustándose para ello a los criterios sociales y de integración territorial señalados, así como a los recursos disponibles y frecuentemente a los aspectos de promoción económica y de posible recuperación de las erogaciones realizadas. También los organismos descentralizados, como la Comisión Federal de Electricidad, siguen un camino semejante. Pero si la idea no es nueva, la coordinación del esfuerzo y su incorporación a un sistema completo de planificación nacional, sí serán de la esencia de esta Ley.

Los aspectos internacionales de la planificación adquieren día a día mayor importancia. La idea de integración regional de las economías de varios países, constituye un resultado lógico de los progresos realizados en la mayor coordinación y estímulo de las rrasacciones comerciales. En el continente europeo este fenómeno ha alcanzado extraordinario relieve, habiéndose formado varios grupos de Estados. que asocian en un caso a democracias de tipo tipo occidental y, en el otro, a democracias de organización socialista. En América Latina, somos testigos, Y. más aún partrcipes, de la creación de la Asociación Latino Americana de Libre Comercio. Este hecho, al igual que la adhesión de México a varios documentos que entrañan el compromiso de elaborar proyecciones sectoriales, como en el caso de la educación, o incluso, de preparar programas completos de desarrollo, sin perder de vista ciertos criterios, como se estipula en la Carta de Punta del Este, hace necesario que la iniciativa incluya en su artículo alguna disposición de carácter general que sirva de puente entre los aspectos nacionales y los internacionales de la planeación.

El artículo 36 contiene la norma V el criterio que se estima pertinente rijan en esta situación. En general, puede afirmarse que los compromisos que se acostumbra contraer con otras naciones en este campo son lo bastante flexibles para poder ajustar a ellos una pianeación que tome fundamentalmente en cuenta las características y necesidades de cada pafs, Más aún, los documentos suscritos por varios Estados, generalmente proporcionan los medios para evitar que su aplicación redunde en perjuicio de alguno de ellos en un momento desfavorable. No obstante lo anterior, existe la posibilidad y de hecho se presenta en ocasiones, de que un instrumento suscrito por los Estados Unidos Mexinos, haga necesario efectuar determinados ajustes. Será entonces la Comisión Nacional la encargada de realizarlos, pues es obvio que cuentan con la aprobación del Ejecutivo. Las modificaciones, como en los demás casos previstos por la Ley, serán publicadas en el *Diario Oficial.*

El precepto que origina estas consideraciones tiene hasta cierto punto un carácter transitorio. Es probable que la integración regional de las economías, orientada más allá de las meras transacciones comerciales, siga su curso en nuestro Continente, como está sucediendo en otras partes del mundo, haciéndolo prever así algunas de las claúsulas del tratado de Montevideo. No debe descartarse tampoco el surgimiento de formas de

coordinación económicosociales más complejas, Que impidan el que las combinaciones regionales se conviertan en compartimientos relativamente cerrados. Algunos acuerdos sobre productos de exportación apuntan ya en esa dirección. De ser así, resultará conveniente dar mayor extensión en la Ley a los aspectos de coordinación regional e internacional de la planeación. Pero en la etapa actual, estimamos que el texto del artfeulo 36 en la forma que se propone, permite por una parte hacer el mínimode ajustes requeridos por las obligaciones de tipo internacional y al mismo tiempo señala un criterio para no caer como consecuencia de aquéllos en el inconveniente de sujetar el Plan Nacional a mol· des rígidos.

La ejecución y control del Plan constituyen la materia del Tftulo IV del proyecto. Lógicamente, los integrantes del sector público, deberán ajustar sus actividades, en lo conducente al Plan Nacional de desarrollo, estableciéndolo así el artículo 46. Si se dice en lo conducente, es porque una gran parte de las actividades de las dependencias y organismos mencionados no serán materia del Plan.

Los sectores social y privado son objeto de disposi· ciones contenidas en el Capítulo 11. Las facultades que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, otorga a las Secretarías de Agricultura y Ganadería y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, para encauzar la producción de los ejidos y de las comunidades, deberán ejercitarlas en el sentido del programa. El artfculo 55 señala que la primera de aquellas dependencias fomentará y asesorará técnicamente la producción de los particulares que deseen ajustarse a los lineamientos del Plan. Estas disposiciones no pretenden derogar a las correspondientes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, pero sí precisan en qué sentido deben aplicarse estas últimas.

El artrcu¡o 56 reviste especial importancia al armonizar diversas atribuciones que las leyes conceden a la Secretaría de Industria y Comercio, con las proyecciones globales y sectoriales del Plan. Al mismo tiempo revela que las facultades que actualmente tiene la Administración Pública para intervenir en aspectos importantes de la vida económica nacional, no son contrarias al contenido de esta Ley. Ahora bien, es probable, que el cumplimiento espontáneo del Plan, haga innecesario en muchos casos el ejercicio de esas facultades.

Las disposiciones contenidas en los artfeulos 57 y 58 son congruentes con la poi ítica que en esas materias ha trazado el C. Presidente de la República en el actual sexenio. Pero al incluir el primero de esos preceptos, se quiere evitar que pòr un posible error, de interpretación, las Comisiones Sectoriales se alejen en sus tareas, del propósito eminentemente informativo y técnico que las originó, sin que ello signifique, desde luego, que en las diversas fases del programa de desarrollo, no se hagan estimaciones sobre estos temas. En cuanto a la segunda de las disposiciones mencionadas, parece conveniente reflejar en esta Ley, el espíritu de justicia social que imprime el Ejecutivo a su política fiscal, subrayando también la necesidad permanente del Estado de contar con los recursos suficientes para contribuir, en los términos del programa, al desarrollo económico.

El artfculo 59 contempla el caso de las empresas privadas que decidan armonizar sus actividades con los Iineam ientos del Plan. Es lógico suponer, y ello no contrarra la opinión dominante en el sector privado, que cuando sus componentes quieran encauzar sus actividades productivas o de prestación de servicios, en la dirección que marca el programa, se conviertan como consecuencia de ello en sujetos de los incentivos de diversa índole que aquél establezca, para promover y acelerar el crecimiento. El artículo 60, íntimamente relacionado con el anterior, prohibe, en cambio, el empleo de medidas discriminatorias respecto de las empresas que decidan no ajustarse a los lineamientos del programa, siempre que cumplan con las disposiciones legales que normen sus actividades. Ello no es contradictorio con la disposición del artículo anterior; tampoco puede considerarse válidamente que los incentivos directos o indierectosqueestablezca el Plan en beneficio de los particulares que decidan ajustar sus actividades económicas a la política de aquél, den origen a una situación de indebido privilegio. En efecto, el Plan fijará tan sólo hipótesis generales y quienquiera que reúna los requisitos señalados y desee colocarse dentro de aquéllas, obtendrá las ventajas que todo proceso económico correctamente coordinado proporciona a quienes participan en él.

Dentro de nuestro sistema de econornra mixta y respetando las garantías enunciadas en el artículo 40 de la Constitución Polrtica, éste parece ser el límite hasta el que se puede avanzar, en el esfuerzo por lograr la unidad del Plan en su etapa de realización. La propia Ley Fundamental proporciona, en sus artículos 27,28,131 Yaun en el 40., medios jurídicos al Estado, para acentuar la función social de la propiedad privada. Pero la Comisión no abriga ninguna duda, de que la ejecución de un buen programa de desarrollo, es la mejor forma de alcanzar las principales metas incorporadas en la Constitución.

El método de control de la ejecución del Plan es sencillo y flexible. Fundamentalmente la Comisión Nacional y las subcomisiones permanentes son las que deben elaborar un informe comparativo, entre lo previsto y lo realizado. Los organismos del sector público tienen también una importante intervención en esta fase a la que se refiere el artículo 62. Es conveniente, y así se señala, que las Comisiones Sectoriales hagan el balance respectivo.

A los estados que en los términos del ertrcu!c 60 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación deberán enviarse al Congreso de la Unión, se agrega un análisis de la incidencia del ejercicio del Presupuesto en el desarrollo económico y social programado. No parece necesario extenderse sobre la utilidad de ese análisis.

En cuanto a la forma en que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal ajustan sus actividades al Plan, se tuvieron a la vista varias disposiciones del proyecto de Ley para el control de inversiones, aprobado en el segundo período de sesiones de esta Legislatura, para mantener la mayor congruencia posible con él.

En principio, no se estima pertinente el que la presente iniciativa se extienda sobre materias que más bien corresponden a otros cuerpos legales. Solamente se ha querido completar los dispuesto por el artrculo 46 con algunas normas que permitan a los órganos de planeación y a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, observar la forma en que los organismos paraestatales ajustan sus actividades al Plan. Al través de la autorización de inversiones que dentro del marco del programa efectuará la Secretaría de la Presidencia y de la vigilancia que en su caso realizará dicha Secretaría, así como las del Patrimonio Nacional y Hacienda, podrá asegurarse la congruencia de sus actividades con las metas señaladas.

Es deseable, como expresa la exposición de motivos del proyecto de Ley para el control de las inversiones, que las funciones que la Constitución establece para la vigilancia de los recursos públicos, se encomiende en el último término al Poder Legislativo, en todos sus aspectos, alcanzándose este objetivo mediante una modernización del sistema vigente. Pero esta iniciativa se limita a establecer el rrunirno de normas indlspenseble, para que los organismos descentral izados y las empresas de participación estatal realicen sus funciones, dando cumplimiento a la parte que les corresponde en el proceso de desarrollo nacional. Lascuestiones de vigilancia, en sus diversos aspectos y el sistema de autorización de inversiones, corresponden a otras leyes y reglamentos.

El título V del Proyecto comprende varias disposiciones que tienden a facil itar las labores de los órganos auxiliares de planeaci6n y a definir lo tocante a responsabilidades.

Los articulos6S y 69 facultan a la Comisión Nacional para obtener los datos, informaciones y estadfsticas relacionados con sus funciones específicas.

La necesidad de contar con estadísticas abundantes y 10 más aproximadas que sea posible a la realidad, es reconocida por todos los expertos como base de una buena programación. Sin embargo, sería grave error esperar a que nuestro sistema estadístico, todavía un tanto incompleto, llegara a la perfección para proseguir en las tareas planificadoras. En la actualidad, se reconoce que es posible elaborar programas con metas definidas y estimaciones suficientemente aproximadas, aun en el caso de que las estadísticas adolezcan de algunas deficiencias. Por otra parte, la estadística en México está teniendo un marcado desarrollo en los últimos años y una de las recomendaciones que hace la Comisión, consiste en el mejoramiento de su equipo y aportación de mayores recursos presupuestales y extra-presupuestales para alcanzarlo en el menor plazo posible.

Desde el punto de vista legislativo, se juzga conveniente dejar la Dirección de Estadística en la Secretarfa

de Industria y Comercio, y establecer que tanto esa Oireceión, como aquellas que se encuentren eutorizsdos para formar estadísticas especializadas, las pongan, cuando así se les solicite, a disposición de la Comisión.

No puede ignorarse la importancia del elemento humano en esta clase de actividades. Pasadas las primeras y naturales improvisaciones, se cuenta ahora COn un equipo de especialistas netamente mexicano, que aun cuando insuficiente en número, constituye el valioso núcleo del cual se formarán los cuadros como pletos que se requieren. Además ciertas formas de cooperación internacional en que participamos, constltuyen complementos útiles en este caso. Pero para que estos cuadros altamente especial izados sigan completándose, ¥ para Que las jóvenes generaciones tengan la oportunidad Que les corresponda en estas actividades, es necesario, primero, que a quienes trabajan en el servicio del Estado se les coloque en una situación, que sin ser de ningún modo privilegiada, sea lo suficientemente equitativa para impedir que deriven sus energías hacia otros campos. Asimismo deberán porporcionarse a los jóvenes con pocos recursos, un número creciente de becas, para que quienes así lo deseen y reúnan los requisitos exigidos, puedan continuar sus estudios, tanto en México como en otros paises.

Paraobtener los resultados que se buscan por medio de una buena planificación se requiere, además la capacidad técnica de quienes intervienen en la elaboración de aquélla, una conducta honrada que garantice el que siempre antepondrán, en el desempeño de sus funciones, los intereses de la colectividad a los de cualquier grupo o individuo. La mayor garant(a de que esto sucederá así, la representa la calidad moral y patriotismo de quienes se consagren a estas tareas, así como la educación que reciban los nuevos especial istas. Pero desde el punto de vista legal yen cumplimiento de lo que dispone el párrafo V del artfculo 111 constitucional, esta iniciativa extiende expresamente las responsabilidades que señala la Ley de la materia a los integrantes de los organismos que perciban remuneración de sus servicios, con cargo al Presupuesto Federal.

El Título V contiene otras disposiciones que no requieren de un amplio comentario. Son normas que tienden a facilitar las labores de los organismos de planeación, así como a fijar el procedimiento para designar al personal administrativo y a los técnicos auxiliares. El artículo 73 determina que el presupuesto de la Comisión Nacional, se elaborará de acuerdo con ia Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, como consecuencia natural de su posición dentro de la jerarquía administrativa.

El contenido de los Transitorios ha sido ya materia de comentarios anteriormente. Tocante a la derogación de disposiciones que se opongan al ordenamiento legal propuesto, se emplea la fórmula más usual en nuestra legislación, sin desconocer los problemas de interpretaci6n que generalmente se suscitan en torno a este aspecto, al aplicar nuevas leyes.

La exposición de motivos revela que la iniciativa se ha limitado a cumplir con lo que expresa su artículo 30. Rige los procedimientos y etapas fundamentales de la planeación federal, asi como la creación y composición de los órganos que en forma específica colaborarán con el Ejecutivo en estas funciones. No desconoce, ni por un momento, la importancia de los criterios políticos, económicos y sociales que deben estar en la base de una buena programación. Pero sin pecar de un formalismo jurídico excesivo, se ha procurado hacer de la Ley un esquema que permita, a quienes les corresponde, elaborar las proyecciones generales y sectoriales, y las metas únicas o alternativas de las mismas, con libertad. Sin embargo, como se desprende claramente de la Exposición, toda la mecánica del ordenamiento legal propuesto, se orienta a facilitar las metas de justicia social que fija la constitución y se amolda a sus preceptos que establecen el régimen demócratico, representativo y federal.

La planeación ha quedado, como afirma el Primer Magistrado en su V Informe "incorporada como principio al sistema político de la Revolución y ha trascendido a la conciencia nacional, lo que marca nueva etapa en el proceso creador de México". El ordenamiento que se propone, constituirá, en el caso de ser aprobado, el marco legal en el que se desenvuelva la planeación. En esta forma estimamos que es posible contribuir mejor a la gran tarea nacional de lograr un desarrollo económico más acelerado Que nuestro considerable aumento de población, y de lograrlo en beneficio de toda la colectividad.

México, D. F., a 19 de septiembre de 1963.- LA COMISION ESPECIAL: Sen. Fernendo Len. Duret.- Sen. Edgerdo Medina Alonso.> Sen. Abel Huitrón y Aguado.
Diario de los Debates No. 5, septiembre 19 de 1963.

DICTAMEN

Por acuerdo del V.S. se turnó a las suscritas Comísiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales, de Economía y EstadIstica y Sección de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen, la Iniciativa de Ley Federal de Planeación, que en uso de la facultad que les confiere la fracción 11 del artículo 71 de ia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron los CC. senadores Fernando Lanz Duret, Dr Edgardo Medina Alonso y Abel Huitrón y Aguado.

La iniciativa de Ley, motivo del presente dictamen, responde a la intención de aprovechar debida y coherentemente los recursos naturales, financieros, técnicos y humanos de que México pueda disponer, regulando la coordinación que debe existir entre los diversos órganos que integran el Sector Público y los del Sector Privado, en el que se comprenden tanto a las organizaciones de campesinos y obreros como a los organismos empresariales y profesionales privados.

De la exposición de motivos se desprende que el propósito fundamental del Proyecto de Ley, es el de hacer institucional y permanentemente el proceso de la programación del desarrollo económico y social del país y establecer los órganos que en todo tiempo presten su colaboración al Ejecutivo, que es a quien corresponde, cama lo señala el artrculo 2 del Proyecto, la planeación nacional los aspectos regionales de la misma que comprendan a dos o más entidades federativas.

La experiencia de estos años ha sido sumamente valiosa y que tanto los colaboradores del Ejecutivo, como los legisladores de ambas Cámaras, nos encontramos cada vez más en contacto e identificados con la idea, convertida ya en gran parte en realidad, de un desarrollo económico planteado y orientado hacia metas de justicia social. La iniciativa pretende ser tan sólo un nuevo paso adelante, en ningún modo definitivo en este proceso; entraña pocos ajustes en la administración pública y no propone, ni requiere reforma constitucional alguna.

La propia Comisión en su exposición de motivos, agrega lo siguiente:

"El problema principal, acerca de si es posible, dentro de nuestro régimen constitucional, elaborar planes de desarrollo que promuevan el aprovechamiento racional y articulado de los recursos económicos nacionales, puede, en el concepto de la Comisión, ser resuelto favorablemente."

"Nuestro régimen económico es de carácter mixto en tanto que por una parte el Gobierno y, en términos más generales, el sector público, tienen una creciente intervención en él; mientras que, por otra parte, la Ley Fundamental establece, con importantes modalidades que no deben olvidarse, un régimen de propiedad privada, con ampl ia libertad de trabajo y de comercio."

"Por lo que respecta a las Secretarías y Departamentos de Estado, así como a los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, es indudable la facultad que tiene el Ejecutivo para encauzar sus actividades conforme a un programa, así como la de comprobar que los actos de esos órganos se ajustan a aquél."

"En relación COn el sector privado el problema es desde luego más complejo. Sin embargo, como ya hemos apuntado, la Oonstitución establece en su artículo 27 que la Nación tiene derecho a imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ello nos revela que es posible superar la incongruencia aparente que representa el formular una planeación de carácter obligatorio para el sector público y otra de carácter meramente indicativo o de simple orientación, para el sector privado."

"Continuando en el terreno de los aspectos constitucionales de la materia, es preciso abordar el relativo a la compatibilidad de la misma con nuestro régimen federal."

"En relacion con este punto, conviene que la planeación tenga un carácter integral, abarcando los distintos

aspectos económicos y sociales en una forma articulada. Por otra parte, en la República Mexicana, los Estados y los Municipios están investidos de atribuciones que les son propias de acuerdo con los artículos 124 y 115 de nuestra Ley Fundamental, y por otros preceptos de la misma."

"Es evidente que en estas circunstancias la programación federal, no puede ser obligatoria para las autoridades estatales y municipales, sino en el caso en que rijan materias federalizadas. Sin embargo, el camino de la coordinación voluntaria entre autoridades de distinta jurisdicción territorial, ha sido explorado en las últimas décadas con éxito creciente y todo hace preveer que en el caso de la planeaci6n los resultados que podrán obtenerse por esta vía serán muy satisfactorios. Incluso podemos decir que la Secretaria de la Presidencia, por instrucciones del Ejecutivo, realiza diversas tareas en este sentido."

"El coordinar los programas de gobiernos locales con el Plan Nacional, representa una positiva ventaja para las entidades federativas, pues ello significa un más fácil acceso a las fuentes de financiamiento previstas y una considerable economía de esfuerzo en la realización de las obras y en la prestación de los servicios programados. Es desde luego conveniente y así se propone, que los gobiernos de los Estados puedan, cuando así lo deseen, hacerse representar ante los órganos auxiliares del Ejecutivo en esta materia, en los casos conducentes."

"A primera vista, la fracción 11 del articulo 65 constitucional que establece la obligación del Congreso de discutir Y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, es difícil de conciliar con la programación del desarrollo a mediano y a largo plazo. En efecto, esta clase de programas comprenden necesariamente estimaciones de gastos que se extienden a varios ejercicios fiscales. Queda el camino de iniciar la reforma constitucional, para estas reformas. convenientes y aun indispensables en muchas ocasiones, no son tampoco aconsejables por sistema, menos aún cuando como en este caso podria lesionarse una de las piedras angulares de nuestra política hacendaria, que responde no solamente a una larga tradición, dentro y fuera del país, sino que permite al Ejecutivo tener una mayor flexibilidad, acorde con las circunstancias cambiantes de la evolución económica, en su poi (ttca fiscal."

"Ahora bien, la misma Constitución en la fracción V111 de su articulo 73 ha previsto la posibilidad de que sobre bases aprobadas por el Congreso pueden celebrarse empréstitos con los propósitos que en ella se determinan. Esto revela que nuestra Ley Fundamental no adolece de innecesaria rigidez en materia hacendaria, ya que los empréstitos implican compromisos contraídos generalmente por varios años, pudiendo traer como consecuencia la obligación de incluir partidas que deberán ser cubiertas en varios presupuestos anuales:'

''La planeaci6n, por su parte, no exige moldes inalterables y ajenos a la cambiante realidad económica del país, lo que hace posible establecer un procedimiento según el cual el Ejecutivo elabore sus proyectos de presupuestos teniendo presente los planes a mediano y largo plazo y el Legislativo reciba con la iniciativa de presupuestos, un tanto del Plan con sus más recientes modificaciones y con las alternativas previsibles de tasa de desarrollo, no para discutirlo, sino para enmarcar en él las estimaciones del Presupuesto Anual:'

Las consideraciones anteriores han llevado el ánimo de las Comisiones al convencimiento de que no solamente es posible desde el punto de vista constitucional elaborar y realizar programas de desarrollo económico en México, sino de que la mejor forma en que la Administración Pública puede desempeñar las funciones para las que ha sido facultada, es mediante una planeación que emplee las mejores técnicas modernas y cuyas metas y lineamientos fundamentales, hayan sido establecidos por el Presidente de la Repúbl ica.

Incluso podemos afirmar que lo anterior es precisamente lo que ha venido sucediendo en forma progresiva en las últimas décadas, como también debemos asentar aqu(que el C. Presidente Adolfo López Mateas ha mostrado desde el inicio de su gobierno, el máximo interés en las tareas de planeación, habiendo promovida importantes reformas legislativas y dictado acuerdos cuyo contenido es de indudable trascendencia para lograr mayor coordinación entre los órganos del sector público y acelerar en esa forma la consecución de las metas sociales establecidas.

El proceso de perfeccionamiento de métodos y órganos de programación ha sido continuo. Por una

parte, las campañas electorales han revelado el creciente interés de la ciudadanía en el correcto enfoque de los problemas económicos y sociales. Por otra parte, la administración, se esfuerza también por mejorar sus técnicas en este campo.

Como se trata, según se ve, de una idea de alcances prácticos, capaz de influir en el desarrollo económico del país, la Comisión justiprecia esta intención y estima que, en efecto, la planeación económica y social en el instante presente de México y para el futuro debe tener un prominente carácter técnico, sin perjuicio de los aspectos políticos que la deben influir.

En consecuencia, la iniciativa que se dictamina tiende a mejorar la organización de Administración Pública, haciendo más eficaz su funcionamiento.

En estas circunstancias, según el parecer de estas Comisiones, las nuevas disposiciones proyectadas mejoran y reestructuran con ventaja las disposiciones gubernamentales y legislativas que hasta la fecha se han emitido para los fines de la planeación.

Las Comisiones con el ánimo de mejorar y aclarar el texto de la iniciativa, han estimado conveniente hacer algunas correcciones por lo que ve a la técnica legislativa y a la redacción del articulado.

LEY FEDERAL DE PLANEACION

TITULO PRIMERO

Capítulo Unico

Dal Objeto de la Ley

Artículo 1. El objeto de esta Leyes regir la elaboración, revisión, ejecución y control del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos, crear los órganos que deberán elaborarlo y revisarlo y establecer los procedimientos respectivos.

TITULO SEGUNDO

CapItulo I

De la Elaboreción del Plan

Artículo 2. Al iniciarse una gestión constitucional gubernativa el Ejecutivo enviará a la Comisión Federal de Planeación un documento que contenga las metas económicas y sociales de la administración nacional.

Conforme a ese documento se formulará el proyecto preliminar que servirá de base para elaborar el Plan.

Artículo 3. En la elaboración del Plan la Comisión Federal deberá tener en cuenta también los proyectos de programas sexenales que sobre sus actividades específicas, le envíen las Secretadas y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participaciée Estatal. Dichos Organismos y Dependencias proporcionarán a la Comisión Federal todos los datos e informes que les solicite.

Artículo 4. La Comisión Federal tendrá también en cuenta los informes, los documentos y las intervenciones presentadas por las Comisiones Sectoriales, con el objeto de coordinar las actividades del sector privado con las del sector públ ico en la elaboración del Plan, a cuyo efecto los organismos privados legalmente constituidos, le proporcionarán los datos e informes complementarios.

Artículo 5. Para lograr el objetivo del desarrollo nacional, el proyecto del Plan deberá contener los sigueintes aspectos mínimos:

al, La tasa de desarrollo que debe alcanzar la economía del país.

b). La tasa del incremento que se proponga para cada sector.

/ e). Las principales obras y servicios que se proyecten.

d). Las estimaciones de la inversión pública y privada que se consideren necesarias para lograr las tasas propuestas.

e). Los incentivos que se establezcan para estimular la inversión privada.

f). Las fuentes de financiamiento de la inversión, así como el límite de la capacidad de gasto del sector público, incluyendo los casos en que alguno de sus componentes figure sólo como avalista.

g). Las perspectivas de crecimiento nacional y sectorial.

hl. Lo relativo a integración económica con otros países y lo necesario para armonizar el plan con las obligaciones internacionales contraídas.

0. La estimación de los efectos del Plan en la balanza de pagos, en la estabilidad monetaria y en la carga fiscal.

j). Las repercusiones que pueda tener la ejecución del Plan sobre el empleo de la mano de obra, nacional y regional.

k). La coordinación que debe procurarse con las entidades federativas y municipales.

1). La probable influencia del Plan. en la distribución del ingreso nacional.

m). Los aspectos sociales del Plan, especialmente los educativos, sanitarios, de habitación y de seguridad social.

nl. Los medios para incrementar el número de trabajadores y de técnicos que se requieran.

ñ). Los anexos, cuadros estadísticos, gráficas y mapas convenientes para ilustrar el Plan.

Artículo 6. El Plan Federal de Desarrollo Eeonómico y Social, comprenderá períodos de seis años y se dividirá, para su ejecución inmediata, en ejercicios anuales.

En materia de Educación y de inversiones inmobiliarias para la habitación popular, asf como en el caso en que por las obligaciones internacionalescontra(das por el pafs, algunas actividades requieran un periodo mayor de tiempo para realizarse conforme al Plan, éste abarcará el tiempo necesario.

Artículo 7. La Subcomislón de Fin'anciamiento estimará los recursos financieros necesarios para la ejecución del Plan comprendiendo tanto el gasto público como las inversiones del sector privado nacional, as(como los que provengan del exterior.

Artículo 8. El Plan Federal de Desarrollo Económico y Social será elevado a la consideración del Ejecutivo para su aprobación y publ icación oficial.

Capítulo 11

De la Ra.lljón del Plan

Artículo 9. La Comisión Federal con la colabora, ción de sus organismos auxiliares, revisará el Plan después de que el Presidente de la República presente al Congreso de la Unión su Informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, y las modificaciones que resultaren necesarias se someterán a la consideración del propio Presidente a más tardar el dfa 15 de noviembre siguiente.

Artículo 10. Al terminar un sexenio gubernamental, la Subcomisión de Financiamiento elaborará las observaciones que considere convenientes, a fin de realizar los ajustes que requiera el Plan General de Desarrollo en lo que falte por ejecutarse.

Capitulo 111

Da la Ejecución y dal Control dal Plan

Artículo 11. Las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación se formularán teniendo en cuenta el Plan Federal de Desarrollo Económico y Social aprobado por el Poder Ejecutivo para el año en que vayan a regir. a cuyo efecto se remitirá al Congreso el propio Plan, sus anexos relacionados y el informe de su ejecución en el último ejercicio gubernamental.

Artículo 12. Aprobadas por el Congreso de la Unión y por la Cámara de Diputados, en su caso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, las Secretar(as y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, deberán sujetar sus actividades, en los términos que el Ejecutivo acuerde, a la realización del Plan.

Artículo 13. La obtención de financiamientos provenientes del exterior para obras se ajustará al orden de prelación establecido en el Plan.

TITULO TERCERO

Capitulo Unico

De la Comisión Nacional de Planeación

Artículo 14. Se establece la Comisión Federal de Planeación la cual dependerá del Presidente de la República, con las funciones y atribuciones que este Ordenamiento le confiere.

Artículo 15. La Comisión Federal de Planeaci6n elaborará, revisará y controlará el Plan Federal de Desarrollo Económico y Social.

Artículo 16. La Comisi6n Federal estará formada por nueve miembros que serán designados por el Pre· sidente de la República, quien señalará de entre los integrantes de la Comisión, al Vocal Ejecutivo que fungirá como coordinador general y presidirá las sesiones plenarias. Nombrará también un Oficial Mayor que tendrá a su cargo el aspecto administrativo de la Comisión.

Artículo 17. Cuando los miembros de la Comisi6n no estén de acuerdo en algunos de los puntos sometidos a su consideración, se resolverá por votación y en caso de empate decidirá quien presida.

Artículo 18. El personal administrativo y los técntcos auxiliares que formen parte de la Comisión Federal serán designados por el Vocal Ejecutivo.

TITULO CUARTO

Capitulo I

De 101 Organismos Auxiliares

Artículo 19. Son órganos auxiliares de la Comisión Federal de Planeación:

a) Las Comisiones Sectoriales
b) La Subcomisión de Financiamiento
c) Las Subcomisiones de Coordinación Regional
d) Las Direcciones de Planeaci6n.

Capitulo 11

O. 1. . Comision.s Sectorial. .

Artículo 20. Las Comisiones Sectoriales serán integradas por representantes de las organizaciones carnpesinas, los sindicatos de trabajadores y los organismos empresariales y profesionales privados. El reglamento establecerá los procedimientos para integrar esas representaciones.

Artículo 21. Las Comisiones Sectoriales serán presididas por un representante que designe la Comi· si6n Federal.

Artículo 22. Las Com isiones Sectoriales designarán un relator, quien en un plazo no mayor de tres meses contados desde la fecha que señale la convocatoria para iniciar sus trabajos, deberá ntregar su Informe a la Comisión Federal, asf como la versión completa de las intervenciones de sus miembros y los documentos presentados. En ningún caso se tomarán votaciones en el seno de las Comisiones Sectoriales.

Artículo 23. Las Comisiones Sectoriales deberán reunirse anualmente para analizar los resultados del Plan en los términos que ordene el Reglamento.

Capitulo 111

Subcomisión de Financiamiento

Artículo 24. La Subcomisión de Financiamiento estará integrada por un representante de cada una de las siguientes Secretarías: de la Presidencia de la República, de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la de 1ndustria y Comercio. por un representante del Banco de México, de la Nacional Financiera, del Banco de Comercio Exterior y del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, y por cuatro miembros de la Comisión federal, uno de los cuales y por acuerdo de esta última, fungirá como Presidente.

Caltulo IV

De las Subcomisiones de Coordinación Regional y de 18S Direcciones de Planeación

Artículo 25. La Comisión Federa' coordinará sus trabajos de Planificación con las Entidades Federativas y con los Municipios a cuyo efecto podrá integrar subcomisiones de coordinaci6n regional, presididas por un representante que designe y por los miembros que nombren los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios respectivos.

Artículo 26. Las Direcciones de Planeaci6n de las Secretarias y Departamentos de Estado; de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal, son órganos auxiliares de la Comisión Federal de Planeaci6n.

TITULO QUINTO

CapItulo Unico

Disposiciones Generales

Artículo 27. En la elaboración del Presupuesto de la Comisión Federal se seguirán los mismos procedímientas que establece la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación para las demás dependencias del Ejecutivo.

Artículo 28. Los integrantes de la Comisión Federal, y de laSubcomisi6ndeFinanciamiento y su personal administrativo y técnico, son responsables de los del itos *V* faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federaci6n.

TRANSITOR lOS:

Artículo Primero. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

Artículo Segundo. Esta Ley entrará en vigor el día 10. de enero de 1965.

Artículo Tercero. Para el período gubernamental comprendido del 10. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970 el Plan de Desarrollo Económico y Social comprenderá un ejercicio de 5 años contados del 10. de diciembre de 1965 al 30 de noviembre de 1970.

Artículo Cuarto. En los tres primeros mese del año de 1965, la Comisi6n Federal proveerá lo conducente para la elaboraci6n del Plan Federal de Desarrollo Económico y Social, en los términos de este Ordenamiento y de su Reglamento.

Sala de Comisiones de la H. Cámara de Senadores.- México, D. F., a 29 de octubre de 1963.- SEGUNDA COMISION DE PUNTOS CONSTITUCIONALES.- Lic. Antonio Mena Brito.- Lic. Natalio Vázquez P. 11.....- COMISION DE ECONOMIA y ESTAOISTICA: Gustavo VildólOla Almada.- Somuel Ortega Hernández.- SECCION DE ESTUOIOS LEGISLATIVOS: Lic. Juan Manuel Terán Mata.- Lic. José Castillo Tieleman•. (Quedó pend lente de d iseusi6n.)

(Diario de los Debates No. 15, octubre 29de 1963).

LEY DE PLANEACION ECONOMICA NACIONAL

PROYECTO DE DECRETO SOBRE LA LEY DE PLANEACION ECONOMICA NACIONAL, PRESEN· TADO ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS EL DIA 14 DE DICIEMBRE DE 1965.•

-El C. secretario Hernández G6mez, Tulio: Se continúa con el desahogo de los asuntos en cartera.

-El C. Cruickshank Garcfa, Jorge: Pido la palabra, señor Presidente.

-El C. Presidente: Se concede el uso de la palabra al ciudadano diputado Jorge Cruickshank para leer la iniciativa de referencia.

-El C. Cruickshank García, Jorge:

"Honorable Cámara de Diputados:

De acuerdo con la facultad que nos otorgan el artículo 71, fracción 11, de la Constituci6n y el artículo 55, Inciso 11, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Uni6n, presentamos a vuestra soberanía el siguiente proyecto de decreto sobre la Ley de Planeación Económica Nacional.

Exposici6n de motivos:

Es una ambici6n legítima de todos los pueblos mejorar sus condiciones de vida y tratar de alcanzar un nivel de bienestar decoroso para quienes los integran y para las generaciones futuras. Tienen también el derecho por el que han luchado sin cesar, de fortalecer su economía para garantizar su independencia y el respeto a la soberanía de su país.

Existe una forma racional de contribuir al logro práctico de esos objetivos: la planeaci6n nacional del desarrollo económico. La planeaci6n implica el estudio de la evoluci6n justiciera del país, el análisis detallado de la situaci6n econ6mica y del papel que han desempeñado los factores que intervienen en el proceso; el conocimiento de las riquezas naturales y su aprovechamiento; de los recursos materiales y humanos que se han utilizado y de los disponibles; de la demanda interna y externa; de la capacidad productiva y de su grado de utilizaci6n.

"Proyecto presentado por el diputado Jorge Cruickshank.

Con base en ese examen surgen los programas y la fijación de las metas que pueden alcanzarse determinando la combinación de los factores y recursos con los cambios de la población, para obtener un crecimiento acumulativo, estable y permanente del producto real por habitante, en beneficio de la sociedad.

Los problemas más importantes que confronta el desarrollo actual de México, hacen ya inaplazable la creación de un organismo encargado de la programación del proceso económico en escala nacional. Entre ellos señalamos los siguientes: la fuerte desigualdad que persiste en la distribución del ingreso nacional manteniendo un mercado interno raquítico que no puede absorber incrementos substanciales de la producción, lo cual tarde o temprano frenará su desarrollo y el de toda la economía. El desequilibrio permanente de nuestra balanza comercial con el exterior, compensado sólo por el turismo, los créditos y las inversiones extranjeras, factores que pueden reducirse con cualquier cambio en la política de los países que los proporcionan, y que al lado de sus aspectos útiles tienen muchos negativos. El atraso tecnológico y la baja productividad del sector agropecuario, que mantiene el 50 por ciento de la población en niveles de subeonsumo, agravados constantemente por el acelerado erecimiento demográfico. Los problemas de carácter institucional y social, como son la batalla permanente entre los salarios y los precios, y la de los subsidios e impuestos; el crónico déficit nutritivo de la población, la situación deficitaria en habitaciones y servicios de agua y drenaje; el analfabetismo, la escasez de trabajadores capacitados, etcétera, son obstáculos que es necesario eliminar para consolidar el proceso del desarrollo.

La evolución económica es un proceso dinámico en la que las actividades en cualquier sector tienen repercusiones en los demás, los que, a su vez las propagan a otros y al propio sector considerado en primer término, produciéndose una reacción en cadena que afecta a toda la economía. Sólo mediante la planeación se pueden prever, ordenar y articular las actividades, para evitar efectos anárquicos y consecuencias peligrosas para el futuro del desarrollo.

La planeación estambién -y la experiencia de otras naciones lo demuestra-, el único camino para coordinar y armonizar los trabajos de las diferentes dependencias del gobierno entre sí, y con los del sector privado, evitando duplicidad de esfuerzos y dispendios, haciendo posible el desarrollo integral de los recursos por regiones, zonas o cuencas hidrográficas, y la formulación eficaz de proyectos de propósitos múltiples y de complejos industriales para obtener el máximo rendimiento tanto de los factores que se emplean como de los recursos naturales que se exploten.

En nuestro país está sucediendo lo contrario. Las obras, como las presas, los ferrocarriles, las plantas de energía eléctrica, las carreteras, los puertos y otras muchas, se proyectan y construyen sin considerar previamente sus relaciones recíprocas, la coordinación con las obras y actividades de otras dependencias del gobierno, y la organización de los beneficiarios para su debido aprovechamiento. En muchas ocasiones ni siquiera se toman en cuenta los efectos y las consecuencias del funcionamiento de las obras, dentro de las condiciones del medio en que se construyen.

Sólo mediante el conocimiento, los estudios y las proyecciones de la realidad nacional, necesarios para llegar a la planeaci6n, es posible evitar gastos inecesaríos, obras de baja productividad o con un período de ma-duración demasiado largo, que provocan presiones inflacionarias de graves consecuencias para la estabilidad económica de la nación. Estos gastos e inversiones inútiles o inoportunos, desvían recursos escasos y valiosos que resultarían de gran provecho si se dedicaran a obras y medidas que resuelvan situaciones y problemas urgentes que obstaculizan el proceso del desarrollo.

La planeación es el mejor medio para disminuir los efectos de las crisis y los recesos económicos, porque pueden proveerse y tomarse medidas-oportunas.

El sistema que pregona que el desarrollo debe producirse por el juego espontáneo de las fuerzas económicas, ha demostrado que conduce invariablemente al derroche y al desequilibrio económico, dentro del cual unos cuantos disfrutan de la mayor parte de los ingresos y recursos, en tanto que las mayorías se debaten en la miseria, la insalubridad y la ignorancia.

Ante nuestra realidad, es indudable que la mayoría de los sectores sociales de nuestro pafs no pueden ser adversos a que el desarrollo económico se encauce y

se coordine aplicando las técnicas más modernas y adecuadas de la planeación. En ese sentido, el gobierno federal, desde la creaci6n de la Comisión Nacional de inversiones, hasta las actuales dependencias dedicadas a algunos aspectos de la planeaci6n, ha hecho intentos y ha logrado elaborar estud ios parciales o preliminares de la situación y de sus proyecciones, con alternativas de acción que han alcanzado ciertas metas en el ritmo del desarrollo. Pero desgraciadamente estos trabajos s610 pueden considerarse como ejercicios académicos, soluciones aproximadas, tanto porque han carecido del propósito de llevar a cabo un trabajo integral y sistemático, como por la falta de una información básica objetiva de la situación y del respaldo de todos los sectores que integran la población del pars,

La planeación de la economía nacional implica decisiones vitales que afectarán el futuro económico y el bienestar de todo el pueblo. La trascendencia de estas decisiones no puede confiarse a simples elucubraciones de gabinete. Es imperioso que los estudios y proposiciones concretas se confíen a una organización debidamente integrada con el más amplio apoyo de los Poderes de la Uni6n y la colaboración de los representantes de todos los sectores sociales, seleccionados entre los más idóneos y preparados para esas tareas.

Las disposiciones, garantías y derechos que la Constitución otorga a todos los individuos y sectores de la población permiten que sin menoscabo de los mismos puedan implantarse las técnicas de planeación para su desarrollo económico. Por otra parte, las ventajas y ahorros que se obtendrán para los sectores público y privado, comprenderán ampliamente el pequeño esfuerzo que significa someterse a una disciplina en sus actividades. El sector social más numeroso resultará indudablemente beneficiado, ya que una de las finalidades importantes de la pleneeclón es la de mejorar substancialmente el bajo nivel de vida que tiene actualmente.

Por la naturaleza intrlnseca de los trabajos que comprende y la importancia de sus resultados, la planeación requiere una información básica completa y detallada de la situación nacional, tanto en lo que se refiere a las necesidades, como en lo relativo a los recursos y factores disponibles para la producci6n. Necesita también el conocimiento y el análisis cuidadoso de las interrelaciones entre sectores y actividades, de la situación y posibil idades del comercio exteriores, y el estudio de las causas del estancamiento econ6mico y el de los factores y elementos más dinámicos de la economía.

Pero es necesario subrayar que la planeaci6n, para que sea efectiva, no debe implantarse a medias ni con titubeos. Para que los trabajos respectivos alcancen los objetivos que se persiguen, la condición primordial es la existencia de una decisión consciente y vigorosa de parte de las máximas autoridades del pafs, para implantar y acatar las orientaciones de los resultados que se obtengan, sin tolerar omisiones ni decisiones arbitrarias. Cualquier otra actitud podrfa malgastar el esfuerzo que se realice y aminorar las grandes posibilidades que se derivan de esta disciplina.

En los trabajos y resultados de la planeación deberá prevalecer única y exclusivamente el interés nacional, traducido en la consecución de las mejores metas de prosperidad económica y de justicia social. El personal directivo, el de consultores, técnicos, empleados y representantes que integrarán los equipos de trabajo de la organización y que serán seleccionados entre las más distintas profesiones y esferas de actividad, deberá desarrollar sus trabajos en equipo, poniendo su capacidad y conocimiento al servicio de los mejores resultados del programa.

Los planes que se elaboren serán a largo, mediano y corto plazo: 18 años para los primeros y 6 para los segundos; los programas y presupuestos anuales deberán encuadrarse dentro de esos planes. Los plazos corresponden a uno o varios periodos de la Administración Pública.

Los objetivos politicosociales que debe contemplar la planeación, están claramente señalados por nuestra Carta Magna, y ha sido norma de los gobiernos revbluclonarlos ajustar su gestión a ellos, cuando han sido fieles a los intereses del pueblo, cambiando únicamente el énfasis en aquellos aspectos que requieren más atención durante el periodo respectivo. Por tanto, la planeación tendrá como mira fundamental precisar y facilitar el cumplimiento de esas metas, acentuando el esfuerzo en la solución de los problemas que ameriten la máxima atención por parte del Ejecutivo Federal.

En un principio se trabajará en la formulación de los primeros planes, aprovechando el material Informetivo que existe, seleccionándolo, depurándolo y analizándolo en el menor tiempo posible. Pero hay que tener presente que no se podrá realizar una planeación correcta si no se emprenden de inmediato los trabajos y estudios necesarios para conocer la situación real de los problemas socioecon6micos y para formular el inventario de los recursos productores y naturales del pals.

Teniendo en cuenta que los programas de desarrollo económico nacional deben contar con el respaldo de la mayorla de la poblaci6n, es indispensable que el organismo encargado de su elaboraci6n cuente con la participación y el consejo de todos los sectores, realizando sus trabajos sobre bases tecnológicas firmes, estudiadas por grupos de especialistas y por representantes de las diferentes actividades del proceso econ6mico del pafs. Deberá ser el centro de un engranaje organizado en el que participen los mejores elementos de los sectores oficiales, privado y social de la naci6n. A este centro de trabajos de planeaci6n, se le denominará Comisión Nacional de Planeación, a cuyo frente estará un Vocal Ejecutivo que acordará directamente con el Presidente de la Repúbl ica. Contará con cinco direcciones: la de Estudios Financieros y Económicos, la de Estudios de la Fuerza de Trabajo, la de Recursos Naturales, la de Desarrollo Regional, y la del Control y Ejecuci6n del Plan.

La Dirección de Estudios Financieros y Económicos, controlará y coordinará las actividades de las subcomisiones de estudios por sectores: agricultura, enerqfa, industria, transportes, comunicaciones y otras, que serán tantas como sea necesario. Cada Subcomisión tendrá un jefe o encargado, con su grupo de trabajo permanente, además del personal que cornisionen las dependencias oficiales y privadas, las agrupaciones de trabajadores, las asociaciones de productores y consumidores, y otros. organismos relacionados con la actividad de que se trate.

Las Secretar(as y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, contarán con oficinas o direcciones de planeación que elaborarán los estudios de detalle relacionados con los programas de sus respectivas dependencias. Estos programas, deberán ceñirse a las directrices de los planes que formule la Comisión con la cual estarán en contacto por medio de sus representantes.

Como 6rgano consultor y de enlace con la sociedad, deberá establecerse el Consejo Nacional Econ6mico y Social, que estará integrado por los representantes y delegados de todos los sectores y los poderes públicos de todas las entidades del terriotrio nacional. Las funciones principales del Consejo serán la de informar a la Comisión Nacional de Planeación sobre la situación, las necesidades y posibilidades en cada entidad y regi6n: la de proponer obras y medidas de polltica econ6mica que consideren conveniente; la de revisar, rectificar y sugerir modificaciones a los planes elaborados por la Comisión Nacional de Planeaci6n, y la de consulta y asesoramiento de la misma Institución.

El Consejo funcionará durante un perlado de 2 a 3 meses cada año, a partir del primero de septiembre, tanto para examinar los resultados del año que termina, como para presentar proposiciones y revisar los programas del año siguiente. Los componentes del Consejo trabajarán por grupos y celebrarán asambleas generales para dar a conocer, discutir y aprobar los programas y planes elaborados por la Comisi6n Nacional de Planeaci6n. Las asambleas estarán precididas por el Jefe de la Camisón o su representante.

Para las investigaciones y estudios de detalle sobre temas concretos del desarrollo, la comisión contará con la colaboraci6n de las oficinas e institutos existentes, creándose los que se requieran y reestructurando aquellos que no estén operando con eficacia.

Por diferentes causas, los servicios y datos estadfsticos disponibles adolecen de deficiencias que los hacen poco útiles para formular una buena planeaci6n. Es indispensable dar a este servicio toda la importancia que debe tener en un país en proceso de desarrollo, proporcionándole los medios que sea menester con el objeto de que eleve las estadísticas a un nivel aprovechable para la planeaci6n.

Entre los estudios que falta por hacer hay que considerar de primerlsima importancia el que se refiere al levantamiento, a escala adecuada, de la Carta de la República y de sus recursos naturales, cuya información tendría aplicaciones múltiples de trascendencia

para la planeaci6n, entre las que se pueden mencionar la localización óptima de las obras de la infraestructura como caminos, ferrocarriles, presas de embalse y control de avenidas, vías fluviales, puertos, plantas de energía, la localización y el tamaño adecuado de los aprovechamientos y explotaciones de los recursos forestales, agrícolas, ganaderos, mineros, pesqueros, energéticos e industriales; el estudio y localización de las zonas mejores para la creación de polos y ejes de desarrollo y la coordinación de los planes de desarrollo regional entre s(y con los planes nacionales.

De los demás organismos y grupos de estudios, que ya existen, será necesario reestructurarlos y reforzarlos, orientándolos hacia la planeaci6n. Entre ellos se encuentran: Estudios Financieros. de la Seeretarfa de Hacienda y Crédito Público; Nacional Financiera, S.A.; Estudios del Gasto Público de la Secretaría de la Presidencia; Dirección de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio; Estudios e Investigaciones Tecnológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional, y los del Centro Nacional de Productividad. Habría que establecer e integrar un instituto para el levantamiento de la Carta de la República y sus recursos naturales; otro para los estudios relacionados con la fuerza de trabajo, y un centro de estudios del consumo, la demanda y sus proyecciones.

Es de gran importancia, para aumentar la productividad de factores y recursos, reforzar considerablemente los centros de estudios e investigaciones tecnológicas. a los que es necesario otorgarles los medios que requieran, en forma creciente, para mejorar de manera sistemática el rendim iento de la fuerza de trabajo y el de las inversiones de capital. Los gastos en el campo de la investigación científica, que se hacen en varios países extranjeros, considerados per cápita superan en más de 100 veces a los que se hacen actualmente en México, a pesar de que la experiencia de los países mencionados ha demostrado que por cada peso que se gasta en la investigación, se obtienen dos pesos de incremento en la producción anual de bienes y servicios. siendo. por tanto. una de las inversiones más productivas que se conocen.

En torno a los trabajos. estudios y resultados de la Comisión Nacional de Planeación, será preciso llevar a cabo una campaña nacional. con el objeto de formar una conciencia públ ica sobre la planeación del desarrollo, con una amplia difusión de sus objetivos fundamentales y la divulgación de los planes que se elaboren, explicando su trascendencia y la necesidad de la participación consciente de todos los mexicanos en 'su ejecución y en los resultados que de ellos se deriven.

El desarrollo y el progreso deben ser para todos los mexicanos y no para un pequeño grupo. La experiencia del desarrollo en países que lo planifican ha demostrado la falacia de una llamada ley económica que asevera que el crecimiento económico s610 es posible cuando no se toca la distribución del ingreso. Podría invertirse la proposición y afirmar que si se mejoran la distribución del ingreso y los recursos, no puede haber un verdadero progreso econ6mico.

Considerando que tanto el .gobierno, como los diversos sectores de la población del país están convencidos de la necesidad de establecer la previsión y el orden en la política econ6mica, con base en lo antes expuesto nos permitimos elevar a la consideración de vuestra soberanía el siguiente proyecto de Ley de Planeación Económica Nacional:

CAPITULO I

Del objeto de la lay

Artículo 10. Para los efectos de esta ley, se entiende por planeación la previsión. coordinación y encausamiento de todas las actividades y medidas que se requieren para el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y materiales del país, con el fin de alcanzar un desarrollo social y económico acelerado, estable y permanente, cuyos resultados en bienes y servicios puedan ser disfrutados por todos los sectores de la población.

Artículo 20. Los planes de desarrollo regional que formen parte de la planeación nacional y abarquen dos o más Estados de la República, corresponden al Ejecutivo de la Unión, con la colaboración de las entidades respectivas.

Artículo 30. Por la presente ley se establecen los órganos que, en forma espectfica, colaborarán con el

Ejecutivo en el desempeño de las labores de planeación. Se señalan los procedimientos y aspectos fundamentales de la elaboración, revisión, ejecución y control de los planes nacionales de desarrollo económico, y las relaciones con las dependencias oficiales que tienen a su cargo la construcción de obras y la aplicación de medidas de polf'tlca economicosocial.

CAPITULO 11

De la Comisión Nacional de Planeación

Artículo 40. Todas las cuestiones relacionadas con la planeación económica y social, quedarán encomendadas a un organismo de carácter permanente que colaborará en forma directa con el Ejecutivo y que se denominará Comisión Nacional de Planeación.

Artículo 50. La Dirección y coordinación de las actividades de la Comisión Nacional de Ptaneaclón. estarán a cargo de un Vocal Ejecutivo y de un Vocal Secretario, designados por el Presidente de la Repúbl ica,

Artículo *60*. Para el desarrollo de los trabajos a su cargo, la Comisión contará con los siguientes organismos: Dirección de Estudios Financieros y Económicos, Dirección de Estudios de la Fuerza de Trabajo, Dirección de Estudios de los Recursos Naturales, Dirección de Estudios Regionales, Dirección de Control de la Ejecución del Plan.

Artículo 70. El Vocal Ejecutivo de la Comisi6n acordará directamente con el Presidente de la República.

ArtículQ 80. Para los estudios por sectores o ramas de actividades que deberán integrarse en los planes nacionales, se establecerán las Subcom ísíones que consideren necesarias las autoridades de la Com isión. Las subcomisiones contarán con un r.educido grupo de personal que trabajará en forma permanente; pero cada año celebrarán reuniones con delegados y representantes de los sectores público y privado que estén dedicados a las actividades del sector de la economía de que se trate.

Artículo 90. En los reglamentos de esta Ley y del funcionamiento de la Comisión, quedará señalada la forma en la que deben integrarse las Subcomisiones, la de realización de sus labores y el plazo para presentar los informes relacionados con sus actividades.

Artículo 10. Los trabajos de las Subcomisiones y las reuniones que se celebren, estarán coordinadas y serán presididos por el Director de Estudios Financieros y Económicos de la Comisón.

Articulo 11. Las oficinas de Planeación de las Se·cretarías, Departamentos de Estados, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, enviarán un representante a las Subcomisiones respectivas y, previo acuerdo de los titulares, remitirán a la Comisión un informe de sus estudios y proposiciones sobre el sector que corresponda a las actividades de su dependencia.

CAPITULO 111

Del Consejo Nacional Economicosocial

Articulo 12. La colaboración de los diversos sectores de la población, en la formulación y revisión de los planes nacionales de desarrollo, se llevará a cabo a través del Consejo Nacional Economicosocial.

Artículo 13. El Presidente del Consejo será el Vocal Ejecutivo de la Comisión Nacional de Planeeción.

Artículo 14. En los trabajos y reuniones del Consejo estarán representados los sectores sociales organizados de la República, en el número y con el carácter que señalen los reglamentos de la presente ley.

Artículo 15. Las funciones del Consejo serán de promoci6n, consulta y revisi6n, en cuanto a los objetivos, medidas y medios para llevar a cabo los planes que elabore la Comisión, constituyendo un enlace efectivo entre ella y el pueblo mexicano.

Artículo 16. Las reuniones generales del Consejo estarán presididas por el Vocal Ejecutivo de la Comisión o por el representante que designe.

Artículo 17. Los grupos de trabajos del Consejo incluirán a elementos técnicos de la Comisión, para que coadyuven a la presentación adecuada de los mismos.

CAPITULO IV

O. l. Formulación d. los Pi.....

Artículo 18. Los planes de desarrollo economicosocial abarcarán un período de 6 años. Al mismo

tiempo la Comisión preparará planes a largo plazo, susceptibles de ajustes, cubriendo periodos de 18 años o mayores. La Comisi6n participará en la formulación Vrevisión de los programas y presupuestos del gobierno federal del año correspondiente.

Artículo 19. El Presidente de la República, en sus acuerdos con el Vocal Ejecutivo de la Comisión, fijará las directrices y los objetivos, económicos y sociales que deberán regir en la formulación de los planes y programas respectivos, y otras normas que estime convenientes.

Artículo 20. La primera parte de los planes Que se elaboren, deberá dedicarse a la diagnosis dinámica de la situación económica y social del pais, la cual deberá incluir: las cuentas necionales y el cuadrade relaciones interindustriales y su evolución, V una explicación razonada del comportamiento de los elementos y factores que las integran; la determinación y el análisis de los sectores y de los obstáculos para el desarrollo económicodel país, demostrando cualitativa y cuanti·.tativamente lascausas de su existencia; el señalamiento y el examen de los factores y sectores más dinámicos de la economía, demostrando, en forma cualitativa y cuantitativa, su influencia en el desarrollo económico régistrado; el análisis detallado y razonado del comportamiento de la demanda global, la interna y la de exportación, por sectores y por los principales bienes y servicios, explicando la situación en cuanto a recursos, tecnologías, factores institucionales, estructura de la producción y el abastecimiento.

Artículo 21. La segunda parte del Plan deberá contener las proyecciones, las metas posibles y los medios para alcanzarlas. Con base en un análisis completo del diagnóstico de la primera parte, aplicando las mejores técnicas y ajustándose a la realidad nacional, se establecerán: el curso probable y el crecimiento de la demanda global interna y de exportación, por sectores y por los bienes y servicios más importantes, las posibilidades de la oferta, tomando en cuenta los cambios en los factores productivos, principalmenteen los relstivos a las técnicas; las metas máximas de crecimiento que, en forma posible y real, se puedan lograr en los _ftos que comprend_ el Plan; los medios necesarios en recursos. políticas y factores, para alcanzar las metas establecidas; la compatibilidad entre los objetivos y los medios para alcanzarlos, los balances de disponibilidades y necesidades por factores y para toda la economía.

Artículo 22. Las metas del desarrollo y los medios que deben utilizarse para la realización del programa, se presentarán en forma global, por regiones, por sectores y para losprincipales bienes y servicios. El programa incluirá, en forma amplia, los conceptos relativos a tasas de crecimiento del ingreso y del producto nacional y regional, mejoras en la distribución del ingreso, tasas de incremento por cada sector de la economía y para los principales bienes y servicios, tanto de consumo interno como de exportación, las obras y medidas consideradas, las polticas y factores institucionales, lasnecesidades financieras y las fuentes de donde provendrán, tanto internas como del exterior.

Artículo 23. En forma especial deberán indicarse las posibles repercusiones del Plan, con sus efectos sobre el nivel de vida. mejoras en la habitación, en el nivel nutricional, en las condiciones sanitarias, en la educación y en la seguridad social.

Artículo 24. El Plan contendrá también las indicaciones necesarias sobre la organización y los procedimientos que se estimen más adecuados para la ejecución y control de todas las obras y medidas establecidas por el mismo Plan. Se formulará un resumen con lo más importante del Plan en todos sus aspectos.

Artículo 25. El Plan elaborado será sometido a la consideración del Presidente de la República. Una vez aprobado, con las modificaciones que estime conveniente, se publicará, sin los anexos, en el "Diario Oficial" considerándose como el Plan de Desarrolo Económico y Social de los Estados Unidos Mexicanos, para el sexenio respectivo.

Artículo 26. Cada año, con la colaboración de las oficinas encargadas de esa labor en las Secretarl'as de Hacienda y de la Presidencia de la República. se formularán los programas y presupuestos, por actividades, del gobierno federal, para el año respectivo, considerándolos como parte del calendario del Plan.

Artículo 27. La Comisión Nacional de Planeación llevará acabo, todos los años, una revisión de los resultados alcanzados, formulando los ajustes y las modificaciones que considere necesarias, a fin de conseguir o mejorar las metas señaladas en el Plan.

CAPITULO V

De la Ejecución y Control del Plan

Artículo 28. Las actividades de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se ajustarán, en lo concerniente, a Jo que señale el Plan de Desarro-110 Económico y Social.

Artículo 29. Las obras y servicios estatales y municipales para cuya realización se requiera la participación o el financiamiento del gobierno federal, deberán ajustarse a lo establecido por el Plan. Las que se realicen con recursos propios de las entidades y se ciñan al Plan, recibirán la asistencia y atención preferente de la Federación.

Artículo 30. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo dispone la Ley Orgánica del Presupuesto, elaborará los presupuestos anuales de egresos de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por el Presidente de la República.

Articulo 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Comisión Nacional de Planeación de los resultados y repercusiones que la aplicación del Plan haya tenido en el Erario Nacional y, en general, en toda la economía del país.

Artículo 32. El presupuesto de ingresos que se remite al Congreso de la Unión, y el de egresos que se envía a la Cámara de Diputados, deberán acompañarse con una copia del Plan Nacional de Desarrollo y un informe de la Comisión Nacional de Planeación sobre los resultados que se hayan obtenido en la ejecución del Plan en los años anteriores.

Articulo 33. La Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y los bancos oficiales que realizan obras para el sector agropecuario, ajustarán sus actividades en beneficio de los ejidos y las comunidades rurales, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de los propietarios particulares, proporcionarán el asesoramiento técnico y los incentivos adecuados, cuando los propietarios se ajusten a los lineamientos del Plan.

Artículo 34. La Secretaría de Industria y Comercio aplicará las medidades necesarias para orientar la Inversión privada de acuerdo con los objetivos establecidos en el Programa de Desarrollo. De la misma manera intervendrá en todos los asuntos relacionados con la distribución y consumo de bienes *V* servicios,en el fomento del comercio exterior y en el control de precios.

Artículo 35. La Secretaría del Trabajo y de Previsión Social ajustará la política de salarios, prestaciones sociales y participación de utilidades a los trabajadores, a los lineamientos que señalen los planes nacionales de desarrollo respectivos, informando oportunamente a la Comisión Nacional de Planeeción, de las medidas que dicte.

Artículo 36. La Comisión Nacional de Planeación mantendrá una vigilancia continua sobre la marcha del Plan, practicando revisiones periódicas completas del estado de avance de los trabajos, los resultados y repercusiones que se hayan registrado en la economía del país, e informará al Ejecutivo de la situación, con sus observaciones al respecto.

Artículo 37. La Comisión Nacional de Planeación remitirá un informe anual al Congreso de la Unión, señalando los resultados y la incidencia del ejercicio del presupuesto en el desarrollo económico y social de la nación.

Artículo 38. Las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, comunicarán a la Comisión Nacional de Planeación las observaciones Que se deriven de la aplicación del Plan, en la marcha de las actividades de sus respectivas dependencias.

Artículo 39. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Comisión Nacional de Planeación sobre la forma en que se haya ajustado Ia polrtica de créditos, tanto de organismos oficiales como privados y del exterior, en relación con las directrices del Plan de Desarrollo.

Articulo 40. La Comisión Nacional informará cada año al Consejo Nacional Económico y Social, en una asamblea general, sobre la marcha del Plan. Los Delegados del Consejo harán las observaciones que crean convenientes, de acuerdo con su experiencia en sus respectivos sectores y regiones.

Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ellO de diciembre de 1965.- Vicente Lombardo Toledano.- Roberto Chávez8i1va.-- Jorge Cruickshank García.- Rafael Estrada Villa.- Roberto Guajardo Tamez.- Jacinto LOpez Moreno.- Jesús Orta Guerrero.- Francisco Ortíz Mendoza.- Ramón Rocha Garfias.- Joaquín Salgado Medrana.- El C. secretario Velázquez Grfjalva, Rodolfo: Se turna la iniciativa a las Comisiones Unidas de Hacienda en turno, y de Gobernación en turno, e imprtrnase.

UNIDADES DE PROGRAMACION

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNIDADES DE PROGRAMACION EN CADA UNA DE LAS SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL'

Diario Oficial del 11 de marzo de 1971.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, Que dice: Estados Unidos Mexicano.- Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción 1, de la Constitución; artículos 16, freceiones 11, 111, IV Y V; 20, 22, 26, 27 Y 31, de le Ley de Secretarías y Depertamentcs de Estedo; 13 de la Ley pere el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

CONSIDERANDO

Primero. Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto, en los términos de su mandato constitucional, acelerar el desarrollo integral del pars e incrementar nuestra independencia económica mediante la elevación de la productividad y la redistribución equitativa del ingreso y que, para cumplir esos objetivos, es preciso coordinar y armonizar los programas y metas específicas de las entidedes del sector público federal.

Segundo. Que las Secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deben contar con servicios técnicos que les permitan precisar y cuantificar sus objetivos, así como programar el empleo adecuado de los recursos can que cuentan para el cumplimiento de las responsabilidades que tienen encomendadas.

Tercero. Que es conveniente que la programaci6n de las actividades de cada dependencia del Ejecutivo se realice con métodos compatibles que permitan integrar sus planes y previsiones, así como establecer un sistema de información que facilite la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional.

Cuarto. Que a la Secretaría de la Presidencia corresponde la tarea de recabar los datos necesarios para la elaboraci6n del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales Que éste le fije, así como la de coordinar programas de inversi6n de los diversos organismos de la administración pública.

Quinto. Que los trabajos de reforma administrativa emprendidos por el Gobierno Federal han de orientarse, fundamentalmente por la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos Que persigue el Gobierno en esta etapa de desarrollo y de las metas y programas específicos que se establezcan en cada dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Primero. Realícense los actos que legalmente procedan para que las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participeción estatal establezcan unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada unidad.

Segundo. Las unidades de programación de las dependencias del Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, recabarán y

analizarán la información que requieran en el ámbito de sus respectivas áreas de acción y la Secretaría de la Presidencia las asesorará en el establecimiento de métodos y sistemas a fin de hacerlos compatibles.

Tercero. A fin de contar con información completa y actualizada sobre las distintas entidades, sectores y procesos que componen la vida económica y social del país, la Secretaría de la Presidencia se relacionará con las instituciones públicas o privadas para obtener los datos, estudios y proyectos que sean procedentes.

Cuarto. Las unidades de programación participarán en las comisiones internas de Administración a que se refiere el acuerdo expedido por el Ejecutivo, publicado el pasado 28 de enero, con objeto de que los trabajos de la reforma administrativa se ajusten a los programas de cada entidad del sector público y procuren el cumplimiento más eficaz de las metas que el Gobierno determine.

TRANSITORIO

Unico. Este acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mesde febrero de mil novecientos setenta y uno.- Luis Echeverría Alv8rez.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Mario MOY8 Palencia.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Hermenegildo Cuenca Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Luis M. Bravo Carrera.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Hugo B. Margáin.- Rúbrica.- El Secretario del Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la p.ña.- Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, Carlos Torres Manzo.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, Manuel Bernardo Aguirre.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Eugenio Méndez Docurro.- Rúbrica.- El Secretario de Obras Publicas, Luis Enrique Bracamontes.- Rúbrica.- El Secretario de Recursos Hidráulicos, Leandro Rovirosa Wade.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Víctor Bravo Ahuja.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Jorge Jiménez Cantú.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Rafael Hernández Ochoa.- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Hugo Carvantas del Río.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez Villanueva.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Turismo, Agustín Olachea Borbón.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Martínez Domínguez.- Rúbrica.

DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISION NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL.

Diario Oficial del 28 de anero de 1975.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, PresidenteConstitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en la Fracción 111, del Artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y

CONSIDERANDO

Que para lograr un desarrollo más equilibrado del país y distribuir con mayor equidad el ingreso, es imprescindible llevar a cabo la descentralización de las actividades económicas;

Que una política de impulso al desenvolvimiento regional requiere de nuevas formas de coordinación entre las autoridades federales, estatales, municipales y los sectores activos de la población en las diferentes entidades de la República;

Que es conveniente establecer en las entidades federativas, foros en los cuales con un sentido democrático, representantes de las actividades públicas y privadas

analicen, en libre diálogo, las más importantes cuestiones económicas y sociales de interés general;

Que cada vez se hace más necesario, instituir rnecanismos en los que se propicie la colaboración de la ciudadanía, a fin de dar un mejor sentido a la acción del Estado;

Que la desconcentraci6n administrativa y los mejores instrumentos de coordinación entre los gobiernos federal, estatales y municipales, así como con las organizaciones representativos de la población de las distintas entidades, fortalecen al federalismo mexicano;

Que la consecución de los objetivos anteriores, requiere de la acción en cada entidad federativa, de un organismo del que formen parte los funcionarios de mayor jerarquía de las dependencias federales, que residan en la propia entidad, los funcionarios estatales que el gobierno de la entidad crea conveniente, los ayuntamientos y los representantes de los distintos sectores de la población que libremente deseen hacerlo;

Que las dependencias gubernamentales deben contar, tanto a nivel nacional como local, con precedímientas de comunicación que les permitan conocer los programas de obras que cada una realice, a fin de que exista coordinación en los mismos y en esa forma se incremente su eficacia;

Que a través de la elaboración e implementación de programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo en las entidades federativas, en los que participen los sectores público y privado, se contribuye a obtener un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales en favor del desenvolvimiento regional del país;

Que el señalamiento de prioridades en los prosremas de inversión pública federal, debe ser consecuencia de un sistema de información, en el que concurran en forma más directa las autoridades estatales, municipales y los representantes de los sectores activos de la población, a fin de que se tome en cuenta su opinión sobre las necesidades más urgentes a satisfacer y se mejore de esta manera la eficiencia del gasto público en cada entidad federativa;

Que es conveniente la colaboración de las dependencias del Gobierno Federal en la formulación de estudios de viabilidad técnica y económica para el fomento de las actividades productivas, a efecto de coadyuvar con los Gobiernos Estatales y Municipales en la realización de tareas de promoción para acelerar el desarrollo en sus respectivas circunscripciones.

Que una de las acciones más importantes de la poli·tica económica debe ser la promoción de nuevasfuentes de trabajo, sobre todo en el medio rural, que aprovechen preferentemente los recursos naturales de la región;

Que la creación de esos instrumentos de coordineción, fomento económico y programación en las entidades federativas, y la necesidad de fortalecer los programas de descentralización de las actividades económicas a que se ha hecho alusión, hace necesario el establecimiento de una comisión que en la escala nacional, armonice las actividades de diversas dependencias federales entre si y las que tengan eneomendadas dichos organismos. para la consecución del desarrollo regional, he tenido a bien dictar el siguiente

DECRETO

Artículo Primero. Se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional integrada de manera permanente, por los Subsecretarios: del Ramo de la Secretaría de Marina; de 1ngresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; del Ramo de la Secretaría del Patrimonio Nacional; de Industria, de la Secretaría de Industria y Comercio; de Agricultura, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; del Ramo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; "B" de la Secretaría de Obras Públicas; de Planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; de Planeaci6n y Coordinación Educativa de la Secretaría de Educación Pública; de Organización y Fomento Ejidal, de la Secretaría de la Reforma Agraria; de la Secretaría de Turismo, y, por el Secretario de la Presidencia, quien la presidirá Asimismo, la integrará el Director General de la Comisión Federal de Electricidad; el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; el Director General del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; el Director General del Banco Nacional Agropecuario, S. A., del Banco Nacional de Crédito

Agr(cola, S. A., y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.; el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; el Director General de Nacional Financiera, S. A.; y, el Director de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura del Banco de México, S. A.

Fungirá como representante suplente de las Secretarías de Estado, el Oficial Mayor de cada una de ellas, y en los casos de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos el funcionario de mayor jerarquía que le siga al representante propietario.

Artículo Segundo. Cuando la Comisión considere necesaria la participación de una dependencia del Ejecutivo Federal, Organismo Descentralizado, Empresa de Participación Estatal, Fideicomiso, distintos de los que la integran, su Presidente lo comunicará al titular respectivo para que concurra a la sesi6n a la que se le solicita.

En los asuntos Que se refieran a alguna rama de la actividad económica en especial, en la misma forma se podrá invitar a la sesión respectiva, a los dirigentes de las organizaciones nacionales relacionadas con la industria, el comercio, la actividad agropecuaria, la banca u otras.

Los Gobernadores de los Estados serán invitados a las sesiones de la Comisión en las que se traten cuestiones relativas al desarrollo de sus entidades, y podrán concurrir con los miembros que juzguen conveniente del Comité Promotor del Desarrollo Socio-Econ6mico que presidan.

Artículo Tercero. La Comisi6n tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar y proponer programas de desarrollo econ6mico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más Entidades Federativas, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y naturales.

11. Sugerir lineamientos para la programación de la inversión pública federal, y criterios que permitan ampliar su rendimiento en la escala regional.

111. Emitir opinión respecto a las proposicienes de programa de inversiones federales anuales presentadas por los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico.

Las propuestas y opiniones señaladas en estas tres primeras fracciones, deberán presentarse al C. Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de la Presidencia.

IV. Coordinar las inversiones públicas federales entre sí, y compatibilizarlas con las locales a fin de fortalecer el desarrollo regional.

V. Hacer recomendaciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Econ6mico, a efecto de que las acciones de esos organismos sean congruentes con las poi Iticas generales de desarrollo regional y nacional.

VI. Auspiciar la realizaci6n de estudios de viabilidad técn ica y económica para el fomento de los recursos agrícolas, ganaderos, mineros, hidráulicos, energéticos, industriales, turísticos y otros con que cuentan las diferentes entidades.

VII. Promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales, así como el establecimiento de empresas y organizaciones productivas, cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos regionales, a efecto de incrementar la creación de fuentes de empleo en los medios rural y urbano, de acuerdo con los programas aprobados.

VIII. Propiciar el desarrollo industrial de las entidades y procurar el establecimiento de mejores sistemas de comercial ización de sus productos.

IX. Impulsar la capacitación técnica de los recursos humanos para coadyuvar al logro de las metas de desarrollo regional.

X. Las demás necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

Artículo Cuarto. Fungirá como Secretariado Técnico de la Comisi6n, la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de la Presidencia.

Artrculo Quinto. La Comisión deberá celebrar sesiones ordinarias cada mes, y extraordinarias cuando el caso lo amerite.

Artículo Sexto. Las resoluciones de la Comisión serán aprobadas por mayoría de votos y el Presidente de la misma, tendrá voto de calidad en caso de empate.

Articulo Séptimo. La Comisión sesionaró con l. asistencia de su Presidente y de la mayoría de sus miembros.

TRANSITORIOS

Articulo Primero. La Comisi6n expedirá el Reglamento Interior, dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Artículo Segundo. Este Decreto entrará en vigor el d(a siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal, a los 27 días del mes de enero de 1975.- Luis Echavenía Alvarez.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Lui. M. Bravo Herrera.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José L6pez Portillo.- Rúbrica.- El Secretario del Patrimonio Nacional, Francisco Javior Alojo 1. -Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, José Campillo Síinz.- Rúbrica.- El Subsecretario de Agricultura Encargado del Despacho en Ausencia del Secretario de Agricultura y Ganadería, Lorenzo Martínez.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Eugenio Méndez Docurro.- Rúbric8.- El Secretario de Obras Públicas, Luis E. Bracamontes.- Rúbrica.- El Secretario de Recur· sos Hidráulicos, Leandro Rovirosa Wade,— Rúbrica.- El Secretario de Educaci6n Pública, Víctor Bravo Ahujl.- Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Hugo Cervantes del Río.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Augusto Gómez ViII8nuev8.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Julio Hirschfold Almodl.- Rúbrica.

DECRETO POR EL QUE SE CREAN LOS COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE LOS ESTADOS DE BAJA CALI· FORNIA, BAJA CALIFORNIA SUR, COAHUILA, COLIMA, ESTADO DE MEXICO, GUERRERO, HIDALGO. PUEBLA, QUINTANA ROO, TAMAULIPAS y VERACRUZ.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ. PresidonteCons· tituciollll do los Estados Unidos MoxiCino. In uso do la facultad que me confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política di lo. Estados Unido. Mexicanos y con apoyo en la Fracción I1I del Artículo 16 do la Ley de Secretaría. y Departamento. de Estldo, y

CONSIDERANDO

Que el Gobierno de la República con el fin de apoyar los programas de desarrollo regional y de fortalecer la descentralizaci6n de las actividades políticas, creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional encargada de armonizar las actividades de las dependencias Federales entre sf y con las que corresponden a los Comités Promotores de Desarrollo Económico de las Entidades Federativas, he tenido a bien dictar lo siguiente

LEY DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

EXPOSICION DE MOTIVOS E INICIATIVA DE LA LEY GENERAL DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA OCTUBRE DE 1975,

En la Constituci6n de 1917 se hallan las premisas fundamentales para el progreso poi(tlco, económico, social y cultural del país, dentro de la democracia y en un marco de libertades públicas.

Con base en la Constitución, durante la etapa constructiva de la Revoluci6n Mexicana, se crean múltiples instituciones y se establecen mecanismos y comisiones que realizan la infraestructura de nuestro desenvolvimiento económico y social.

Dentro de ese proceso, gradualmente, en atención a una realidad cambiante, el Estado introduce elementos para la planeaci6n, que hoy se reúnen y organizan para configurar esta iniciativa de Ley.

En 1928, se establece por decreto el Consejo Nacional Económico, entidad de investigación y consulta, encargada de la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo relacionados con proble-

mas sociales y económicos que competen a los Poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal y estatal.

En 1930, se expide la Ley sobre Planificación General de la República, con el objeto de coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias para lograr el desarrollo del país, en forma ordenada V armónica, "de acuerdo con su topoqraffa, su clima, su historia V tradición, su vida funcional, social yecon6mica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras". Como resultado de su aplicación, se creó la Comisión de Programa, misma que se encargaría de llevar a cabo los estudios y trabajos establecidos en el ordenamiento juridico.

En 1933, dentro del proceso democrático para la renovación de los poderes federales, el Partico Nacional Revolucionario invitó a sus miembros a elaborar un Plan Sexenal. Este documento contiene los puntos esenciales para la acción gubernamental orientada a resolver las dificultades internas que 1imitaban el ecceso de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo V obstaculizaban la independencia económica del país.

El Comité Asesor Especial, organismo consultivo de carácter intersecretarial, fue encargado de auxiliar a las dependencias para traducir los lineamientos del Plan Sexenal en acciones efectivas.

Ese Comité fue transformado más tarde en una oficina técnica de la Secretaría de Gobernación y tuvo a su cuidado la elaboración del Segundo Plan Sexenal, para el período 1941-1946. El Plan examina las bases de la ptaneaclón especffica para las dependencias del sector público y procura una mayor coordinación entre ellas. Asimismo, cuantifica los objetivos primordiales del Gobierno que era posible alcanzar en 1946 y deja a cargo del C. Presidente de la República su aplicación específica.

En 1942, se constituyó la Comisión Federal de Planeación Económica, para mejorar la información estadrstica, y se creó el Consejo Mixto de Economía Regional, cuyo objeto era la realización de estudios estatales para una apreciación más definida e integral de la economía del país.

Durante la campaña electoral para elegir Presidente de la República para el período de 1946-1952, funcionaron los Consejos de Planeación Económica y Social y se llevaron a cabo varias mesas redondas con la participación de juntas populares en las que se anatizaron problemas diversos.

Durante estos años se estimuló la programación del gasto público, sobre todo en materia de inversiones, propósito que explica el establecimiento de la Comisión Nacional de Inversiones, que controlarta y supervisaría los presupuestos, mediante auditorías e inspecciones técnicas.

Destaca el proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias Descentral izadas, elaborado por el Banco de México para los años 1947 a 1952.

Al iniciarse la década de los cincuentas, Nacional Financiera recibe el encargo de formular un diagnóstico y un balance de las inversiones públicas, que dio por resultado un estudio intitulado, "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior", Este trabajo constituye el primer esfuerzo tendiente a cuantificar y explicar la dinámica de las inversiones públicas de 1925 a 1950.

Posteriormente se encomendó a la propia Nacional Financiera la realización de un trabajo que fue intitulado "Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones", que cubre el perrada 1953-1960. Enfatiza ese documento la importancia de lograr el control, la organización y jerarquización de las inversiones. Estos principios fueron acogidos favorablemente yejer·cieron una influencia considerable para la formación del Comité de Inversiones.

El Comité, que funcionaría bajo la supervisión de la Secretada de Hacienda V Crédito Público, el Banco de México y Nacional Finaneiera, tuvo como objeto central formular y presentar un programa coordinado de inversiones públ leas,

Para la mayor efectividad de su trabajo, el Comité fue adscrito a la Presidencia de la República para constituir más tarde, en 1954, la Comisión de lnversiones. Desde esa fecha, todas las Secretadas y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal., quedaron obliqedos a presentar sus programas de trabajo a dicha Comisión, para que fuesen a su vez aprobados por el C. Presidente de la República.

Con el funcionamiento de la Comisión fue posible incrementar la coordinación de las inversiones públicas, realizar análisis sobre las mismas. evaluar proyectos y programas de distintas actividades y, en general, mejorar la colaboración entre las distintas entidades estatales y paraestatales,

A fines de 1958, al reformarse la Ley de Secretar(.s y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de la Presidencia. Esta dependencia quedó encargada de recabar los datos para elaborar el plan general de inversiones del Poder Ejecutivo Federal, elaborar los programas especiales que fije el Presidente de la Hepública; planear obr.s, sistemas y el aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de regiones V localidades; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administraci6n pública; y planear y vigilar la inversión de los organismos descentralizados y empresas de participaci6n estatal.

Expedida la nueva ley, 1. Comisión de Inversiones pasó a formar parte de I1 Secretaría de la Presidencia, con el carácter de Direcci6n General de Inversiones Públicas.

El 29 de junio de 1959, se expide el Acuerdo que dispone que las entidades dll sector público elaboren su programa de inversiones para 1960-1964. Este acuerdo fija los criterios que rigen la progrlmación de las inversiones y las modalidades que conviene observar In la preparación de los programlS.

En julio de 1961, se dieta el Acuerdo sobre la Planooci6n del Desarrollo Econ6mico y Social del País; y poco más tarde, en marzo de 1962,01 Acuordo que ero un. Comisi6n Intersecretarial integrada por las Secrotorí.. do Hacienda y Crédito Público y do la Presidenci. a la que 58 encarga la formulación de planes paro 01 desarrollo econbmico y social del pars, a corto y largo pillO.

Como ofecto do lo difícil situoci6n económica internacional prevaleciente a principios del pasado decenio, se encomendó a .stl Comisión Intersecretarial oloboror 01 Plon do Acción Inmediota 1962·1964.

La propia Comisi6n realiza, poco más tarde, un nuevo ensayo do planeación general: 01 Programa de O_rollo Económico y Sociolde México, 1966-1970.

Para hacer efectivo este Programa era preciso reforzar los mecanismos de programación de corto plazo, sobre todo los que se ocupaban de fas inversiones públicas, cuya programación y autorizaci6n segura teniendo deficiencias.

Así, las autorizaciones eran parciales, esto es, no comprendían todos los proyectos y programas de las entidades del sector público, a pesar de lo establecido en el Acuerdo del 29 de junio de 1959. Igualmente, las autorizaciones para el ejercicio de las inversiones no rentan caducidad. Ello permitía Que las distintas dependencias del gobierno, los organismos y las empresas públicas, acumularan el máximo de autorizaciones para realizarlas conforme a múltiples factores, no siempre econ6micos; y también daban paso a que se presionara, a veces en forma desmedida, sobre los recursos disponibles.

La falta de coordinación entre la inversi6n y el gasto corriente generaba que muchas obras realizadas no contaran con recursos para su operaci6n. Desde luego, al no restringirse a un año el ejercicio de las inversiones se impedía una asignaci6n óptima de los recursos financieros, se ocasionaba la recurrencia a fuentes de crédito no siempre sanas y se obstaculizaba el control y la medici6n de sus resultados.

Para superar algunas de estas fallas se estableció como 6rgano dependiente de la Comisi6n Intersecretarial la Subcomisi6n de inversión-financiamiento.

La Subcomisi6n tiene a su cargo: anualizar el ejercicio de las inversiones públicas; examinar en forma simult'nea los proyectos y programas con su financiamiento, asegurándose que cada inversión por aprobar esté dobidomente respaldada con los recursos necesarios y más convenientes para su ejecución, dontro del manejo de la política financiera del pafs; mantener un diálogo permanente entre los responsables de cada cempo particular de actividad del sector responsable de cada campo particular de actividad del sector público; facilitar la coh.rencia entre los programas de los distintos IICtores y lograr una secuencia más adecuada en la r••lizlCi6n de los programas, para multiplicar los beneficios del gasto.

En el curso de la presente administraci6n se han fortalecido los instrumentos de ploneoci6n preexistentes y • han creado otros nuevos conforme a una

estrategia de programación participativa que ha mejorado considerablemente las previsiones y los trabajos de cada organismo y de la administración pública en su conjunto.

Al principio del actual Gobierno, se determinó el establecimiento de Unidades de Programación en todas las entidades administrativas del Sector Público Federal. Este núcleo coordina el proceso interno de cada entidad para la toma de decisiones y configura el programa de acción respectivo; comprendiendo los gastos de operación o corrientes y las inversiones.

Al encomendarse a la Secretaría de la Presidencia la coordinación de los trabajos de estas unidades se estableció un nexo directo entre la unidad de programación de cada entidad y la unidad central de proqrarnación que favoreció el establecimiento de grupos de análisis y comisiones coordinadoras para una programación sectorial más eficiente.

Entre estos grupos, pueden señalarse, la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, la Comisión Coordinadora del Transporte, la Comisión Coordinadora de la Poirtíca Industrial del Sector PÚblico, el Grupo de Análisis del Sector Educativo, el Grupo de Análisis del Sector Salud, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión Naciónal de Energéticos *V* la Comisión Nacional de la Industria Siderúrgica.

Los análisis globales que se realizan en el seno de estos mecanismos rebasan obviamente el marco simple de la programación de la inversión para ocuparse además de estudiar problemas operativos, campos redudantes de acción, áreas no atendidas y otros aspectos en que se pone de relieve la conveniencia de ampliar los grupos de trabajo y fortalecer los existentes.

Así surgió, por ejemplo, la necesidad de ampliar el mecanismo de la Subcomisión de inversión-financiamiento, con la participación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a fin de lograr la aportación de mayores elementos de juicio para la toma de decisiones.

A través de los Comités Promotores del Desarrollo Socio Económico de los Estados, que se han creado en todas las Entidades del país, la planeación participativa se ha extendido a cada una de ellas, dentro del más riguroso respeto a nuestro sistema federal. En el seno de estos organismos se coordinan a nivel local los criterios de las diferentes dependencias federales y de las estatales y municipales para producir óptimos resultados. Asimismo, se recoge la opinión de los carnpesinos, obreros, industriales, comerciantes, profesionales, estudiantes y de todos los demás sectores activos de la población, para integrar proposiciones de inversión pública federal que refleje fielmente los principales intereses y necesidades de la población.

Dentro de estos comités la coordinación se establece no únicamente entre los funcionarios de nivel superior con capacidad de decisión, sino también entre aquellos encargados de elaborar los estudios y de ejecutar los trabajos y, asimismo, se logra una adecuada jerarquización de metas que toma en cuenta, tanto los criterios técnicos, como la urgencia manifiesta de las demandas populares.

Para enmarcar los trabajos de estos mecanismos dentro de una estrategia general coherente, fue creada la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

Por su parte, el adelanto en los trabajos de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, permite a las dependencias federales y a los gobiernos locales contar con una información precisa y uniforme acerca de los recursos ffsicos del país.

Todo lo anterior permite afirmar que el país cuenta hoy con la suficiente experiencia e infraestructura en materia de programación para dar un paso más hacia adelante en esta materia, mediante la creación de un sistema de planeación nacional que integre en un solo esquema a todos los instrumentos de coordinación ya existentes y les permita funcionar eficazrnente dentro de una estrategia común.

Es necesario y posible dar una mayor coherencia a los trabajos de todos los organismos públicos y a todos los mecanismos de coordinación ya implantados. El sistema que se propone en esta iniciativa no está encaminado a sustituir a ninguno de los existentes, sino únicamente a compatibilizar sus metas y coordinar mejor sus acciones.

En ausencia de un sitema integral de planeación, los funcionarios y los particulares se ven obligados a actuar en el corto plazo mediante la resolución de asuntos que por su urgencia no admiten retraso de ninguna especie. Pero al resolverse los problemas y las

necesidades inmediatas, se generan efectos que en el mediano y largo plazo pueden producir problemas mucho mayores.

En la presente iniciativa no se buSCI reducir la capacidad de decisión de ningún organismo público, sino por el contrario, dotar a cada uno de ellol de suficientes elementos, conforme a un criterio integral, para la mejor toma de decisiones en el área especffica que a cada uno de ellos está encomendada.

El sistema propuesto consiste en la integraci6n d. un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, en el que lejos de conferirse la delicada tare. d. la ptaneación a un reducido grupo de técnicos, se hace participar a todas las entidades de la administraci6n pública federal, sin excepción.

Los planes no serán concebidos al margen de 'as dependencias y entregados a 6stas par. su ejecución, sino que serán elaborados con el concurso de todas y ejecutados por ellas mismas. Esto es Isf, porque p.r. asegurar le reelización práctica de lo. programa. de desarrollo socioecon6mico es imprescindible que l•• instituciones encargadas de su .jecución participen oportunamente en su diseño. Lo contrario conduclrf. a la elaboración de esquemas teórico. o de simple. catálogos de necesidades, que corr.r(.n .1 riesgo d. ser ignorados a la hora de las decisiones.

Además, se hace participar I todos los organismos públicos porque en nuestra época el planeamiento y solución de los problemas requiere, m', que nunca, un enfoque interdisciplinario, y. que si bien nadie tilne el monopolio de la verdad, todOI poseen parte de ella. Asimismo se requiere el concurso de todas 1. dependencias porque para la toma de decisiones .. Indi. pensable que los funcionariol t8ngan conocimiento oportuno y preciso de las consecuencia. que sus reseluciones pueden tener en otral áreas no encomendadas a ellos.

Por otra parte, se dispone la perticipación Inlagral de la administración pública federal porque cualquier excepción transportarfa consigo el riesgo de deformar el trabajo conjunto de todos los demás org.nismos públicos y porque sólo así lo. plane. pueden ser verdaderamente obligatorios para ellos.

El hecho de que la programación elaborada conforme a este instrumento [urtdlco sea obligatoria para todas las entidades Que componen el sector público federal, no Quiere decir Que ésta sea inflexible, puesto que se reserva al Presidente de la República la facultad de modificar los planes, incluso después de aprobados, en virtud de que hechos supervenientes, ocurridos dentro y fuera del territorio nacional, exigen un razonable grado de flexibilidad.

Por lo que hace a los sectores sociales y privados, los programas y planes no serán obligatorios, sino meramente indicativos. Sin embargo, debe destacarse que estos sectores, al conocer con anticipación las prospecciones económicas del sector público, podrán definir con mayor certidumbre sus propias prioridades y proyectos, con el consecuente incremento en la eficacia del aparato productivo nacional en su integridad. Además, el Gobierno dispone de instrumentos para orientar y estimular los ángulos positivos del interés individual sin menoscabo del interés social.

Asimismo, los planes federales -Que no pueden ser obligatorios para los gobiernos estatales y municipalespermitirán a éstos contar también con mayores elementos para elaborar sus propios programas y que ésto. SI coordinen más adecuadamente con las acciones del Gobierno Federal. La economía de esfuerzos que ello representa habrá de reportar sustanciales beneficios I la Naci6n en su conjunto.

La iniciativa eS congruente con el elevado interés de fortalecer el federalismo COmo sistema de gobierno, ya que permite, a través del Comité de Desarrollo Regional y Urbano, descentralizar la formulación de planes para tradueirlos en esquemas realistas de nece-.idades y objetivos de caráter estatal, que se integren, I su vez, en una estrategia de alcance nacional. Por esta razón, se prevé la invitación a los CC. Gobernadores parl participar en los trabajos del Consejo Necionel de Planeación Económica y Social.

El Comité de Desarrollo Regional y Urbano recogerí en el interior de la República, a través de 105 mecanismos ya existentes, los puntos de vista di los funcionarios federales Que trabajan en la provincia, as(como de las autoridades locales y municipales y de los ciudadanos en general, a efecto de Que los intereses y necesidades de cada sector de la aetivid.d nacional, se

vean oportunamente reflejados en la definición de la, prioridades nacionales.

Esto permitirá, asimismo, que en cada Entidad federativa se realicen mayores esfuerzos para jerarquizar las demandas y coordinar las acciones en cada lccafldad, y en cada centro de trabajo y de estudios.

Las opiniones generadas en este Comité han de ser tomadas en cuenta oportunamente por los Comités sectoriales, a efecto de que el gasto público federal se resuelva habiendo tenido a la vista, con toda oportunidad, las demandas más apremiantes de todas las localidades del pais.

Los Comités sectoriales se crean en atención a los intereses primordiales del pats,

En las sesiones de los comités y de los subcomités se establece la posibil idad de recabar oportunamente los puntos de vista de fas organizaciones de campesínos, trabajadores, empresarios y de todas las demás representativas de los sectores sociales y económicos del país. En virtud de que para estos sectores la programación resultante no será obligatoria, su participación en el Consejo tampoco es imperativa, sino que estará sujeta a la invitación que se les haga para tratar los asuntos de mayor interés.

Dispone esta iniciativa el mínimo de formalidades administrativas para hacer que el sistema funcione con puntualidad y para lograr que la definición de las metas nacionales se resuelva de la manera más Institucional. Por ello se dispone que la designación de los integrantes de los comités sectoriales sea publicada en el Diario Oficial de la Federación y que de igual manera se publiquen los planes y programas elaborados por el Consejo. Asimismo, se prevé un calendario de actividades para el Consejo que habrá de definirse en forma reglamentaria.

Para evitar que cualquier género de decisiones personales dificulte el buen desempaño de las tareas a cargo del Consejo Nacional de Planeaci6n Econ6mica y Social, no se dispone que los comités, ni los subeornités, funcionen bajo la presidencia de algunos de sus integrantes. La continuidad de los trabajos, el levanta. miento de las actas de sesión y las convocatorias, ouedan reservadas, conforme lo establecerá el reglamento correspondiente, a los secretarios técnicos coordinadores, que, por su parte, no tienen facultades declsorin, ni derecho a voto.

La vinculación directa de cada Comité Sectorial con el Consejo Nacional de Planeación y 'a estrecha relaci6n de trabajo entre los Secretarios Técnicos con ei Coordinador del Consejo y, a través de éste con la Comisión Central de Planeación, garantizan la unidad y coherencia entre los diferentes planes sectoriales.

Ser(a ilusorio suponer que únicamente a base de presupuestos anuales pueda llegarse a definir una conveniente planeaci6n nacional. Pero será igualmente irreal sujetarse a planes de mediano y largo plazo sin determinar criterios conforme a los cuales deba defi· nírse cada presupuesto. Por ello, se crea al mismo tiempo la obligación de producir programas anuales y la posibilidad da estructurar, según convenga, planes de un plazo mayor; sin que para ello se establezsa una periodicidad obligatoria, pues ésta dependerá de las circunstancias .specfficas.

La planeaci6n nacional no puede resolverse en la Itapa final de aprobación de inversiones y de gasto correspondiente. En primar término, porque en tnuchos aspectos la planeación excede el marco de estos instrumentos; y, en segundo lugar, porque en esta etapa final, se pueden corregir algunas deficiencias de origen, pero no todas. Incluso en muchos casos resufti dif(cil demostrar que los gastos solicitados por las dependencias, no responden a las verdaderas urgencias del país. Por ello, es necesario mejorar la programa· ción desde su etapa inicial ya lo 'argo de todo el proceso y lograr que la información y los propósitos de cada uno de los organismos públicos se hallen cornpatibilizados, desde su origen conforme a un criterio común.

Al romperse el aislamiento que en ciertos casos lún caracteriza las acciones de las entidades públicas, podrán evitarse la duplleaclén y aún la contradlcclón entre los distintos organismos. Esto constituye uno de los prop6sitos fundamentales de la reforma adminls-trativa.

El Consejo N.cional de Planeaci6n Económica y Social no .stí facultado, en forma alguna, para tomar decisiones,. Estas quedan reservadas a las autoridades competentes y, por lo mismo, 8 la decisi6n superior del Ejecutivo Federal.

La función del Consejo, como ha quedado dicho, consiste únicamente en coordinar, en hacer acopio de la información generada en cada entidad administrativa y distribuirla entre todas ellas para definir conjuntamente las prioridades que permitan a esas mismas dependencias mejorar sus propios criterios para resolver los asuntos a su cargo.

Por esta causa, la iniciativa no previene la desaparición de ningún organismo público existente, ni siquiera la de aquellos integrados en forma colegiada, en todo lo que se refiere a materias ejecutivas, pero si se dispone, en cambio, que unos y otros, para efectos de planeación, colaboren dentro del sistema del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social.

Por la misma razón, de ninguna manera se podrá considerar que el Consejo impondrá sus criterios a las dependencias, pues estos criterios no serán sino los que ellas mismas aporten, únicamente que definidos con el concurso de todas y conforme a normas que compatibilicen sus opiniones, metas y acciones en atención a las indicaciones superiores del C. Presidente de la República.

Se establece así, porque la planeación no es una tarea exclusivamente técnica, sino fundamentalmente polftica. Efectivamente, o se definen cuales son las prioridades nacionales a la luz de las verdad.ras necesidades del país, o se es arrastrado por la anarquía y, lo que es peor, por la planeaci6n económica de las grandes potencias mundiales y la de las grandes corporaciones transnacionales, que mediante múltiples instrumentos de penetración y de dominación condiclonan el comportamiento de la economía mundial y colonizan, a la postre, las estructuras mentales de los pueblos.

Una adecuada programación hará posible, además, que el cambio de Ios hombres en los cargos públicos altere todavla en menor medida la marcha general del pafs. El relevo institucional de la representación política podrá determinar, sin duda, cambios en el énfasis o en el ritmo de la marcha, pero esto será resultado, como es deseable, de decisiones poi (tices fundamentales y no debido a fallas estructurales en el sitema de planeaclón.

Unicamente cuando se cuenta con metas definidas puede conocerse verdaderamente el trecho que se avanza y el grado de adelanto del país. Un programa no sólo se mide en razón de la distancia que hay respecto al punto de partida, sino también, y probablemente esto sea más importante, por la distancia que existe entre el punto de arribo y las metas propuestas.

Obviamente esta Iniciativa no constituye un plan, sino la forma de conjuntar y armonizar mecanismos e instrumentos para la planeación dentro de un esquema administrativo que facilita la elaboración, discusión, evaluación y control de planes económicos y sociales. Su estructura se ajusta plenamente al modelo de economía mixta que México se ha trazado y a sus anhelos de lograr la justicia social dentro de la llbertad.

El esquema propuesto no constituye un nueva órgano burocrático, significa la culminación y enlace del proceso de reforma administrativa para la planeación y la programación, ya que unifica en el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social a todas las entidades del sector público, y a todas las comisiones sectoriales y grupos de análisis existentes, en un orqanismo vertebrado para canalizar las demandas populares y el juicio técnico a través del diálogo democrático.

Además de Que el Consejo no genera la creación de órganos burocráticos de carácter meramente teórico, su funcionamiento no resultará gravoso para el erario público ya que la participación de los funcionarios en en él no será retribufda, por considerarse que es una obligación inherente a su cargo.

Al aprobarse este instrumento para la planeación será factible apresurar el desarrollo, distribuir más justamente sus beneficios entre individuos y entre regiones y consolidar la independencia nacional, dentro de un ambiente propicio para la igualdad de oportunidades.

Los planes y programas contribuirán, a su vez, a incrementar la productividad y ía eficiencia: establecer una sana política demográfica; proporcionar ocupación permanente y productiva; fomentar y coordinar un desarrollo regional más justo; impulsar la descentralizaci6n; mejorar constantemente los niveles de bienestar social: fortalecer el mercado interno y diversificar los mercados exteriores; aumentar el ahorro interno y la firmeza de las finanzas nacionales; utilizar en mejor forma nuestros insuficientes recursos sconó-

micos, acrecentar la unidad nacional y consolidar sobre bases firmes nuestra democracia social, dentro de un sistema de economía mixta, que haga posible la justicia distributiva sin menoscabo de nuestro régimen de libertades.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Po-I(tlca de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto de ustedes la siguiente:

INICIATIVA DE LEY GENERAL DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

Artículo 10. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases generales de Ia planeación económica y social de todas las entidades del sector público federal, así como coordinar sus acciones con las de los gobiernos estatales y las de los sectores sociales y privados.

Artículo 20. Los planes que se elaboren conforme a esta Ley tendrán como propósitos generales mejorar las condiciones de vida de los mexicanos; distribuir con mayor equidad el producto nacional; aumentar la capacidad econ6mica del país; y afianzar su independencia en un régimen de libertades públicas.

Artículo 30. Para el logro de los anteriores objetivos, se instituye el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social.

Artículo 40. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social se integra con los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, as(como por los titulares de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria del gobierno federal y será presidido por el C. Presidente de la República. El Coordinador del Consejo será el Secretario de la Presidencia.

Artículo 50. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social elaborará proyectos de programas anuales y, discrecionalmente, planes de mediano y largo plazo.

Artículo 60. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social sesionará en pleno una sola vez al año, salvo en caso de convocatoria especial del C. Presidente de la República. Para su funcionamiento, se dividirá en Comités y Subcomités conforme lo establece esta Ley y se auxiliará de una Comisión Central de Pteneactén y de una Comisión de Gasto y Fj. nanciemiento,

Artículo 70. Las organizaciones de campesinos, trabajadores, empresarios y las demás que sean representativas de los diferentes sectores sociales y económicos del país, podrán participar en los trabajos del Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo So. La Comisión Central de Planeación estará integrada por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, del Patrimonio Nacional, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, quien la coordinará y tendrá la obligación de reportarle periódicamente los avances de los trabajos que realicen los Comités a que se refiere el artfculo siguiente.

La Comisión tiene por objeto principal establecer la coordinación de los diversos planes de desarrollo económico y social Que se generen para procurar su integración.

La Comisión de Gastos y Financiamiento estará integrada por representantes de las Secretarfas de Hecienda y Crédito Público del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Será coordinada por la Secretarra de Hacienda y Crédito Público y su función será definir o configurar los presupuestos anuales y las previsiones de largo plazo que sean necesarios para la ejecución de los planes de desarrollo económico y social.

Artículo 90. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social se dividirá en los siguientes comités:

Comité Sectorial Agropecuario
Comité Sectorial Industrial
Comité Sectorial de Transportes y Comunicaciones
Comité Sectorial de Bienestar Social
Comité Sectorial de Servicios Generales
Comité d. Desarrollo Regional y Urbano

Art(culo 10. Los comités sectoriales y el regional y urbano estarán integrados por los Secretarios, Jefes de Departamentos de Estado y directores o sus squivelentes de los organismos descentralizados y empresas de la adminitraci6n pública federal, que disponga el C. Presidente de la República, mediante acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 11. Los comités sectoriales, conforme a la naturaleza de las distintas materias de que se ocupen, dispondrán la creaci6n de los subcomités que consideren necesarios y senalarán las dependencias, organismos y empresas de la administración pública federal que deban integrarlos.

Artículo 12. Los comités y los subcomités invitarán a participar en sus trabajos, a las organizaciones a Que se refiere el Artículo 70. cada vez que lo conslderen conveniente.

Artículo 13. Cada comité sectorial, el de desarrollo regional y urbano Y cada subcomité contará con un secretario técnico coordinador designado por la Comisión Central de Planeación. Dicho representante únicamente tendrá derecho a voz.

Artículo 14. El C. Presidente de la República invitará a los CC. Gobernadores de los Estados a que participen en los trabajos del Comité de Desarrollo Regional y Urbano.

Artículo 15. El Comité de Desarrollo Regional y Urbano únicamente producirá recomendaciones para el Consejo Nacional de Planeaci6n Econ6mica y Social, a través de los comités y los subcomités. Sus recomendaciones serán puestas a consideración de la Comisi6n Central de Planeaci6n por el Secretario de la Presidencia para ilustrar los criterios de integraci6n de la planeación federal.

Artículo 16. En el seno de los comités y de los subcomités sectoriales se discutirán los problemas correspondientes a su materia y cada uno de ellos elaborará un proyecto de programa en el que se especifiquen las metas, las prioridades de éstas y los instrumentos para cumplirlas.

Estos proyectos contendrán también las opiniones de las organizaciones consuttadas a que se refiere el Artrculo 60., que tengan mayor interés.

Articulo 17. En las fechas que determine el reglamento de esta Ley los proyectos de los subcomités se harán llegar a los comités que corresponda, y los proyectos de éstos se remitirán a la Comisión Central de Planeación a fin de que los integre en un solo proyecto de Programa o Plan, y Jo eleve por conducto de la Secretaría de la Presidencia al conocimiento del C. Presidente de la República. Este programa o plan deberá señalar las metas, las prioridades de éstas y los instrumentos necesarios para cumplirlas.

Artículo 18. El C. Presidente de la República estudiará y aprobará el Programa o Plan correspondiente, con las enmiendas que considere conveniente, y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Articulo 19. A partir de la fecha en que se haga la publicaci6n a que se refiere el artículo anterior, las entidades del sector público federal ajustarán sus programas de gasto corriente y de inversiones a las previsiones establecidas en el programa o plan que corresponda.

Artículo 20. El mismo dfa en que se haga la publicaci6n en el Diario Oficial de la Federación, el C. Presidente de la República o el Secretario de la Presidencia, en su nombre, inaugurará los trabajos del Consejo Nacional de Planeación Econ6mica y Social para el ciclo siguiente y señalará los Iineamlentos a seguir en sus trabajos.

Articulo 21. El Plan aprobado será obligatorio, por el plazo en él previsto, para todas las dependencias, organismos y empresas de la administraci6n pública federal. La Comisi6n de Gasto y Financiamiento velará por el exacto cumplimiento de esta obligaci6n en la elaboraci6n de los presupuestos especfficcs.

Artrculo 22. El C. Presidente de la República hará al Programa o al Plan las reformas que sean necesarias en su estructura y ejecución según lo demanden las necesidados del pars.

Artículo 23. La Secretaría de la Presidencia proporcionará las normas mínimas y la metodologla general a que deberá sujetarse la presentaci6n de los proyectos, programas o planes.

Artículo 24. Los funcionarios públicos que partlclpen en los trabajos del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social en representación de las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos

descentral izados y empresas de participación estatal mayoritaria del gobierno federal, lo harán en cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, por lo cual no recibirán remuneración adicional alguna.

Articulo 25. Los organismos colegiados existentes o que se creen en el futuro conservarán su estructura y funcionamiento independiente en materia ejecutiva, pero para efectos de planeación funcionarán integrados al Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social.

Artrculo 26. Para efectos administrativos y presupuestales el Consejo Nacional de Planeacíón Económica y Social estará a cargo de la Secretarfa de la Presidencia.

TRANSITORIO

Unico. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federaci6n, quedando derogadas todas las disposiciones que se le opongan.

Reitero a ustedes en esta ocasión las seguridades de mi consideración distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION
México, D. F., a de octubre de 1975
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

REGLAMENTO DE LA .LEY GENERAL DE PLANEACION ECONOMICA y SOCIAL,

Presidencia de la República octubre de 1975

Artículo 10. El primer dia hábil del mes de junio de cada año, se reunirá en sesión plenaria ordinaria el Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social, a la que serán invitadas las principales organizaciones a Que se refiere el artfculo 70. de la Ley.

Artículo 20. La sesión a que se refiere el artrculo anterior contendrá, cuando menos, los siguientes puntos en su orden del die:

a) Informe sobre los avances del Programa o Plan Federal en marcha, asl como sobre los logros obtenidos y obstáculos hallados en el curso del Programa o Plan Federal anterior, ya terminado.
b) Presentación del Programa o Plan Federal correspondiente, que ese dfa deberá publicarse en el Oiario Oficial de la Federación.
el Directrices de' C. Presidente de la República que deberán seguirse para la elaboración del Programa o Plan Federal que corresponda.
d) Inauguración de los trabajos.

Artículo 30. Del primer dra hábil de junio al treinta de noviembre, los subcomités prepararán sus recomendaciones y proyectos de programas subsectoriales.

Artrculo 40. El día treinta de noviembre, a más tardar, los subcomités presentarán sus conclusiones al nivel superior.

ArtIculo So. Las recomendaciones del comité y los subcomités de desarrollo regional y urbano, serán estudiadas por los comités sectoriales del primero de junio al treinta y uno de enero del siguiente año, fecha en que deberán presentarse los proyectos de programa sectorial a la Comisión Central de Planeación.

Artículo *60.* Los comités sesionarán cada quince días y los subcomités una vez a la semana, cuando menos, a invitación del coordinador técnico correspondiente.

Artículo 70. En los trabajos del Consejo Nacional de Planeación Econ6mica y Social las dependencias, los organismos descentralizados y las empresas de la administración pública federal, estarán representadas por sus titulares, cuyas ausencias podrán ser cubiertas por quien legalmente tenga derecho a representarlos, o por quienes hayan sido designados suplentes mediante oficio del titular correspondiente dirigido al propio Consejo. Para estos efectos, cada titular tendrá que señalar cuando menos a dos personas que indistintamente puedan representarlo en sus ausencias.

Artículo 80. La Comisión Central de Planeación integrará el proyecto de Programa o Plan Federal, del

primero de febrero al treinta de marzo, para someterlo a la consideración del C. Presidente de la Repúbli. ca, por conducto de la Secretarra de la Presidencia.

Artículo 90. El C. Presidente de la República, tras de estudiar, ajustar y aprobar el Programa o Plan Federal, ordenará su publicación en la fecha prevista.

ArtIculo 10. Una vez cumplidos los trabajos señalados en el calendario de actividades por los diferentes organismos, éstos, deberán seguir sesionando en foro ma periódica, a fin de preparar el mat.rial para futuros proyectos.

Artículo 11. Las sesiones de los comités y de los subcomités serán convocadas por sus respectivos secretarlos técnicos coordinadores, quienes tendrán a su cargo el levantamiento de las aetas respectivas, que deberán ser firmadas por los participantes.

Artículo 12. A .fecto de compatibilizar criterios, los secretarios técnicos coordinadores da los subeomités celebrarán reuniones plenarias periódicas COn el secretario técnico coordinador del comité al Que correspondan y, a su VIZ, 1l Coordinador del Consejo deberá efectuar reuniones plenarias con los secretarios técnicos coordinadores de los comités.

ArtIculo 13. Para el eficaz desempeño de sus funciones los secretarios técnicos coordinadores contarán con el personal administrativo y técnico Que sea neceo sarlo,

TRANSITORIOS

Primero. Esta Ley .ntreará en vigor.1 d(a siguiente d. su publicación en el Diario Oficial de la Federaci6n.

Segundo. El C. Presidente de la República senolarí lo fecha on que deban iniciarse los trobojos del Consejo Necionol de Planeeción Económica y Sociol.

Reitero a ustedes en esta ocasi6n liS seguridades de mi consideraci6n distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECION.
México, D.F., octubre de 1975.
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

INICIATIVA DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL

Presidencia de la República, diciembre de 1975

Artículo 10. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases generales de la planeaci6n federal, asf como coordinar sus acciones con las de los gobiernos estatales y las de los sectores sociales y privados.

Artículo 20. Los planes Que se elaboren conforme a esta Ley tendrán como propósitos generales mejorar las condiciones de vida de los mexicanos; distribuir con mayor equidad el producto nacional; aumentar la capacidad económica del pars: y afianzar su independencia en un régimen de libertades públicas.

Artículo 30. Para el logro de los anteriores objetivos, se instituye el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social.

Artículo *40.* El Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social 58 integra con los CC. Secretarios, el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como por los titulares de todos los organismos descentralizados, empresas de participaci6n estatal mayoritaria instituciones oficiales de crédito, fideicomisos, tondos y d, los demás organismos del sector público federal y seré prasidido por el C. Presidente de la República. El Coordinldor General del Consejo seré el Secretario de la Presidencia.

Artículo 50. Las organizaciones de campesinos, trabajadores, empresarios y las demás que sean representativas de los diferentes sectores sociales y privados del país, podrón participar en los trabajos del Consejo Nacionll de Planeación Económica y Social conforme a lo dispuesto en esta Ley.

ArtIculo 60. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, a través de los Comités y Subcomités Que lo componen conforme lo establece esta Ley, formulará proyectos de planes de mediano y largo plazo asr como d. los programas anuales que sean convenientes pira el desarrollo del pafs, y realizará permanentemente la ,valuaci6n de los mismos. El Consejo contarí, asimismo, con una Comisi6n Central de PlanelciÓn.

Artículo 70. El Consejo Nacional de Planeación Económica y Social sesionará en pleno una sola vez al año a fin de conocer las directrices que el C. Presidente de la República señale para la elaboración de los programas y planes que corresponda, las que transmitirá a los Comités y Subcomités que establece esta Ley.

El Consejo podrá reunirse extraordinariamente a convocatoria especial del C. Presidente de la Hepública.

Artículo So. La Comisión Central de Planeación estará integrada por los CC. Secretarios de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, quien tendrá la obligación de reportar periódicamente a la propia Comisión los avances de los trabajos que realicen los Comités a que se refiere el artículo 100.

La Comisión contará con una Subcomisión de analisis económico y evaluación, ase como con otra de gasto y financiamiento.

La Subcomisión de Análisis Económico y Evaluación, estará integrada por representantes de las cinco Secretarías que forman parte de la Comisión y tiene por objeto proporcionar la información necesaria para establecer las metas generales del desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo, compatibilizar los diversos proyectos sectoriales y regionales que le presentan los Comités y evaluar globalmente el cumplimiento de los programas y planes aprobados por el C. Presidente de la República.

La Subcomisión de Gasto y Financiamiento, estará integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia y tiene por objeto cuidar que los planes y proyectos sometidos a su consideración estén respaldados por los recursos necesarios y convenientes para su ejecución.

Artículo 90. El Coordinador General del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Actuar como conducto de los Secretarios técnicos entre sí y de éstos con la Comisión Central de Planeación.
2. Actuar como conducto entre la Comisión Central de Planeaci6n y los CC. Secretarios de Estado y el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal;
3. Actuar como secretario técnico de la Comísión Central de Planeación;
4. Solicitar en todo momento a los integrantes del Consejo, de la Comisión Central de Planeación, de los Comités y Subcomités técnicos correspondientes, las informaciones, opio ntones y aclaraciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus funciones; y
5. En general vigilar la observancia de las disposiciones contenidas en la presente Ley.

Artículo 10. Los Comités que compondrán al Consejo Nacional de Planeación Económica y Social son los siguientes:

Comité Sectorial Agropecuario, Forestal y Pesquero;
Comité Sectorial Industrial;
Comité Sectorial de Transportes y Comunicaciones
Comité Sectorial de Bienestar Social;
Comité Sectorial de Servicios;
Comité de Desarrollo Regional y Urbano; y
los demás que se creen por acuerdo del Ejecutivo.

Artículo 11. Los comités estarán integrados por los funcionarios de las entidades del sector público federal que disponga el C. Presidente de la República mediante acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

Las reuniones de los comités serán presididas por el funcionario titular asistente que aparezca mencionado primeramente en el propio acuerdo.

Artículo 12. Los comités, conforme a la naturaleza de las distintas materias de que se ocupen, dispondrán la creación de los subcomités que consideren necesarios para el cumplimiento de su labor.

Las reuniones de los subcomités y de los grupos de trabajo serán presididas por el funcionario asistente cuya dependencia aparezca mencionada primeramente en la resolución que cree el subcomité o grupo de trabajo correspondiente.

Artículo 13. Los subcomités y grupos de trabajo que se integren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley funcionarán permanentemente en tanto no exista una resolución del comité o subcomité que haya dispuesto su creación.

Artículo 14. Cada comité y cada subcomité contará con un secretario técnico coordinador designado por la Comisión Central de Planeación, entre los miembros de una terna propuesta por el Comité correspondiente. Los secretarios técnicos de los grupos de trabajo serán elegidos por los integrantes de los subcomités que dispongan su creación.

Las sesiones de los comités, de los subcomités y de los grupos de trabajo serán convocadas por sus respectivos secretarios técnicos, quienes tendrán a su cargo el levantamiento de las actas respectivas que deberán ser firmadas por todos los participantes.

Artículo 15. Los comités y los subcomités podrán invitar a las organizaciones a que se refiere el Artículo 50. cada vez que lo consideren conveniente, para conocer sus puntos de vista en relación con los asuntos que les afecten.

Artículo 16. Todas las entidades del sector público federal deberán participar en las actividades de los comités o subcomités a los que sean integradas. Sin el cumplimiento de este requisito no les será autorizado gasto alguno.

Artículo 17. Para los efectos de esta Ley cada año todas las entidades del sector público federal rernitirán al Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social sus programas, planes, proyectos y todos los documentos que deban discutirse en el seno de los comités, subcomités y grupos de trabajo a que se refiere esta Ley.

Asimismo, la Secretaria de la Presidencia deberá enviar oportunamente a todos los Comités Sectoriales las proposiciones de inversión federal y demás documentas que elaboren los comités promotores del desarrollo socioecon6mico establecido, por acuerdo del Ejecutivo Federal, en cada uno de los Estados.

Artículo 18. El Comité de Desarrollo Regional y Urbano tendrá por objeto producir recomendaciones que deberán hacerse llegar a los comités y subcomités sectoriales a efecto de que los analicen oportunamente. A su vez, los comités sectoriales proporcionarán al Comité de Desarrollo Regional y Urbano aquellos datos que le permitan cumplir mejor la función a su cargo.

Artículo 19. En el seno de los comités y de los subcomités sectoriales se discutirán los problemas correspondientes a su materia y cada uno de ellos elaborará un proyecto de programa o plan, según el caso, en el que deberán especificarse los objetivos a alcanzar, las metas, las prioridades de éstas y los órganos e instrumentos adecuados para cumplirlas. Asimismo, realizarán evaluaciones jur(dicas de los programas que estén en ejecución.

Estos proyectos contendrán también aquellas divergencias que no hayan podido superarse entre los representantes de los organismos oficiales a efecto de que se subsanen en el nivel inmediato superior; contendran, asimismo, las opiniones de las organizaciones consultadas a que se refiere el Artrculo 50., que tengan mayor interés.

Articulo 20. Los proyectos de los subcomités se harán llegar a los comités que corresponda y los proyectos de éstos se remitirán a la Comisión Central de Planeaci6n, a fin de que por su conducto, se envíen, debidamente desglosados, a los ce. Secretarios de Estado que corresponda, as(como al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal. según el caso, a efecto de que emitan su opinión acerca de los asuntos de su competencia y de que resuelvan las incompatibilidades que no hayan podido subsanarse durante el proceso. Cuando estas incompatibilidades estén referidas a la competencia de distintos Secretarios, se remitirán a todos ellos los puntos de discrepancia a efecto de que entre sí busquen su resolución.

Artíoulo 21. Los CC. Secretarios y el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal devolverán la documentación a que se refiere el artrculo anterior con sus opiniones sobre los proyectos a la Comisión Central de Planeación, y le transmitirán, asimismo, aquellas incompatibilidades que no hayan podido subsanar.

Los proyectos de programa o plan y las opiniones a que se refiere el artrculo anterior, serán integrados en un solo proyecto por el Coordinador General. Dicho documento contendrá los puntos de vista que no se hayan compatibilizado por los CC. Secretarios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como

los de la propia Comisión Central de Planeaci6n y será presentado a la consideraci6n del C. Presidente de la República por el propio Coordinador General.

Artículo 22. El C. Presidente de la República estudiará y aprobará el programa o plan correspondiente, con las enmiendas que considere convenientes, y ordenará su publicación en el Olar¡o Oficial de la Federación,

Art(culo 23. El mismo día en que se haga la publicación a que se refiere el arttculo anterior, el C. Presfdente de la República inaugurará los trabajos del Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social para el ciclo correspondiente y señalara los lineamientos a seguir.

Artículo 24. El plan aprobado será obligatorio, por el plazo en él previsto, para todas las dependencias, organismos y empresas de la administración pública federal. No se autorizará ningún gasto corriente o de inversión que no se ajuste al programa o plan aprobado en los términos de esta Ley. La Subcomisión de Gasto y Financiamiento velará por el exacto cumplimiento de esta obligación en la elaboración de los presupuestos específicos.

Artículo 25. Dentro de sus facultades legales, el C. Presidente de la República, en todo tiempo, podrá hacer al programa o al plan las reformas que sean necesarias en su estructura y ejecuci6n según lo demanden las necesidades del país.

Articulo 26. La Secretaría de la Presidencia proporcionará las normas mínimas y la metodoloqía general a que deberá sujetarse la presentación de los proyectos, programas o planes y el apoyo que sea necesario en materia de informática.

Artículo 27. Los funcionarios públicos que participen en los trabajos del Consejo Nacional de Planeación Económica y Social en representación de todas las entidades del sector público federal, lo harán en cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, por lo cual no recibirán remuneración adicional alguna.

Artículo 28. Las Comisiones, Comités y demás organismos coordinadores del sector públ leo federal que tengan por objeto especifico la elaboraci6n de proqramas o planes, deberán quedar integrados dentro de la estructura del Consejo Nacional de Planeación Econ6·mica y Social, salvo acuerdo especifico del C. Presidente de la Aepúbl ica que disponga lo contrario.

Artículo 29. Para efectos administrativos y presupuestales el Consejo Nacional de Planeaelón Econórnica y Social estará a cargo de la Secretarfa de la Presidencia.

Articulo 30. El reglamento de esta Ley señalará el calendario a que deberá sujetarse el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeaci6n Económica y Social.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando derogadas todas las disposiciones que se le opongan.

Segundo. En el plazo máximo de treinta dlas a partir de la fecha de publicación de esta Ley deberá expedirse el reglamento de la misma.

Reitero a ustedes en esta ocasión las seguridades de mi consideración distinguida.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
México, D. F., a de noviembre d. 1975.
EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

CONVENIOS UNICOS DE COORDINACION

ACUERDO POR EI QUE EL EJECUTIVO FEDE. RAL CELEBRARA CONVENIOS UNICOS DE CO·ORDINACION CON LOS EJECUTIVOS ESTATA·LES. A FIN DE COORDINAR LAS ACCIONES DE AMBOS ORDENES DE GOBIERNO EN MATERIAS QUE COMPETEN AL EJECUTIVO FEDERAL Y A LOS EJECUTIVOS ESTATALES DE MANERA

CONCURRENTE. ASI COMO EN AQUELLAS DE INTERES COMUN.

Diario Oficial del 6 de diciembre de 1976

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Pre.idente Con.tucional de lo. E.tado. Unido. Mexicano., en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo Federal confiere el Articulo 89 fricei6n 1, de la Constitución Política de la República, y

CONSIDERANDO

Que es propósito fundamental del Ejecutivo a mi cargo lograr la mayor coordinación posible en las tareas de gobierno con los Ejecutivos de los Estados, a fin de fortalecer conjuntamente el sistema federal establecido por la Constitución PoHtica de los Estados Unidos Mexicanos;

Que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales tienen el propósito común de prestar una mayor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecímiento de las finanzas estatales y el impulso a las actividades productivas en los estados, a fin de lograr un desarrollo económico equilibrado;

Que es necesario contar con la participación democrática de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la resolución de sus problemas, para lo cual se debe propiciar a todos los niveles el acercamiento entre gobernantes y gober. nadas y la debida coordinación entre los distintos ór. denes de gobierno;

Que los Estados constituyen las entidades históricamente idóneas para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades, por el conocimiento directo que tienen de las necesidades y las aspiraciones de los miembros que las forman y el contacto estrecho que guardan con ellas;

Que, en la actual etapa de crecimiento del país, se afirma la conveniencia de avanzar en el proceso administrativo de descentralización de la función pública, mediante la debida concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno:

Que el Ejecutivo Federal debe adoptar las medidas conducentes en el ámbito federal, a fin de definir los procedimientos de coordinación, entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales; he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO

Artículo *10.* El Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y las demás dependencias federales deberán normar su actuación de conformidad a los términos concertados en dichos convenios.

Artículo *20.* La Secteraría de la Presidencia considerará las bases del desarrollo estatal, para formular los planes nacionales y los programas de inversiones y gastoo del Gobierno Federal, que deberá someter a la consideración del Presidente de la República.

Artículo *30.* Los Secretarios de Estado que corresponda, deberán recabar y evaluar, durante el curso de los primeros veinte días del mes de diciembre de cada año, los programas especrficos de desarrollo que hayan presentado los Gobiernos de los Estados, con el fin de que en dicho plazo y oyendo los puntos de vista de los gobernadores, rindan un dictamen a la Secretarfa de la Presidencia sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación en el COntexto de las prioridades nacionales, as(como sobre los requerimientos de fondos correspondientes con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo *40.* Los Secretarios de Estado que corresponda, deberán dar oportunamente su opinión al Presidente de la República sobre la coordinación que se encomienda a los gobernadores de los estados, de los programas específicos de desarrollo cuya ejecución es responsabilidad del Gobierno Federal.

Artículo 50. Por lo que se refiere a los programas que a continuación se señalan, el Gobierno Federal podrá transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados, en los términos de los Convenios respecto de:

-Agua potable y alcantarillado rurales.

-Obras en cabeceras municipales.

-Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.

-Construcción y rehabilitación de vivienda popular

-Casas de cultura.

-Instalaciones deportivas.

-Cárceles y Penitenciarías.

-Caminos de mano de obra.

-Caminos vecinales.

-Carreteras estatales.

-Carreteras urbanas.

-Aeropistas.

-Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.

-Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

-Los demás que se convengan con los gobiernos de los estados.

Artículo 60. Por lo que respecta a los programas a que se refiere el Artículo anterior los Secretarios de Estado que corresponda, deberán presentar oportunamente a la aprobación del Presidente de la República un plan de transferencias de las funciones. fondos presupuestales y recursos técnicos que correspondan a dichos programas, con el fin de que la construcción de obras y la prestación de los servicios públicos queden totalmente a cargo de los Gobiernos de los Estados.

Artículo 70. La Secretaría de la Presidencia deberá establecer, de común acuerdo con la Secretaría de Estado que corresponda el mecanismo presupuestal de transferencia de fondos a los Gobiernos de los Estados, de conformidad con el calendario de traspaso de los programas anteriores, que apruebe el Presidente de la República.

Artículo 80. Las entidades del Sector Público Federal deberán prestar la asistencia técnica que soliciten los Gobiernos de los Estados, para efecto de asumir las responsabilidades de coordinación o ejecución de los programas especlficos de desarrollo, que concerten el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en los Convenios Unicos de Coordinación.

Artículo 90. La Secretaría de Salubridad y Asistencia recabará de los Gobiernos de los Estados, los planes de coordinación que éstos elaboren para la prestación de los servicios de salud en los hospitales y clínicas dependientes de organismos descentral izados federales, con objeto de dar su opinión al Presidente de la República sobre la forma que puede adoptar la coordinación de la Federación y los Estados en esta materia.

Artículo Décimo. La Secretada del Patrimonio Nacional deberá presentar al Presidente de la República una proposición sobre los organismos públicos descentralizados, la participación federal en empresasestatales y los patronatos creados por actos administrativos, cuyas funciones puedan ser transferidas a los Gobiernos de los Estados por tener un interés fundamentalmente local y estar directamente vinculados a los programas de desarrollo económico y social de los estados y operar en ámbitos de acción que se limitan a una entidad federativa.

Artículo Undécimo. La Secretaria de la Presidencia pondrá a disposición de los Gobiernos de los Estados los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal, y prestará la asistencia técnica que al efecto requieran las Entidades Federativas, con el fin de coadyuvar al propósito expresado por los Ejecutivos Estatales de mejorar la organización y eficiencia de las funciones públicas sobre las siguientes materias:

al Administración de justicia civil, penal y administrativa;

b) Sistema de prevención social, de persecución de los delitos, y ejercicio de la acción penal, y reclusión y readaptación social;

el Administración local;

d) Administración municipal; y

e) Sistema fiscal y presupuestario.

Artículo Duodécimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público colaborará para que se realicen estudios sobre los esfuerzos fiscales de las entidades federativas, conteniendo los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales que corresponden a los estados.

Dichos estudios los pondrá a disposición de los Ejecutivos Estatales para Que se aprovechen sus conclusiones y puedan fijarse las bases sobre las cuales los Gobiernos de los Estados logren obtener niveles óptimos de recaudación fiscal.

Artículo Decimotercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de los Ejecutivos Estatales prestará asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa y fiscal entre las entidades y sus municipios, con vista a su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño de las responsabilidades que les corresponden.

Artículo Decimocuarto. La Secretaría de de la Presidencia presentará a la consideración del Presidente de la República un proyecto de coordinación con las entidades federativas en materia de procedimientos agrarios y laborales.

Artículo Decimoquinto. La Secretaría de la Presidencia deberá recabar de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, informes trimestrales de evaluación de los Convenios Unicos de Coordinación Que se celebren con las entidades federativas y rendir un informe periódico al Presidente de la República sobre sus resultados.

Artículo Decimosexto. Las Secretarías de Estado y demás entidades del sector público federal, tomarán todas las medid. necesarias en el ámbito de su competencia, ı fin de cumplir con las obligaciones Que se derivan para el Ejecutivo Federal de los Convenios Unicol de Coordinación Que se celebren con los Ejecutivos Estatales.

TRANSITORIOS

Primero. Los convenios específicos Que las diversas dependencias del Gobierno Federal, tanto del sector centralizado como del sector descentralizado tienen celebrados actualmente con los Estados, continuarán vigentes en lo que no se oponga a los Convenios Unicos de Coordinación, y para dicho efecto se entenderán formando parte de los mismos.

Al tiempo que se tomen las diversas medidas administrativas a que se refiere el presente Acuerdo, los textos de los diversos convenios específicos se irán incorporando al texto de los Convenios Unicos.

Segundo. La Secretaría de la Presidencia propondrá las reformas que sean necesarias a la estructura y funcionam iento de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconórnico de los Estados, a fin de Que sirvan como órganos de consulta del Gobierno Federal y de los Gobiernos Estatales, coadyuven más eficientemente en la planificación y programación a nivel local y faciliten la participación de los diversos sectores de la comunidad en estas tareas.

Tercero. Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dos dras del mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Ganadería, Francisco Merino Rábago.- Rúbrica.- El Secretario de Obras Públicas, Pedro Ramirez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Publica, Porfirio Muñoz Ledo.- Rúbrica.- El Secretario de Industria y Comercio, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Emilio Martínez Manautou.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Julio Rodolfo Moctezuma Cid.- Rúbrica.- El Secretario del Patrimonio Nacional, José Andrés de Oteyza Fernández.— Rúbrica.- El Secretario de la Presidencia, Carla. Tello Macías.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Jorge Rojo Lugo.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Guillermo Rosell de la Lama.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojed. Paulleda.- Rúbrica.- El Secretario de Recursos Hidráulicos, encargado del despacho, Luis

Robles Linares.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

EXPOSICION DE MOTIVOS

C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del
H. Congreso de ia Unión.
Presentes.

El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades ciaras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.

Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.

Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades, y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

En el proyecto se propone que -les dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su funcionamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.

La planeación de la acción pública tal y como se la concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.

LEYORGANICA DE LA ADMINI5TRACION PUBLICA FEDERAL

Diario Oficial dal 29 de diciembre de 1976

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucionll de los Estados Unidos Mexicanos, I sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CAPITULO 11

Do la Competoncia do la. Secretarías do Estado y los Departamentos Administrativos

Artículo 26. Para el estudio, planeaci6n* y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

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

1. Recabar los datos y elaborar con la participaci6n en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo econ6mico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

11. Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

VI. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversi6n pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal;

REFORMAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Diario Oficial dol 4 do onoro do 1982

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

l. Proyectar la planeaci6n nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;

11. Formular y coordinar la ejecuci6nde los programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República;

111. Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administraci6n Pública Federal y los objetivos, estrategias, poiíticas y metas del plan nacional;

IV. Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores social y privado en las actividades de planeaci6n, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos locales para la ejecuci6n de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Publica Federal.

XII. Intervenir en la planeaci6n, programación, presupuestaci6n, ejecuci6n, control y evaluaci6n de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeaci6n, programación, presupuestaci6n, control y evaluaci6n.

COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO

DECRETO POR EL QUE SE DISPONE QUE LOS COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO ESTABLECIDOS EN TODOS Y CADA UNO DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA, SON ORGANISMOS PUBLICOS DOTADOS DE PERSONALIDAD JURIDICA Y DE PATRIMONIO PROPIO, CON EL FIN DE ASESORAR Y COADYUVAR EN LA PLANIFICACION Y PROGRAMACION A NIVEL LOCAL, CON LACOLABORACION DE LOS DIVERSOS SECTORES DE LA COMUNIDAD.

-El subrayado es nuestro (N.O.)

Diario Oficial del 11 de marzo de 1977

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere el Artículo 89, fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en las fracciones l. 11 y XVII del Articulo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que en la actual etapa de la vida económica y social del país, existe la necesidad de fortalecer nuestro sistema federal, impulsar un desarrollo armónico y compartido en la comunidad, y alcanzar un crecimiento equilibrado de las distintas regiones del pafs:

Que es conveniente adoptar medidas para una mejor solución de los objetivos antes señalados, por lo que el Ejecutivo Federal debe formular planes de desarrollo económico y social de carácter nacional, en los cuales se fijen objetivos y metas de desarrollo regional y los medios para alcanzar unos y otras en los distintos sectores de la actividad, tomando en cuenta los objetivos y prioridades de las comunidades estatales;

Que en cumplimiento de las responsabilidades que les corresponden a los Gobiernos Federales y Estatal, es imprescindible elevar en forma coordinada los niveles de eficiencia en la realización de obras, en la prestación de servicios públicos y en el desempeño de las acciones de Gobierno, asf como en la reforma administrativa que se lleva a cabo en sus respectivos ámbitos de competencia, asegurando la coordinación y conqruencia en la actuación de las dependencias que formen parte de uno y otro;

Que el Ejecutivo Federal ha venido celebrando con los gobiernos de los Estados, convenios únicos de coordinación para la realizaci6n de programas específicos de desarrollo sobre ejecución de obras, prestación de servicios públicos y acciones que les competen de manera concurrente, así como regular las relaciones de coordinación que deben exisnr entre ambos órdenes de gobierno, teniendo la obligación de evaluar los programas de los Ejecutivos Estatales conforme a los pianes nacionales de desarrollo y a las prioridades que los mismos establezcan:

Que por Decretos de fechas 27 de enero de 1975 y 26 de junio de 1976, se fijaron y ampliaron las funciones a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, convirtiéndolos en canales con eficacia comprobada para la programación del desarrollo regional, por lo que se considera conveniente seguirlos utilizando en la promoción y coordinación de las actividades socioeconómicas entre la Federación y los Estados.

Que el Ejecutivo Federal está interesado en ajustar la estructura y funcionamiento de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, para que sirvan como órganos de consulta del Gobierno del Estado, para la formulación de las bases del desarrollo económico y social de la entidad y los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federal de interés local, coadyuven eficientemente a la planificación y programación del desarrollo estatal y faciliten la participación de los diversos sectores de la comunidad; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 10. Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Artículo 20. Los Comités tendrán a su cargo las siguientes funciones:

1. Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la Entidad para impulsar el Desarrollo Socioeconómico de la misma. Las proposiciones de Programas de Inversión que se hagan al C. Presidente de la Repúbl ica, deberán presentarse por conducto de 1a Secretada de

Programación y Presupuesto a más tardar el día 15 de agosto de cada año. Estas proposiciones deberán venir desglosadas a nivel de obras o servicio y claramente jerarquizadas, a efecto de que las variaciones en la asignación de recursos por parte de las dependencias federales sean oportunamente previstas;

11. Proponer al Gobierno Federal y a los Locales, los convenios que consideren necesarios para la censecución del Desarrollo Socioecon6mico, y coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde existe interés económico o social;

111. Acordar el establecimiento de Subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera, conforme a los lineamientos generales del presente Decreto y con indicaci6n de las zonas o municipios de los Estados que comprenda, en su caso, el área territorial de los Subcomités.

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

IV. Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la Entidad;

V. Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y econ6mico de la Entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recusos naturales y humanos;

VI. Elaborar proyectos concretos de inversión con base en una adecuada jerarquizaci6n de las necesidades que deben ser atendidas;

VII. Fomentar el aprovechamiento racional, entre otros, de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, así como impulsar el desarrollo industrial de las regiones y la comercializaci6n de sus productos;

VIII. Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la Entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad econ6mica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los Estados;

IX. Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos,

X. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las medidas administrativas y financieras necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los Comités;

XI. Fungir como 6rgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como del Gobierno Federal, sobre la situaci6n socioecon6mica de la Entidad;

XII. Evaluar e informar trimestralmente a la Sacretarfa de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo de los Convenios Unicos de Coordinación que se celebren con los ejecutivos estatales;

XIII. Las demás que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su objeto.

Artículo 30. Los Comités Promotores del Desarrollo Socioecon6mico se integrarán:

1. Por un Presidente, que será el C. Gobernador de la Entidad respectiva, a quien se extenderá la invitaci6n correspondiente;

11. Por un Coordinador, que será designado por el C. Gobernador y que fungirá como su representante para la coordinación de las actividades que el Comité llevará a cabo, a fin de que la ejecución de los programas de las dependencias federales se efectúen en la Entidad dentro de un esquema de congruencia con las que desarrollen el Gobierno Estatal y los sectores de la población. Asimismo, se encargará de coordinar la ejecución de las obras y la prestación de los servicios comprendidos en los Convenios Unicos de Coordinación;

111. Por un Secretariado Técnico, que se constituirá por el personal que le asigne la Secretaría de Programación y Presupuesto, el cual residirá permanentemente en las Entidades Federativas respectivas, y que se encargará de apoyar las actividades de promoción, programación, evaluación y todas aquellas que requiera el Comité para su funcionamiento. El Secretario de Programación y Presupuesto designará al Secretario Técnico, quien fungirá además como representante de dicha Secretaría;

IV. Por los funcionarios de mayor jerarquía del Gobierno Federal que actúen en dichos Estados, que los C,C. Gobernadores consideren conveniente;

V. Por los funcionarios de los Gobiernos Estatales designados por los C.C. Gobernadores;

VI. Por los Avuntemlentos que libremente acepten participar;

VII. Por los representantes de los sectores social y privado de la comunidad que libremente acepten participar.

El Presidente del Comité invitará a los Senadores y Diputados Federales a participar como miembros del Comité de la Entidad que representan.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones IV a VII, se designará un suplente.

Artículo 40. LosComitésdispondrán de los siguientes recursos: las asignaciones que les fije el Gobierno Federal, las aportaciones que desearan hacer los Gobiernos de las Entidades y los sectores y agrupaciones representados, así como los ingresos que por otros conceptos les correspondan.

Las remuneraciones del Coordinador, y de los funcionarios y empleados del Secretariado Técnico quedarán a cargo de las Entidades que los hubieren designado.

Artículo So. Los Comités sesionarán, cuando menos, una vez al mes con la asistencia de su Presidente y de la mayoría de sus miembros:

Artículo 60. Los Comités coordinarán sus actividades con las de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en el Distrito Federal, a los diez días del mes de marzo de mil novecientos setenta y siete.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heroles.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- Rúbrica.- El Secretario de Hecienda y Crédito Público, Julio Rodolfo Moctezuma Cid.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Tello.- Rúbrica.- El Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza Fernández.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio, Fernando Solana Morales.- RúbricB.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Porfirio Muñóz Ledo.- Rúbrica.- El SecretariodeSalubridad y Asistencia, Emilio Martínez Manautou.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Jorge Rojo Lugo.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Guillermo Rosell de la Lama.- Rúbrica.

NORMAS DE ORGANIZACION y FUNCIONAMIENTO DE LAS DELEGACIONES REGIONALES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO

ACUERDO QUE ESTABLECE LAS NORMAS GENERALES DE ORGANIZACION y FUNCIONA' MIENTO DE LAS DELEGACIONES REGIONALES DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO. DIARIO OFICIAL DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1978.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos,- Secretarfa de Programación y Presupuesto.

RICARDO GARCIA SAINZ. Secreterio de Progre· mación y Presupuesto, con fundamento en los Artículo. 16 de le Ley Orgánica dele Administreción Públice Federel, 40. y 31 del Reglemento Interior de e.ta Secretaría y en el Decreto Presidencial por el que se crean diversas unidades administrativas dependientes de la propia Secretaría, de 8 de agosto del presente año, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 del mismo mes, y

CONSIDERANDO

Que una eficiente promoción del desarrollo económico y social del pars, presupone la instrumentación congruente y oportuna de planes y programas a nivel regional, que siendo acordes con los objetivos y prioridades nacionales, contemplen la problemática, necesidades y características peculiares de cada región, a fin de que la canalización de los recursos federales destinados al efecto se lleve a cabo de una manera más racional para obtener de ellos el óptimo beneficio y aprovechamiento, sirviendo lo anterior al mismo tiempo, como un instrumento que permita armonizar y conjuntar las políticas de un desarrollo más equilibrado;

Que es preocupación del Ejecutivo Federal, convertir a la Administración Pública en un instrumento rnoderno y eficiente que propicie la orientación y el estfrnulo del desarrollo y proporcione los recursos a los objetivos y metas que han sido fijados, razón por la cual, dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Programación y Presupuesto se prevé en su Reglamento Interior el establecimiento de delegaciones regionales en el número, lugares y con la circunscripción que determine el Titular de la misma y cuya competencia será la de ejercer dentro del ámbito territorial que se les haya asignado, las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaria que expresamente se les deleguen;

Que la delegación de atribuciones hacia los órganos operativos correspondientes, debe llevarse a cabo conforme a un proceso que garantice el funcionamiento uniforme de toda la Secretaría, para lo cual se ha previsto la institucionalización de tres niveles de acción, que son: el normativo, el de coordinación y el operativo;

Que el nivel normativo deben constituirlo las tareas relativas al establecimiento de normas, sistemas y procedimientos, ase como de objetivos y metas concretas para las delegaciones regionales, quedando a cargo de las Subsecretarías de Programación y Presupuesto y Evaluación, la Oficialía Mayor, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información y las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, Documentación y Análisis y Difusión, actuando como unidades administrativas centrales, rectoras según la materia yen el ámbito de sus respectivas competencias, a fin de propiciar uniformidad y congruencia en las acciones que esta dependencia del Ejecutivo Federal debe desarrollar en el ámbito territorial de cada entidad federativa;

Que, por otra parte, mediante Decreto Presidencial del 8 de agosto del presente año, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación ellO del mismo mes, fueron creadas nuevas unidades administrativas dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las que se encuentra la Coordinación General de Delegaciones, unidad que ha sido concebida como el nivel de coordinaci6n dentro del Acuerdo del suscrito de fecha 31 de agosto último publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el día 4 del mes siguiente, se delegaron las facultades de coordinar las relaciones con las entidades federativas en las actividades de la competencia de la Secretaría; representar al Secretario ante las delegaciones; coordinar las acciones que los delegados ejerzan en cumplimiento de las políticas dictadas por el Titular de la Secretaria; proponer las medidas técnicas y administrativas necesarias para la mejor organización y funcionamiemto de las delegaciones y subdelegaciones; coordinar la desconcentraci6n de la Secretaría a nivel estatal; y apoyar y supervisar la operación de las delegaciones y subdelegaciones;

Que la creación de la mencionada unidad obedece a la necesidad de establecer mecanismos de control en la operación de las delegaciones regionales, así como una coordinación adecuada entre éstas y las unidades administrativas centrales de la Secretaría, constituyendo las primeras los 6rganos de resolución y ejecución en los lugares en donde deben instrumentarse las decisiones, y las segundas los centros de decisión y normatividad; todo ello, dentro de un marco de uniformidad, cuyo diseñe e instrumentación será responsabilidad de la propia Coordinación General de Delegaciones;

Que el objetivo fundamental del proceso de delegación de atribuciones a que se viene haciendo mérito, es lograr la máxima eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las funciones a cargo de la Secretaría en el ámbito estatal, ante lo cual se ha diseñado un tercer nivel de acción, el operativo, que se sintetiza en el establecimiento formal de las delegaciones regionales;

Que para lograr los propósitos señalados, se ha estimado necesario que las delegaciones regionales lleven a cabo las funciones que corresponden a la Secretaría

a nivel estatal, responsabilizando de ello a los titulares de las mismas, a fin de fortalecer en la medida necesaria su capacidad de decisión y ejecución;

Que por todo lo anterior, se hace necesario articular y unificar la acción de las distintas representaciones de la Secretaría que actualmente operan en los Estados, colocándolas bajo la dirección de un solo responsable, definiendo su organización y funciones y otorgándoles las atribuciones necesarias para que estén en posibilidad de atender con eficacia los asuntos de su responbilidad lo que permitirá brindar un más amplio respaldo a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico; establecer unidad de mando y responsabilidad de la Secretaría a nivel estatal; armonizar sus relaciones con las autoridades estatales, municipales, representantes de otras Secretarías y de los sectores privados y social; elevar la eficacia en la operación y optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos materiales y presupuestarios de la Secretaría, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

CAPITULO I

Do lo. Oolegaciono. Regionolo.

Artículo 10. Se establece en cada uno de los Estados de la República Mexicana, una Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en los términos del presente Acuerdo.

Artículo 20. Las Delegaciones regionales son unidades administrativas de la Secretaría, que ejercerán por delegación las atribuciones señaladas en este Acuerdo y las que en lo sucesivo disponga el Secretario, siguiendo los lineamientos que el mismo determine, así como las demás que legalmente les sean encomendadas.

Artículo 30. Las delegaciones regionales de la Secretaría conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes a cargo de la Secretaría. establezca el Secretario.

Artículo 40. Las delegaciones regionales ejercerán sus atribuciones COn estricto apego a las normas administrativas generales, sistemas y procedimientos que establezcan, conforme a sus respectivas competencias, la, SUbsecretarías de Programación, Presupuesto y Evaluaci6n, la Oficialía Mayor, la Coordinación General del Sistema Nacional de Informaci6n y las Dlreccienes Generales de Asuntos Jurídicos, Documentación y Análisis y Difusión, y a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

A las Subsecretarías, Oficialía Mayor, Coordinación General y Direcciones Generales mencionadas se les denominará genéricamente en este Acuerdo como "unidades administrativas centrales", salvo menci6n expresa.

Artículo 50. Para efectos de lo dispuesto en el eumeral anterior, las unidades administrativas centrales deberán tomar en consideración las normas, sistemas y procedimientos que rijan sus propias funciones, adecuándolos a las circunstancias particulares de organización y funcionamiento a nivel estatal de las delegaciones regionales y observarán, asimismo, los lineamientos que sobre la materia fije el Secretario, por conducto de la Unidad de Organización y Métodos.

Artículo 80. Las unidades administrativas centrales asesorarán técnicamente a las delegaciones regionales en la implantación y operación definitiva de las rnencionadas normas, sistemas y procedimientos, quedando a cargo de la Coordinaci6n General de Delegaciones, el establecimiento de los mecanismos de coordinación que se requieran para la más adecuada y eficaz realizaci6n de los trabajos respectivos.

Artículo *70.* Las normas, sistemas y proced lrnientos que se establezcan conforme al presente Acuerdo serán revisados con la periodicidad que determine el Secretario o a propuesta de la Coordinación General de Delegaciones, la que vigilará, además, que los mismos se mantengan permanentemente actualizados, en función de aquellos que rijan para las unidades administrativas centrales Vconforme a las disposiciones legales y reglamentario. aplicables.

Poro la lrnplanteción de las modificaciones o adecuaciones que en cada caso se requieran, se deberá contar con la autorización previa del Titular de la Socretorío, emitida por conducto de la Coordinación General de Delegaciones.

Artículo 80. Las delegaciones regionales, en su operación normal, conducirán sus relaciones con las unidades administrativas centrales a través de la Coor-

dinación General de Delegaciones y conforme a las políticas y lineamientos generales que, por su conducto, señale el Titular de la Secretada.

Artículo 90. Para los efectos del presente Acuerdo, la Coordinación General de Delegaciones, conforme a sus atribuciones, tendrá a su cargo;

1. Coordinar y supervisar el funcionamiento de las deiegaciones regionales;

11. Coordinarse con los responsables de las unidades administrativas centrales y de Organización y Métodos, a fin de establecer las normas, sistemas y procedimientos que deberán regir para las delegaciones regionales;

111. Vigilar que las delegaciones cumplan con las normas, lineamientos y políticas generales establecidas;

IV. Preservar la congruencia en la formulación y ejecución de los programas a cargo de las delegaciones;

V. Diseñar y establecer los mecanismos que permitan conocer el grado de avance de los programas de las delegaciones así como los objetivos alcanzados;

VI. Realizar los estudios pertinentes para promover la continuidad del proceso de desconcentración de funciones de la Secretaría, partiendo del análisis de la operación general de las delegaciones regionales;

VII. Difundir entre las delegaciones, con la amplitud necesaria, las normas, lineamientos y políticas generales Que deberán observar en el ejercicio de sus funciones; y

VIII. Mantener permanentemente informado al Secretario y, cuando así lo soliciten, a los responsables de las unidades administrativas centrales, acerca de la implantación de los sistemas y procedimientos aprobédos para las delegaciones, del cumplimiento de sus programas y de los objetivos por ellas alcanzados.

Artículo 10. Las delegaciones regionales tendrán las siguientes atribuciones:

1. Ejecutar, coordinar y supervisar los programas de la Secretaría dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, ajustándose a las disposiciones aplicables y a las normas, sistemas y procedimientos Que establezcan las unidades administrativas centrales siguiendo los lineamientos Que fije el Secretario;

11. Mantener las relaciones necesarias con las autoridades estatales y municipales que corresponden, para la ejecución de los programas y convenios en que aquéllas participen conjuntamente con la Secretaría;

111. Establecer mecanismos de coordinación con las representaciones locales del Gobierno Federal para la ejecución de las acciones que deban ser emprendidas conjuntamente;

IV. Prestar apoyo técnico y de organización a las labores a cargo del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

V. Supervisar la ejecución de los programas de inversión pública federal que se realicen en el Estado,

VI. Coordinar, apoyar y supervisar la ejecución de los programas y proyectos insertos en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural;

VII. Apoyar al Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado, en la formulación de los programas que deba contener el Convenio Unico de Coordinación;

VIII. En los términos que establezca la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, captar, procesar y difundir información estadística, geográfica y cartográfica de la entidad; proporcionar servicio de cómputo e informática, y promover el desarrollo y fortalecimiento de los servicios locales de información;

IX. Informar a las unidades administrativas centrales sobre las actividades a cargo de la Delegación Regional, con la periodicidad y bajo los lineamientos Que se establezcan, o a requerimiento expreso Que al efecto hagan las propias unidades, por conducto de la Coordinación General de Delegaciones;

X. Solicitar a las unidades administrativas centrales, por conducto de la Coordinación General de Delegaciones, el apoyo técnico y operacional que requieran para el adecuado desempeño de sus funciones, y

Xl. Las demás Que en lo sucesivo les delegue el Secretario o legalmente les sean encomendadas.

CAPITULO 11

De la Organización de la. Delegaciones Regionale.

Artículo 11. Para el adecuado ejercicio de sus funciones las delegaciones regionales contarán con las siguientes unidades:

I. Delegado;
II. Unidad de Programación;
III. Unidad de Presupuesto;
IV. Unidad de Supervisión y Control;
V. Unidad del Sistema Nacional de Información;
VI. Unidad de Apoyo Administrativo;
VII. Las Subdelegaciones que determine el Secretario, y
VIII. Comité Interno de Administración Delegacional.

Artículo 12. La comunicación, con las diversas unidades de las delegaciones reqionelesse hará, invariablemente, por conducto del Delegado correspondiente.

CAPITULO III

De los Delegados

Artículo 13. Al frente de las delegaciones regionales habrá un Delegado que será nombrado por el Secretario.

Artículo 14. Los delegados serán los representantes del Secretario ante las autoridades federales, estatales y municipales, así como ante los representantes de los sectores privado y social, dentro del ámbito teritorial de la entidad federativa correspondiente.

Las atribuciones conferidas a las delegaciones regionales se ejercerán por el Delegado, quien se auxiliará de los Jefes de Unidad y Subdelegados que determine el Secretario, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Artículo 15. Los Delegados tendrán las siguientes funciones:

I. Tramitar y resolver los asuntos de la competencia de la Secretaría en el ámbito de su jurisdicción conforme a las normas que establezcan las unidades administrativas centrales;

II. Coordinar a nivel estatal los programas de la Secretaría de acuerdo a los lineamientos que señale el Titular de la misma, responsabilizándose ante éste, del adecuado ejercicio de las funciones a su cargo;

III. Fungir como Secretario Técnico del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado;

IV. Elaborar los programas específicos de actividades de la Secretaría en el Estado, orientándolos de acuerdo a los objetivos y programas generales de la misma, así como proponer el presupuesto necesario para su ejecución;

V. Dirigir, coordinar, controlar y supervisar los trabajos de la Delegación Regional, vigilando que las actividades de las diferentes unidades de la misma se realicen de acuerdo a las normas, sistemas y procedimientos establecidos por las unidades administrativas centrales;

VI. Presidir el Comité Interno de Administración Delegacional, elevando a la consideración del Secretario, por conducto, de la Coordinación General de Delegaciones, las propuestas y sugerencias emanadas de las reuniones;

VII. Apoyar técnicamente la elaboración de la propuesta anual de inversión pública federal en el Estado,

VIII. Autorizar reasignaciones y cancelaciones de partidas presupuestales correspondientes a los proqramas de inversión pública federal, dentro de los lineamientos y limitaciones que establezca la Subsecretaría de Presupuesto;

IX. Emitir opinión sobre las solicitudes de apoyo federal a las finanzas de los gobiernos estatales o municipales, en materia que compete a la Secretaría, proporcionando toda la información pertinente a cada caso particular;

X. Apoyar las funciones a cargo de los delegados coordinadores del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas *Y* Zonas Ubres que operen en el Estado, y procurar su integración a los planes y programas estatales;

XI. Dirigir, en el Estado, las actividades de la Secretaría relativas al Sistema Nacional de Información, con apego a los lineamientos que establezca la Coordinación General del Sistema Nacional de Información;

XII. Autorizar la imposición, ajuste y cancelación de multas a los informantes, que no cumplan con las disposiciones de la Ley Federal de Estadística, conforme a los normas establecidas para tal efecto;

XIII. Administrar los recursos humanos, presupuestarios y materiales asignados a la Delegación a su cargo, ajustándose a las políticas *Y* normas establecidas por la Oficialía Mayor;

XIV. Informar mensualmente al Secretario sobre el funcionamiento General de la Delegación;

XV. Proponer a la OficiaHa Mayor, por conducto del Coord inador General de Delegaciones, la designación o remoción de los funcionarios de la Delegación, de acuerdo con las normas respectivas y la plantilla autorizada;

XVI. Desempeñar las comisiones que el Secretario les encomiende y mantenerlo permanentemente informado sobre el desarrollo de sus actividades a través de la Coordinación General de Delegaciones, y

XVII. Las demás que les delegue el Titular de la Secretaría y las que legalmente les sean encomendadas.

CAPITULO IV

De las Funciones de las Unidades do las Delegaciones Regionales

Artículo 16. Las unidades de las delegaciones regionales realizarán sus funciones conforme l las normas que, según sus respectivas competencias, establezcan las unidades administrativas centrales.

Artículo 17. La Unidad de Programaci6n tendrá • su cargo las siguientes funciones:

l. Participar con las autoridades federales, estatal .. y municipales, así como con la,organizaciones de 101 sectores social y privado, en la elaboración de los pIanes y programas estatales de desarrollo económico y social de corto, mediano y largo plazo;

11. Apoyar al Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico del Estado, en la realización de lal siguientes actividades;

a) Elaboración de la propuesta anual de inv.rsi6n pública federal;
b) Formulaci6n de proyectos productivo. par. aprovechar los recursos disponibles .n .1 Estado;
c) Promoci6n de la 6ptim. util izaci6n do l. infraestructura con Que cuenta el Estado y .1 incremento de la productividad a través d. la elaboración de proyectos complementarios, y
d) Análisis de las .Iternativ.s p.r. proponer l. incorporaci6n de nuevos programas y provocotos al Convenio Unico de Coordinación, al Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural o a otros instrumentos orientados a la promoción del desarrollo socioeconómico del Estado;

111. Elaborar los programas especiales que fije el Presidente del Comité Promotor del Desarrollo Socioecon6mico del Estado, y

IV. Las demás actividades de programación que determine el Secretario, las normas correspondientes o que le sean señaladas por el Delegado.

Articulo 18. La Unidad de Presupuesto tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Promover la oportuna ministración de los recursos federales autorizados para los distintos proyectos de desarrollo socioeconómico en el Estado;

11. Participar en la formulaci6n de la propuesta anual de inversión pública federal, así como de los programas especiales que fije el Presidente del Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico;

111. Elaborar los estudios necesarios en relación con las propuestas de reasignaciones, refrendos y cancelaciones de partidas presupuestarias y de los programas de inversión pública federal; ase como con las relativas a los apoyos federales a las finanzas del Gobierno del Estado y de los Municipios, en materia que compete a la Secretar(a;

IV. Coadyuvar en la elaboraci6n del proyecto de calendarización de la inversi6n pública federal que se ejercerá a través de los distintos programas para el desarrollo socioeconómico del Estado;

V. Participar en el análisis de alternativas, donde se propongan nuevos programas de inversión a nivel estatal;

vI. Respaldar los trabajos de integraci6n de los expedientes técnicos de los proyectos insertos en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural en el Convenio Unico de Coordinación;

VII. Autorizar y registrar los documentos que afecten el Presupuesto de Egresos de la Federaci6n;

vIII. Autorizar y realizar los trémites técnico-edministrativos reguladores del ejercicio del Presupuesto do Egresos de la Federoci6n;

IX. Captar el avance del gasto público federal en el Estado, mediante el registro de pólizas de operaciones presupuestarias;

X. Autorizar y registrar documentos que modifican la situación del personal civil federal radicado en la Entidad y proporcionar la información sobre el estado que guarda el trámite de sus remuneraciones;

XI. Registrar los documentos que inciden en la ejecución de las obras públ icas federales en el Estado, así como vigilar el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto;

XII. Asesorar a los funcionarios federales y a los estatales y municipales que lo soliciten, en la aplicación de las disposiciones técnicas en materia de presupuesto y contabilidad gubernamental;

XIII. Reunir y proporcionar la información financiera que requiera la Subsecretaría de Presupuesto, para la toma de decisiones en materia presupuestaria, y

XIV. Las demás actividades que en materia de presupuesto y contabilidad gubernamental determine el Secretario, las normas correspondientes o que le sean señaladas por el Delegado.

Artículo 19. La Unidad de Supervisión y Control tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Operar a nivel estatal los sistemas y procedimientos de control de gasto público en los términos de las normas correspondientes:

11. Supervisa¡ la realización de las obras y prestación de los servicios contenidos en el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural y evaluar su impacto en términos de desarrollo social y económico,

111. Colaborar con el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico. en la supervisión del avance del Convenio Unico de Coordinación;

IV. Apoya' técnicamente al Delegado en las tareas de evaluación del funcionamiento de la Delegación y para los mismos fines, al Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico;

V. Integrar los informes que deba rendir el Delegado sobre el avance de los programas y proyectos en proceso de ejecución, asf como sobre los resultados de los proyectos terminados, y

VI. Las demás actividades que determine el Secretario, las normas de operación o que le sean señaladas por el Delegado.

Artículo 20. La Unidad del Sistema Nacional de Información tendrá las siguientes funciones:

1. La captación de información primaria para elaborar estadlsticas;

11. La crítica, validación, codificación y digitación de la información captada;

111. La actualización y mantenimiento de directorios de empresas, establecimientos y personas, para fines estadtsticos:

IV. El levantamiento de información básica para elaborar la cartografía;

V. La aplicación o cancelación de multas a los informantes que no cumplan con las disposiciones de la Ley Federal de Estadística, conforme a las normas establecidas para tal efecto;

VI. La prestación de servicios de información a instituciones gubernamentales, privadas y público en general;

VII. Apoyar el levantamiento censal dentro de la entidad federativa, de acuerdo a las directrices que le indique la Coordinación General del Sistema Nacional de Información;

VIII. Promover la utilización pública de la información estadística, así como la mejor participación de las diversas fuentes informativas en el otorgamiento de datos;

IX. Coadyuvar al desarrollo de sistemas locales de Información con la participación de los gobiernos locales V la asistencia técnica de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información;

X. Proporcionar servicios de cómputo e informática a las unidades de la Delegación que asf lo requieran, bien sea a través de equipos locales o de terminales remotas y línea de comunicación;

Xl. Proporcionar la asesorfa técn ica necesaria para el aprovechamiento de los recursos y sistemas de tntor mación automatizada, desarrollados en la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, y

XII. Las demás actividades que en materia del Sistema Nacional de Información determinen el Secretario, las normas relativas o que le sean señaladas por el Delegado.

Artículo 21. La Unidad de Apoyo Administrativo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Formular el anteproyecto anual de presupuesto por programas de la Delegación e informar mensualmente al Delegado, del alcance de objetivos, metas y resultados en materia de utilización eficaz y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales;

11. Supervisar y controlar el correcto ejercicio de las partidas que integren el presupuesto autorizado;

111. Realizar las labores de reclutamiento, selección y control del personal de la Delegación, aplicando asimismo los programas de capacitación, desarrollo e incentivos al personal;

IV. Difundir y coordinar la aplicación de las Condiciones Generales de trabajo y del Reglamento de Escalafón;

V. Prestar los servicios de apoyo necesarios para el buen funcionamiento de la Delegación, tales como: control de correspondencia, archivo, vigilancia, mensajería, transportes, limpieza, conservación y mantenimiento;

VI. Atender los proyectos y adaptaciones que las oficinas de la Delegación requieran;

VII. Gestionar la adquisición de bienes y servicios para la Secretaría en el Estado, en los términos de las disposiciones aplicables y observando estrictamente las normas que al respecto establezca la Oficialía Mayor;

VIII. Suministrar y controlar los bienes que requieran las oficinas de la Delegación;

IX. Llevar el resgistro de la información contable interna;

X. Establecer y operar el sistema de orientación, información y quejas de la Secretaría en el Estado, y

Xt. Las demás que en materia de administración determinen el Secretario, las normas relativas o que le sean señaladas por el Delegado.

CAPITULO V

De las Subdelegaciones

Artículo 22. Cuando por la significación de los programas a realizar, los volúmenes de inversión pública, o por otras circunstancias económicas y sociales de determinadas regiones o localidades de un Estado, se considere conveniente reformar la estructura organizativa de la Delegación Regional respectiva, mediante acuerdo del Secretario se crearán subdelegaciones, las cuales funcionarán conforme a los lineamientos que en cada caso se determinen y los que señala este Acuerdo.

Artículo 23. Las subdelegaciones creadas en los términos del artrculo anterior, estarán a cargo de un Subdelegado, que será nombrado por el Secretario.

Artículo 24. Los subdelegados dependerán del Delegado correspondiente a su circunscripción, responsabilizándose ante dicho funcionario del estricto cumplimiento de las normas aplicables en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 25. Para su adecuado funcionamiemto,las subdelegaciones contarán con la estructura y organización que en cada caso se determine en función de las actividades que deban realizar y de los volúmenes de operación.

CAPITULO VI

Del Comité Interno de Administración Delegacional

Artículo 26. El Comité Interno de Administración Oelegacional funcionará como un sistema de coordinación y participación para facilitar el cumplimiento de los objetivos y programas de la Secretaría, en el ámbito estatal.

Artículo 27. El Comité Interno de Administración Delegacional estará integrado por:

1. El Delegado;

11. Los Jefes de la Unidad de la Delegación;

111. En su caso, el o los delegados coordinadores del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres establecidas en el Estado, y

IV. Los subdelegados en su caso.

Artículo 28. El Comité Interno de Administración Delegacional se reunirá cuando menos una vez al mes, dentro de los primeros diez días, o con mayor frecuencia si así lo determina el Delegado, para analizar el desarrollo de los programas, especrficos de actividades de la Secretaría en el Estado y sugerir, en su caso, las

medidas necesarias para aumentar su eficiencia. Entre otros, se tratarán invariablemente los siguientes asuntos:

I. El avance financiero y físico de los programas de inversión pública federal en el Estado;

II. La oportunidad en la rninistración de fondos para el Covenio Unico de Coordinación y el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural;

111. Las propuestas de modificación a la programación y asignación presupuestarias, tales como reasignaciones, refrendos, ampliaciones y cancelaciones, así como las solicitudes de apoyo federal a las finanzas del Gobierno Estatal y los Municipios;

IV. En los Estados fronterizos o con zonas libres las actividades desarrolladas por el o los deleqados coordinadores respectivos;

V. El avance y condiciones de los programas de información económica, social, geográfica y cartográfica;

VI. La actividad general, los problemas operativos y las sugerencias para resolverlos, de las diversas unidades de la Delegación, y en su caso, de las Subdelegaciones;

VII. El ejercicio del presupuesto autorizado a la Delegación;

VIII. Las disposiciones, programas, normas, sistemas, procedimientos e instructivos recibidos de las unidades administrativas centrales de la Secretaría;

IX. Establecer y evaluar la ejecución de los programas sustantivos y de mejoram lento administrativo de la Delegación, y

X. Los demás que el Delegado considere oportuno tratar.

Artículo 29. En el seno del Comité Interno de Administración Deleqacional, existirá amplia libertad de participación v opinión, sujetando las reuniones a un orden del día y a la formalización del acta en que se tome nota de los asuntos tratados, de las conclusiones obtenidas y de los acuerdos.

El Delegado hará del conocimiento del Secretario, a través de la Coordinación General de Delegaciones, los asuntos relevantes tratados en las reuniones, los problemas operativos ex istentes y las sugerencias concretas para su resolución.

Artículo 30. La Coordinación General de Delegaciones, de acuerdo con sus atribuciones, vigilará la estricta aplicación de las disposiciones estructurales y funcionales contenidas en el presente Acuerdo.

TRANSITORIOS

Primero. Las disposiciones canten idas en el presente Acuerdo entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación dejando sin efectos las disposiciones que se le opongan:

Segundo. Las unidades administrativas a que se refiere el presente Acuerdo y que tienen competencia en asuntos que anteriormente correspondían a otra unidad, se harán cargo de los mismos, terminarán su sustanciación y prepararán las resoluciones que correspondan.

Tercero. La Oficialía Mayor de la Secretaría, de acuerdo con las necesidades del servicio, realizará las gestiones conducentes a la asignación del personal, asr como de los recursos materiales y financieros que requieran las Delegaciones Regionales para su adecuado funcionamiento conforme a los programas de actividades autorizados por las unidades administrativas centrales. El personal, con motivo de su asignación a las Delegaciones, no resultará afectado en los derechos que conforme a la ley le correspondan.

Cuarto. El archivo, mobiliario y, en general, el equipo que hayan utilizado las unidades que a continuación se señalan, pasarán a formar parte de las Delegaciones a que este Acuerdo se refiere, a partir de la fecha de su vijenc¡a:

1. Las representaciones estatales de la Secretana de Programación y Presupuesto;

11. Las delegaciones regionales de la Subsecretaría de Presupuesto;

111. Las delegaciones y representaciones regionales, estatales y de aduanas de la Dirección General de Estadística, y

IV. Las agencias de la Dirección General de Estudios del Territorio Nacional.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION

México, Distrito Federal, a losveintiúndíasdel mes de diciembre de mil novecientos setenta y ocho. El Secretario, Ricardo Garete Sáinz.- Rúbrica.

MODELO DE CONVENIO UNICO DE COORDINACION

CONVENIO UNICO DE COORDINACION QUE CELEBRAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE

CONSIDERANDO

1. Que la estructura política del Estado Mexicano, establecida en su Constitución, es la de una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación;

2. Que para lograr los objetivos básicos de la planeación global del desarrollo, de fortalecer la independencia nacional, mantener un crecimiento alto y sostenido con una mayor generación de empleo, proveyendo mínimos de bienestar a todos los mexicanos y mejorar la distribución del ingreso entre individuos, grupos y regiones, es necesario ampliar la participación de los Estados en la definición de las prioridades regionales, la planeación del desarrollo nacional y la ejecución directa de programas de gobierno, conforme al espíritu del Pacto FederaL

3. Que el verdadero desarrollo del país consiste en el desenvolvimiento armónico de todos los miembros de la comunidad, en la distribución equitativa de los beneficios entre los diversos sectores de la economía y en el crecimiento equilibrado de las distintas regiones del pars:

4. Que es conveniente consolidar la participación de los distintos grupos sociales que forman la comunidad nacional, tanto en el planteamiento y análisis, como en la resolución de los problemas locales que a ellos afectan en forma más directa, para lo cual se debe propiciar un mayor acercamiento entre qobernantes y gobernados, a los niveles federal, estatal y municipal;

5. Que los Estados constituyen las entidades históricamente idóneas para dirigir los esfuerzos de sus comunidades en la consecución del mejoramiento de las condiciones de vida, y para coadyuvar con la Federación en la planeación y organización del desarrollo armónico y equilibrado del país;

6. Que en virtud de que el Municipio Libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y es preciso fortalecer su participación en la planeación y ejecución de los programas de gobierno;

7. Que los Ejecutivos Federal y Estatal han formulado planes de desarrollo económico y social, en los cuales se fijan objetivos y metas de desarrollo nacional y regional y los medios para alcanzarlos en los distintos sectores de actividad;

8. Que es necesario integrar y ampliar los programas de desarrollo de los diversos sectores, con el objeto de que los beneficios alcancen a la totalidad de la población y se incremente la productividad, cubriendo áreas que requieran de atención complementaria para elevar los niveles generales de vida,

9. Que en cumplimiento de las responsabilidades que les corresponden a los Gobiernos Federal y Estatal, es imprescindible elevar los niveles de eficiencia en la realización de obras, en la prestación de servicios públicos y, en general, en el desempeño de las acciones de gobierno que constituyen la base del mejoramiento de la colectividad;

10. Que en el marco de la Reforma Administrativa, los Ejecutivos Federal y Estatal realizan esfuerzos, en sus respectivos ámbitos de competencia, para impulsar la coordinación y congruencia de la acción de sus dependencias y entidades;

11. Que en cumplimiento de propósitos comunes, es preciso incorporar al Convenio Unico de Coordinación los compromisos sobre materias específicas, establecidas entre los Ejecutivos Federal y Estatal;

12. Que los resultados de las acciones desarrolladas en virtud del Convenio Unico de Coordinación, se reflejan en el incremento de la capacidad administrativa, financiera y técnica del Estado, y que es preciso ampliarlos y consolidarlos a fin de alcanzar el objetivo de convertirlo en un Convenio para el Desarrollo;

13. Que los Comités Promotres del Desarrollo Socioeconómico, establecidos en todos y cado uno de los Estados de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen como finalidad asesorar y coadyuvar en la

planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad;

14. Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de la Estados Unidos Mexicanos a celebrar convenios con los Gobernadores de los Estados, para la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abar¡ r costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias Entidades Federativas.

Las partes celebran el presente Convenio conforme a las siguientes

CLAUSULAS

CAPITULO I

De los fines del convenio

Primera. El presente Convenio tiene por objeto coordinar las acciones de los Ejecutivos Federal y Estatal para la realización de programas de desarrollo socioeconómico, que incluyen la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, las actividades que les competen de manera concurrente, así como aquellas de interés común.

Las partes aceptan las bases y los procedimientos generales de las acciones que se derivan del presente Convenio, y que señalan de manera específica la forma y términos de llevarlas a cabo.

Segunda. Los programas de desarrollo socioeconómico, materia de este Convenio, se enmarcan dentro de **la** estructura sectorial administrativa definida para la Administración Pública Federal. As!, se podrán concertar acciones para la real ización de programas en los sectores administrativos coordinados por las siguientes dependencias:

-Secretaría de Gobernación

-Secretaría de Relaciones Exteriores

-Secretaría de Hacienda y Crédito Público

-Secretaría de Programación y Presupuesto

-Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

-Secretaría de Comercio

-Secretaría de f\gricultura y Recursos Hidráulicos

-Secretaría de Comunicaciones y Transportes

-Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

-Secretaría de Educación Pública

-Secretaría de Salubridad y Asistencia

-Secretaría del Trabajo y Previsión Social

-Secretaría de la Reforma Agraria

-Secretaría de Turismo

-Departamento de Pesca

Tercera. Los programas de desarrollo socioeconómico, materia de este Convenio, serán de tres tipos:

1. Programas Estatales de Inversión. Son los programas federales de inversión descentralizados a los Gobiernos Estatales, para cuya ejecución el Gobierno Federal transfiere recursos financieros. Su normatividad técnica queda a cargo de las dependencias y entidades federales, originalmente responsables de los mismos. Estos programas son:

-Agua Potable y Alcantarillado Rurales

<-Obras en Cabeceras Municipales

-Mejoramienro de la Vivienda y Espacios Públicos

-Construcción y Rehabilitación de la Vivienda Popular

-Casas de Cultura

-1 nstalaciones Deportivas

-Cárceles y Penitenciarías

-Caminos de Mano de Obra

-Caminos Vecinales

-Carreteras Estatales

-Carreteras Urbanas

-Aeropistas

-Construcción y Reparación de todo Tipo de Planteles Escolares

-Construcción y Repación de Centros y Casas de Salud y Asistenciales

-Estudios de Preinverslón

-Los demás que se convengan bajo esta modalidad

Para la real ización de estos programas, se observarán las normas y lineamientos establecidos en el Manual de Operación respectivo, mismo que se anexa, en el cual se definen responsabilidades básicas de las partes en materia de ejecución, supervisión y evaluación.

Los programas convenidos bajo esta modalidad se incorporan al presente Convenio como Anexos Técnicos y se formularán anualmente.

11. Programas Sectoriales Concertados. Son aquellos que impl ican acciones en uno o varios sectores, y en los cuales se podrán incluir compromisos específicos, derivados de las atribuciones correspondientes a los sectores de la Administración Pública Federal, mismos que se concertarán bajo la modal idad de Acuerdos de Coordinación.

111. Programas de Desarrollo Estatal. Son aquellos que integran acciones y recursos de los sectores público, social y privado, bajo la forma de Proyectos Prioritarios de Desarrollo Estatal, con el objeto de impulsar productos, regiones y sectores estratégicos.

Los Proyectos Prioritarios de Desarrollo Estatal serán formulados por el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado, especificándose los objetivos, metas y beneficios que se persigan, las acciones a realizar y las entidades propuestas para llevarlas a cabo, así como los recursos necesarios y la forma de su financiamiento, conforme a los lineamientos que establezca la Secretaria de Programación y Presupuesto.

El Gobierno del Estado propondrá los proyectos formulados al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuarta. Los Ejecutivos Federal y Estatal realizarán los programas a que se refiere la Cláusula anterior, para lo cual se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanen del presente, ejecutar las acciones que del mismo se deriven y, en su caso, promover las iniciativas de ley o decreto, expedir las disposiciones reglamentarias y adoptar las resoluciones administrativas que sean necesarias para que lasdiversas dependencíes y entidades del ámbito federal y local, ajusten su actuación, en lo conducente, a los términos de este Convenio.

Quinta. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, con el propósito de promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, coordinarán sus acciones conforme a las normas y lineamientos establecidos para el Programa Integral de Desarrollo Rural (PI DE RL

Sexta. El Gobierno del Estado apoyará la ejecución de los programas integrados que conforme al sistema de colaboración programática de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados de la Presidencia de la República (COPLAMARI, apruebe el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico de la Entidad. Los recursos asignados por virtud de este Convenio a proyectos localizados en zonas COPLAMAR, son intransferibles.

Séptima. Las partes convienen en apoyar las acciones de promoción social que el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios realice en coordinación con las instituciones afines de la Entidad, con objeto de propiciar la atención de servicios socialmente útiles y necesarios y la cooperación entre particulares para trabajos que redunden en provecho social.

CAPITULO 11

Del procedimiento de planeación y programación

Octava. Las partes convienen en consolidar y ampliar las bases de coordinación necesarias para que los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo del Estado sean considerados en el Plan Global de Desarrollo y en los planes sectoriales, y se asegure la congruencia de los programas de ambos órdenes de gobierno, conforme a los siguientes términos:

1. El Ejecutivo Estatal se compromete a:

1) Determinar las prioridades sectoriales y las correspondientes a cada una de las subreq¡ones económicas en que está dividido el Estado, a corto, mediano y largo plazo;

2) Facilitar a la Federación información relativa a su situación socioeconómica, administrativa

y financiera, con objeto de lograr una mejor identificación de las prioridades locales;

3) Presentar anualmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto las propuestas de programas de inversión, gasto y financiamiento, correspondientes al Sector Público Federal, que se formulen en el seno del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado, conforme a los lineamientos establecidos;

4) Facilitar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los programas de desarrollo económico y social del Estado.

11. El Ejecutivo Federal se compromete a:

1) Considerar las bases del desarrollo estatal para formular los planes nacionales y los programas de inversión, gasto y financiamiento;

2) Determinar, por conducto de sus dependencias y entidades, las obras y servicios públicos de interés local, cuya realización pueda ser materia de convenio con el Gobierno del Estado;

3) Mantener informado al Gobierno Estatal sobre los lineamientos nacionales de política económica y los objetivos y metas sectoriales y regionales que se establezcan;

4) Mantener inFormado al Gobierno Estatal sobre las acciones de sus dependencias y entidades en el Estado.

CAPITULO 111

De las obras y servicios públicos

Novena. La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos contenidos en los programas a que se refiere este Convenio, podrán reaiizarse, total o parcialmente, con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación, mediante cualquiera de las siguientes formas:

l. Con las transferencias de fondos que acuerde el Ejecutivo Federal, y las que se autoricen a las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal: y

11. Por encargo del Gobierno Federal, o de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, con el señalamiento expreso de las modalidades que, para su realización se convengan con el Gobierno del Estado conforme a este Convenio.

Décima. El Ejecutivo Federal, de acuerdo con el procedimiento establecido, a través de la Secretaria de Programación y Presupuesto, hará la transferencia de fondos al Gobierno del Estado, para que éste ejecute los Programas Estatales de Inversión convenidos, de conformidad con el calendario de ministración que al respecto se hubiere aprobado.

Por lo que hace a los Programas Sectoriales Concertados y a los Programas de Desarrollo Estatal, se establecerán de común acuerdo entre las partes los mecanismos de coordinación y de asignación de recursos que aseguren su adecuada ejecución.

Decimaprimera. Para la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públ leos que queden a cargo del Gobierno del Estado, las partes podrán convenir que éste aproveche, en su caso, los recursos humanos y técnicos de las dependencias y entidades federales destinados a estos fines, respetando los derechos de los trabajadores, con apego a las leyes aplicables;

Decimasegunda. Con el objeto de contribuir al fortalecimiento de la capacidad estatal para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal podrán proponer un plan de incorporación de algunos de los recursos materiales con que cuentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la Entidad, susceptibles de aprovechamiento por parte del Gobierno del Estado.

Las propuestas deberán ser presentadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien previa consulta con las partes y salvaguardando los derechos de terceros, procederá a realizar las gestiones conducentes.

Decimatercera. El Ejecutivo Federal dispondrá que las dependencias y entidades federales presten su asesada y apoyo material posible, cuando se justifique y aSI lo solicite el Gobierno del Estado.

Decimacuarta. Los programas a que se refiere la fracción 1 de la Cláusula Novena, están sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a las transferencias de fondos que concede la Federación.

Los programas a que se refiere la fracción 11 de la Cláusula Novena, están sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias que establecen las bases y normas generales de contratación y ejecución de obras públicas, así como a los demás ordenamientos aplicables en la materia.

Decimaquinta. El Ejecutivo Federal dictará, en su curso, las medidas de índole administrativa que sean procedentes para que las dependencias y entidades federales ejerzan sus respectivas funciones de manera expedita, a fin de que, al mismo tiempo que se salvaguarda el interés público, no se entorpezca la realización de las obras y la prestación de servicios públicos que queden a cargo del Gobierno del Estado.

Decimasexta. El Ejecutivo Estatal realizará las labores de promoción social y económica en los diversos sectores de la población, para lograr su participación en la programación y ejecución de los proyectos, así como el mejor aprovechamiento y utilización de las obras y servicios públicos a que se refiere este Convenio. Asimismo, promoverá la participación de los Municipios, a fin de coordinar sus acciones para la consecución de este propósito.

Decimaséptima. El Gobierno del Estado llevará a cabo la conservación, mantenimiento y operación de las obras públicas a que se refiere la fracción I de la Cláusula Tercera.

En caso de que esta responsabilidad sea incompatible con las atribuciones del Estado o con sus posibilidades presupuestales, las partes, de común acuerdo, determinarán la forma de cumplir con dicho compromiso.

CAPITULO IV

De los acuerdos de coordinación

Decimaoctava. Las partes convienen en que se mantengan vigentes los compromisos específicos que actualmente tiene concertados el Gobierno del Estado con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para dicho efecto, tales compromisos y los que se celebren en lo futuro, deberán formar parte del presente instrumento bajo la denominación de Acuerdos de Coordinación. La Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en los lineamientos que se establezcan, dictaminará sobre la procedencia de su incorporación para los fines que se señalan con anterioridad.

Decimanovena. Los Acuerdos de Coordinación para la realización de los Programas Sectoriales Concertados a que se refiere la fracción 11 de la Cláusula Tercera, podrán tener la vigencia que demande la naturaleza de dichos programas.

Los Programas Sectoriales Concertados tendrán la cobertura que se derive de las cláusulas que por sector administrativo se definen en este Capítulo.

Vigesima. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el respeto de los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales; fomentar el desarrollo político y auxiliar en las funciones electorales, organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, así como el tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hayan incurrido en conductas antisociales y de menores infractores; coordinar las acciones de sus respectivas dependencias, así como de los sectores privado y social, para la realización de labores de auxilio en casos de desastre; fortalecer el sistema de comunicación social, mediante la aplicación de las normas legales en materia de Radio, Televisión y Cinematoqratra y la extensión del Sistema de Televisión Rural de México; ampliar la distribución del Diario Oficial de la Federación y brindar asesoría a las publicaciones similares de carácter estatal; establecer y operar un Sistema Nacional de Archivo; mediante la coordinación y asesoría del Archivo General de la Nación; dar a conocer y aplicar a nivel regional la poiítica demográfica del Gobierno Federal.

Vigesimaprimera. Los Ejecutivos Federal y Estatal, en el marco de las disposiciones legales correspondientes, convienen en coordinarse en materia de expedición y refrendo de pasaportes, bajo las modalidades de desconcentración administrativa que se acuerden mutuamente.

Vigesimasegunda. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal regularán sus relaciones fiscales en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, con el objeto de coadyuvar a una mejor distribución de recursos fiscales entre la Federación, el Estado y sus Municipios; evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales; fortalecer las haciendas públicas del Estado y sus Municipios; desarrollar e intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal y mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

El Ejecutivo Federal conjuntamente con el Ejecutivo Estatal, promoverán todas aquellas acciones que permitan integrar una política financiera V hacendaria que estimule el desarrollo de las actividades productivas dentro del Estado.

Igualmente convienen en desarrollar los mecanismos de naturaleza fiscal, crediticia V de estímulos fiscales, así como los programas de las instituciones nacionales de crédito V los fondos y fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, que fomenten el desarrollo de las actividades productivas dentro del Estado con un claro sentido regional. En lo que se refiere a estímulos fiscales, sólo los otorgará la Federación con cargo a sus propios recursos.

Vigesimatercera. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en realizar acciones conjuntas, a fin de impulsar V apoyar los esfuerzos de planeación, programación, presupuestación V evaluación, que se realizan en el Comité Promotor del DesarrolloSocioeconómico del Estado. Asimismo, impulsarán el diseño y operación de los sistemas de información necesarios para la adecuada toma de decisiones en sus respectivos ámbitos de competencia.

Vigesimacuarta. El Ejecutivo Federal V el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales sobre los bienes de propiedad originaria de la Nación, los de propiedad privada y el uso, explotación V conservación de los bienes nacionales; proteger V fomentar la industria en todas las ramas de actividad, así como la producción económica del artesanado, de las artes populares V de las industrias familiares; impulsar el desarrollo tecnológico de la industria nacional V vigilar el cumplimiento de las normas V especificaciones industriales.

Vigesimaquinta. El Ejecutivo Federal V el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones en materia comercial, con los objetivos de organizar una estructura para el abasto popular, lograr que las actividades comerciales estimulen la producción básica y la capacidad productiva nacional, desarrollar los patrones de consumo necesarios V contribuir al mejor uso de las divisas disponibles, estimulando la autosuficiencia alimentaria, la diversificación de exportaciones, la importación socialmente necesaria V la generación de empleos.

Vigesimasexta. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración V realización conjunta de programas para planear y fomentar la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, en todos sus aspectos; promover la apl lcaclón de las normas y procedimientos que permitan aumentar los rendimientos de dichas actividades, impulsar las labores de investigación V capacitación en estos campos V, en general, para llevar a cabo todas aquellas acciones que permitan la adecuada evolución de la producción agropecuaria y forestal en la Entidad.

Vigesimaséptima. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal coordinarán sus acciones, a fin de que exista congruencia entre los planes nacionales y estatal, que se formu len en materia de comunicaciones y transportes. Asimismo, el Ejectuvo Estatal coadyuvará con el Ejecutivo Federal en la vigilancia de la conservación de las líneas e instalaciones telefónicas incorporadas a la red nacional, que se establezcan en la Entidad, V coordinarán sus acciones para establecer el enlace de la red nacional de telecomunicaciones con los servicios similares en la Entidad.

Vigesimaoctava. El Ejecutivo Federal V el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposciones legales vigentes, coordinarán sus acciones con objeto de dar plena operatividad al Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano. Con este fin, convienen en coordinar sus acciones para la aplicación del Plan Nacional

de Desarrollo Urbano, de sus programas operativos y del Programa Nacional de Vivienda; para la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los planes y programas estatales de desarrollo urbano y para promover y apoyar la elaboración, ejecución, evaluación y actualización de los planes de desarrollo urbano municipales y de centros de población.

Vigesimanovena. EI Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, en atención a las disposiciones legales relativas, llevará a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para aminorar el rezago y promover las oportunidades de educación, impulsar la capacidad en y para el trabajo, elevar el nivel cultural, ofrecer oportunidades de recreación y, en general, llevar a cabo acciones en estas materias, que tiendan a mejorar el bienestar de la población.

Trigésima. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para crear y administrar establecimientos de salubridad, asistencia pública y terapia social; lograr la planeación y ordenación ecológica del territorio y el ambiente trsíco de los asentamientos humanos y conservar la salud de la población en general.

Trigesimaprimera. EI Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales, vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para promover las oportunidades de empleo; elevar la productividad; impulsar y vigilar la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; promover la seguridad e higiene en el trabajo; procurar una justicia expedita en las relaciones laborales y, en general, para llevar a cabo acciones que tiendan a mejorar el nivel de vida de los trabajadores.

Trigesimasegunda. Los Ejecutivos Federal y Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias; promover la conservación de tierras yaguas en eiidos y comunidades; promover la organización y capacitación de los integrantes de los núcleos ejidales y comunales; fomentar el desarrollo de la industria rural ejidal; regularizar zonas urbanas ejidales y comunales que necesitan de la acción conjunta Federación-Estado Municipio y, en general, aquellas acciones que tiendan a elevar el nivel de vida de los habitantes de los ejldos y de las comunidades rurales.

Trigesimatercera. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en realizar acciones conjuntas, a fin de consolidar el Sistema Nacional de Planificación Turística en la Entidad; promover el incremento y diversificación de los mercados turísticos; auspiciar el desarrollo del turismo social y proteger los consumos turísticos populares.

Trigesimacuarta. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, formularán y ejecutarán, conjuntamente, programas en materia de captura, acuacultura, industrialización y comercialización pesquera, desarrollo de comunidades pesqueras, investigación científica y tecnológica, organización del trabajo, capacitación de pescadores y, en general, todas aquellas acciones de fomento pesquero que tiendan a incrementar la producción y el abasto de alimentos, generar empleos, mejorar el nivel de vida de los pescadores, obtener divisas e impulsar el desarrollo regional y el de otras actividades relacionadas con la pesquera, así como vigilar la correcta aplicación de las disposiciones legales establecidas en la materia.

CAPITULO V

De la Reforma Administrativa

Trigesimaquinta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Coordinación General de Estudios Administrativos, pondrá a disposición del Ejecutivo Estatal los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal y prestará la asesoría que al efecto solicite el Estado.

Trigesimasexta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a petición del Ejecutivo Estatal, tomando en cuenta la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente y de la Coordinación General de Estudios Administrativos, estudiará y resolverá sobre la transferencia al régimen estatal de determinadas funciones que están a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusi-

vamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social del Gobierno del Estado y su ámbito de acción e influencia se limite a la Entidad.

Trigesimaséptima. Las partes, tomando en cuenta las circunstancias que medien, establecerán de común acuerdo la forma y procedimientos que habrán de seguirse para realizar las transferencias a que se refiere la Cláusula anterior, cumpliendo con las disposiciones legales que para cada caso concreto deben aplicarse.

CAPITULO VI

De la revisión y evaluación del Convenio

Trigesimaoctava. El presente Convenio tendrá vigencia permanente y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes.

Trigesimanovena. Las partes podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente Convenio, precisando los objetivos y metas logrados y, en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos no se hayan realizado. Para tal efecto, convienen en observar los lineamientos de evaluación que de común acuerdo se establezcan y a llevar los registros que sean necesarios.

El Com lté Promotor del Desarrollo Socioeconóm leo del Estado, en su carécter de órgano auxiliar de ambos órdenes de gobierno, rendirá informes trimestrales, acompañados de su opinión, al Gobierno del Estado y al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Adicionalmente, el Presidente de la República y el Gobernador del Estado podrán obtener, de los órganos que juzguen pertinentes, los informes generales o específicos que requieran.

Cuadragésima. Ambas partes acuerdan que si una de ellas no cumple con alguna de las obligaciones específicas que le impone el presente Convenio, la otra queda liberada del cumplimiento de la obligación que le sea correlativa.

Cuadragesimaprimera. Este Convenio entrará en vigor el primero de enero de mil novecientos ochenta y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, así como en el órgano informativo oficial del Gobierno del Estado..

Cuadragesimasegunda. Este Convenio se suscribe por el Ejecutivo Federal, por el Ejecutivo Estatal y por los funcionarios federales y estatales que a continuación se señalan.

Veracruz, Ver., 5 de febrero de 1980.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982.
Diario Oficial del 17 de abril de 1980.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 90. y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y

CONSIDERANDO

Que desde los inicios de la presente Administración se reafirmó fa plena validez y vigencia de fas principios de nuestra Revolución Social, se definió el modelo de país al que se aspira, basado en nuestra filosofía política, y se diseñó una estrateqta de desarrollo orientada a aumentar en forma permanente las fuentes de empleo productivo para la población mexicana, y lograr que las mayorías accedan a la obtención de mínimos de bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, como medio indispensable para alcanzar una más justa distribución del ingreso;

Que esta Administración ha considerado que la pta. neación integral del desarrollo es el instrumento necesario para que, en forma sistemática, se definan objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio, para llevar a cabo la

estrategia propuesta con la mayor posibilidad de aleanzar los objetivos nacionales del desarrollo económico y social;

Que el Ejecutivo a mi cargo ha venido contribuyendo a la integración de un sistema nacional de planeación, asf como mediante la elaboración de planes nacionales, sectoriales y estatales que normen las decisiones cotidianas; el inicio de proyectos y programas ubicados en un esquema congruente de planeación, y la definición y ejecución de la reorganización del sector público mediante la reforma administrativa, para adecuar la estructura de la Administración Pública a las demandas de un sistema de planeaci6n;

Que dentro de este marco administrativo, es responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto establecer normas y medotologías para la elaboración, instrumentación y actualización de planes y programas nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo,

Que la responsabilidad que se deriva de estas facultades se traduce en la preparación y presentación al Presidente de la República, para su aprobación, de un Plan Global de Desarrollo que deberá ser objeto de una permanente actualización y éste contemple los grandes objetivos del Programa de Gobierno para integrar, de manera congruente, la participación de los sectores social y privado, y que establezca, además, los ámbitos sectorial y regional y procure la competíbilización de los proyectos de planes sectoriales y estatales y su congruencia global;

Que la Secretaría de Programación y Presupuesto ha presentado a la consideración del Ejecutivo Federal el Plan Global de Desarrollo 1980· 1982, en el cual se establecen las bases metodológicas para su elaboración; se sistematiza la filosofía política en la que se ubica su acción; se realiza un diagnóstico de la situación actual; se recogen las definiciones, acciones y principales resultados de los primeros tres años de esta Administración; se precisan los objetivos nacionales del desarrollo; se establecen las políticas interior, exterior, de seguridad nacional y de impartición de justicia; se define la estrategia global de desarrollo económico y social; se integra un marco macroeconómico consistente; se definen pohticas e instrumentos para alcanzar los objetivos planteados; se establece la prloridad del desarrollo social; se ubica la acción en el espacio a través de la definición de políticas regionales y urbanas, se precisa el impacto de las acciones en la distribución del ingreso, mediante el señalamiento de polrticas de precios, salarios, utilidades y fisco, y se señalan los cambios de tendencia que se pretenden lograr para el período que cubre el Plan y las perspectivas para las décadas subsecuentes, de mantenerse el país en la trayectoria fijada por el Plan Global de Desarrollo 1980·1982;

Que la publicación del Plan Global, gracias al esfuerzo de planeación realizado durante esta Adm inistración y reflejado en la elaboración y publicación de varios planes y programas sectoriales, regionales y estatales y los avances que se han tenido en la administración pública, cumple uno de los compromisos de la presente Administración, mostrando la acción globalízadora de la política de desarrollo, realizando un esfuerzo sistemático de conjunción entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiramos, y avanzando en la consolidación de un sistema integrado de planeaci6n que permita ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamental, social y privado en torno de los objetivos nacionales, buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social;

Que en el Plan se reconoce explícitamente la necesidad de continuar los esfuerzos y tareas complementarias para precisar, con más detalle, los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas señaladas, las modalidades de sus diferentes instrumentos, la interrelación de los distintos programas y acciones y especialmente, durante estos tres años, fortalecer las unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales, siendo así el Plan, como corresponde a su naturaleza de documento global de la política de desarrollo, no un mapa de precisión en el que habrán de encontrarse todas las respuestas, sino una guía para ir orientando las acciones; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo Primero. Se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980·1982, Integrado por la Secretaría de

Programaci6n y Presupuesto, en el cual se establecen los objetivos nacionales del desarrollo económico y social, el marco global de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y las estrategias, políticas, metas, recursos y acciones mediante las cuales se buscará su cumplimiento, en los ámbitos nacional, sectorial y regional.

Artículo Segundo. Conforme al Plan Global de Desarrollo 1980· 1982, el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los Estados y las concertará e inducirá con los sectores social y privado.

Artículo Tercero. El Plan Global de Desarrollo 1980· 1982 persigue los sigulentes objetivos:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo polrtico y lo cultural;

11. Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentaci6n, educación, salud y vivienda;

111. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y

IV. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producci6n y las regiones geográficas.

Artículo Cuarto. Para procurar la congruencia entre las acciones del Gobierno Federal y los objetivos, estrategias, políticas, metas y recursos del Plan Global de Desarrollo 1980· 1982, la Secretarfa de Programación y Presupuesto deberá:

1. Establecer las normas y lineamientos para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales de manera congruente can el Plan Global de Desarrollo 1980· 1982;

11. Promover, con los coordinadores de sector, la permanente compatibilización de los planes y programas sectoriales y regionales con el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982;

111. Integrar el Programa de Acción del Sector PÚblico a Mediano Plazo, a partir de los programas de acción elaborados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas, lineamientos y previsión de recursos establecidos por la propia Secretaría, a partir del Plan Global de Desarrollo 1980· 1982;

IV. Promover, con los coordinadores de sector, fórmulas de inducción y concertación de acciones con los sectores social y privado.

Artículo Quinto. La Secretaria de Programación y Presupuesto promoverá la compatibilidad y congruencia de las acciones e inversiones que se realicen dentro de los Convenios Unicos de Coordinación con los Estados, en función de los objetivos, estrategias, políticas y metas del Plan Global de Desarrollo 1980· 1982. En el mismo sentido, buscará orientar los programas y acciones de la Federación de alcance regional.

Artículo Sexto. La Secretaría de Programación y Presupuesto, promoverá con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la ejecución del Plan Global de Desarrollo 1980· 1982 Y los mecanismos necesarios para tal fin.

La propia Secretaría llevará a cabo la evaluación periódica de la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes y correcciones necesarios, en funci6n de las metas establecidas.

Para estos efectos, recabará las observaciones y propuestas que formulen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los Estados y los representantes de los sectores social y privado.

Artículo Séptimo. Las dependencias y entidades de la Administraci6n Pública Federal, al elaborar o actualizar sus planes y programas, incluyendo los programas y presupuestos anuales, tomarán en cuenta los objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquizaci6n de acciones previstos en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 Y observarán las normas y lineamientos que del Plan derive la Secretaría de Programaci6n y Presupuesto.

Artículo Octavo. La Secretaría de Programación y Presupuesto, al formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federaci6n, deberá tomar en cuenta los objetivos, metas y previsión de recursos establecidos por el Plan Global de Desarrollo 1980· 1982. Dicha previsión de recursos se revisará en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisi6n de Gasto Financiamiento, para asegurar su congruencia con el programa financiero.

Artículo Noveno. Las dependencias del Ejecutivo Federal, en el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley, y con motivo de la ejecución de actos administrativos que incidan en el desarrollo económico y social, deberán atender a las previsiones generales establecidas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Articulo Décimo. El Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 Y sus principales ajustes y modificaciones se publicarán, en forma abreviada, en el "Diario Oficial" de la Federación.

TRANSITORIOS

Uníco. El presente Decreto entrará en vigor al dre siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los quince días del mes de abril de mil novecientos ochenta.- José LÓpez Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Ricardo Cházaro Lara.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñóz.- Rúbrica.- El Secretario de de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid H.- Rúbrica.- El Subsecretario de Fomento Industrial, encargado del Despacho, Natan Warman.- Rúbrica.- El Secretario de Comercio, Jorge de la Vega Domínguez.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.— Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Mújica Montoya.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramirez Vázquez.- Rúbrica.— El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana Morales.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Emilio Martínez Manautou.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Antonio Toledo Corro.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Guillermo Rosell de la Lama.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Cario. Hank González.- Rúbrica.

COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO (COPLADES)

DECRETO POR EL CUAL SE ABROGAN LOS QUE CREARON Y LOS QUE HAN MODIFICADO A LOS COMITES PROMOTORES DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE LOS ESTADOS DE LA REPUBLICA, y SE DISPONE QUE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES FEDERALES PARTICIPEN EN LOS COMITES ESTATALES DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO QUE ESTABLEZCAN LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.
Diario Oficial del 31 de febrero de 1981.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en las fracciones 1, 11 Y XVII del artículo 32 de la Ley Orgánica da la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que a partir de 1971 se fueron creando en los Estados de la República, mediante Decretos Presidenciales, Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, con la finalidad de impulsar el desarrollo de las entidades federativas con la participación de los sectores que actúan a nivel local;

Que mediante Decreto del 27 de enero de 1975 se dotó a los Comités establecidos en cada uno de los Estados, de personalidad jurídica y de patrimonio propio, sentándose las bases para su integración y funcionamiento uniformes a nivel nacional;

Que las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico fueron ampliadas posteriormente, para que cumplieran con la finalidad de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad;

Que la actual Administración se esfuerza por instituir a la planeación como técnica de gobierno, para avanzar con mayor celeridad hacia los objetivos deri·

vados de nuestro Proyecto Nacional, que están señalados en el Plan Global de Desarrollo;

Que mediante la expedición del Plan Global de Desarrollo, se ha avanzado en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación, que busca hacer posible el permanente análisis de la congruencia, la eficiencia y la eficacia de la acción de los sectores público, social y privado, en torno a objetivos y metas nacionales;

Que para la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, se requiere del establecimiento en el nivel estatal, por actos jurídicos propios de los Gobiernos de los Estados, de mecanismos de planeación en los que participen los diversos sectores de la sociedad, a efecto de que coadyuven, tanto en la formulación y actualización de los planes estatales de desarrollo, como en la ejecución, control y evaluación de las acciones que de ellos se deriven, en forma coordinada con la Administración Pública Federal;

Que la evolución del país exige avanzar en el proceso de Reforma Administrativa, promoviendo la creciente participación de los Estados y de los Municipios en el planteamiento y solución de sus problemas, en la ejecución directa de programas de gobierno y, en general, en las tareas del desarrollo;

Que con el fin de armonizar los esfuerzos de los Gobiernos Federal y Estatales, en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, se ha institucionalizado el Convenio Unico de Coordinación, que el Plan Global de Desarrollo define como instrumento de planeación y canal único de concertación de acciones entre ambos órdenes de gobierno;

Que en la actual etapa de evolución del país, la planeación resulta un factor fundamental para alcanzar estadios superiores de desarrollo económico y social, y en tal virtud, para consolidar al Convenio Unico de Coordinación como convenio para el desarrollo se han incorporado a su contexto las acciones que en el campo de la planeación, llevan a cabo la Federación y los Estados;

Que con el fin de realizar estos propósitos, el Ejecutivo Federal a mi cargo y los Gobiernos Estatales, han coincidido en la conveniencia de transformar a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, quedando a cargo de los Gobiernos de los Estados instrumentar la creación de estos nuevos organismos que sustituirán a los Comités Promotores establecidos por la Federación, debiendo disolver éstos; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 10. Se abrogan los Decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República, mismos que a continuación se indican:

Decreto que creó el Comité Promotor de Desarrollo Económico del Estado de Yucatán, de fecha 22 de junio de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 del mismo mes y año.

Decreto por el que se constituyó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Oexeca, de fecha 17 de marzo de 1972, publ icado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Chiapas, de fecha 9 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Durango, de fecha 14 de noviembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Sonora, de fecha 28 de noviembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómíco del Estado de Nuevo León, de fecha 31 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1974.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Guanajuato, de fecha 21 de enero de 1974, publicado en el Oiario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioecon6mico del Estado de Querétaro, de fecha 5

de abril de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tabasco, de fecha 9 de mayo de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación ella del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Jalisco, de fecha 24 de mayo de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año.

Decreto Que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Michoacán, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de San Luis Potosí, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Zacatecas, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Nayarit, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 1974.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Sinaloa, de fecha 5 de septiembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Aguascalientes, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 1974.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Morelos, de fecha 26 de septiembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Campeche, de fecha 10 de julio de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1974.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Chihuahua, de fecha 30 de octubre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1974.

Decreto que creó el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado de Tlaxcala, de fecha 11 de enero de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 del mismo mes y año.

Decreto que creó los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz; y reformó los Decretos de creación de los Comités de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Ouerétaro, San Luis Potosi, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, otorgándoles a los Comités de cada uno de los Estados de la República, personalidad jurídica y patrimonio propio, de fecha 27 de enero de 1975, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.

Decreto que amplió las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, de fecha 26 de junio de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes y año.

Decreto por el que se dispuso que los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República, fueran organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad, de fecha 10 de marzo de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 del mismo mes y año.

Artículo 20. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participarán a través de sus órganos regionales, en los Comités Estatales de Planeación para el desarrollo que se establezcan en cada una de las entidades federativas. Para tal efecto, los titulares de dichas dependencias y entidades instrumentarán las políticas que permitan a sus órganos regionales actuar como canales eficaces y eficientes de

comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Artículo Tercero. El Ejecutivo Federal acordará con los Ejecutivos Estatales, en el marco del Convenio Unico de Coordinación, el procedimiento para transferir, en su oportunidad, a los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, conforme se vayan formalizando, los recursos y bienes que formen parte del patrimonio de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados.

Artículo Cuarto. En cada entidad federativa, el Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico continuará en operación hasta que se formal ice la creación del respectivo Comité Estatal de Ptaneación para el Desarrollo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y uno.

EL SECRETARIO DE GOBERNACION

ENRIQUE OLIVARES SANTANA

EL SECRETARIO DE MARINA

RICARDO CHAZARO LARA

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

EL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

JORGE CASTAÑEDA y ALVAREZ

EL SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DAVID IBARRA MUÑOZ

EL SECRETARIO DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

JOSE ANDRES DE OTEYZA FERNANDEZ

EL SECRETARIO DE COMERCIO

JORGE DE LA VEGA DOMINGUEZ

EL SECRETAR 10 DE COMUN ICACIONES y TRANSPORTES

EMILIO MUJICA MONTOYA

EL SECRETARIO DE EDUCACION PUBLICA

FERNANDO SOLANA MORALES

EL SECRETARIO DEL TRABAJO Y PREVISION OSCIAL

PEDRO OJEDA PAULLADA

LA SECRETARIA DE TURISMO

ROSA LUZ ALEGRIA ESCAMILLA

EL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

FRANCISCO MERINO RABAGO

EL SECRETARIO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS

PEDRO RAMIREZ VAZQUEZ

EL SECRETARIO DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

MARIO CALLES LOPEZ NEGRETE

EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA

JAVIER GARCIA PANIAGUA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PESCA

FERNANDO RAFFUL MIGUEL

ACUERDO TIPO DE COORDINACION PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DE LOS COPLADES

ACUERDO DE COORDINACION QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL EJECUTIVO FEDERAL, REPRESENTADO POR LA SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO, Y POR LA OTRA EL GOBIERNO DEL ESTADO DE... PARA EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACION DEL COMITE.

DECLARACIONES

1, El Gobierno de la República tiene el propósito de impulsar el desarrollo armónico de las diversas regiones del pafs. a través del fortalecimiento del Sistema Federal consagrado en la Constitución Polftica de los Estados Unidos Mexicanos.

2, El desarrollo integral del pafs requiere de la participación de los diversos sectores de la sociedad, tanto en el esfuerzo por alcanzarlo como en los beneficios que de él se derivan, por lo que los Ejecutivos Federa! y Estatal están empeñados en promoverla a nivel local, buscando congruencia en el planteamiento de los problemas, así como eficacia y eficiencia en las soluciones, propiciando el acercamiento entre gobernantes y gobernados, y la coordinación de los distintos órdenes de gobierno en torno a objetivos y metas nacionales.

3. El Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado ha cumplido con sus tareas de asesorar y coadyuvar en materias de planeación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, resultando conveniente aprovechar las ex periencias derivadas de su fu ncionam iento en el establecimiento y operación del Comité Estatal de Ptaneación para el Desarrollo.

4. Los Ejecutivos Federal y Estatal han suscrito el Convenio Unico de Coordinación, a efecto de armonizar sus acciones en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, estableciendo en su cláusula tercera, capttulo II, el compromiso de coadyuvar a la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación, a través del establecimiento de un mecanismo estatal de planeación que permita compat ibi lizar los esfuerzos que en esta materia realicen la Federación, el Estado y los Municipios, y propicie la participación de los sectores que actúan a nivel local, en las etapas del proceso integral de planeación. Con estas bases, las partes celebran el presente Acuerdo conforme a las siguientes

CLAUSULAS

Primera. De conformidad con la cláusula tercera, capitulo 11 del Convenio Unico de Coordinación, suscrito el 5 de febrero de 1981 en la ciudad de Hermasilla, Sonora, el Ejecutivo Estatal se compromete a decretar el establecimiento, dentro de los quince d las posteriores a la firma del presente Acuerdo, del Comité como un organismo público dotado de personalidad [urfdica y de patrimonio propio, encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realicen Jos gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación. programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Segunda. Las partes convienen en que el Comité, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integre de la siguiente manera:

1. Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado.

11. Un Coordinador General, que será

111. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado.

IV. Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Públ lea Federal que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité.

V. Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.

VI. El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, actuará como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo, a invitación expresa del C. Gobernador, podrán participar:

VII. Los C.C. Presidentes Municipales.

VIII. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

IX. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

X. Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.

XI. Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones 111 a la X, con excepción de la VI, se designará un suplente.

Tercera. El Comité contará con las siguientes funciones:

1. Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal.

11. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Sectoriales, Estatal y Municipales.

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

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

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

V. Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado.

VI. Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio Unico de Coordinación, entre la Federación y el Estado, e informar periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal y,

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

VIII. Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.

IX. Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

x. Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretarra de Programación y Presupuesto.

XI Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, asi como de grupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine.

Cuarta. Los Ejecutivos Federal y Estatal, dictarán las medidas conducentes a efecto de que sus dependencias y entidades participen de manera eficaz yeficiente en el Comité.

Quinta. Las partes se comprometen a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del Comité, en el monto y conforme al calendario que anualmente acuerden.

Las remuneraciones de los integrantes del Comité quedarán a cargo de las dependencias, entidades y organismos que los hubieren designado.

Sexta. Los recursos financieros a que hace referencia la cláusula anterior, se destinarán a la realización del programa de trabajo que anualmente defina el propio Comité, quedando su ejercicio y control sujeto a las disposiciones legales aplicables, conforme al origen de los fondos.

Los Ejecutivos Federal y Estatal, se coordinarán a efecto de evaluar sistemáticamente el aprovechamiento de los recursos que aporten para apoyar el funcionamiento del Comité.

Septlma. Las partes, acuerdan que el Comité se coordinará con la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

Octava. El Ejectivo Federal, a petición del Gobíerno del Estado le otorgará, a través de sus dependen. cías competentes, el apoyo técnico necesario para el establecimiento y funcionamiento del Comité.

TRANSITORIAS

Primera. El Comité expedirá su reglamento interior dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su formalización.

Segunda. El presente Acuerdo, es congruente con el Convenio Unico de Coordinación celebrado entre ambos órdenes de gobierno, en consecuencia, queda incorporado a él.

Tercera. Los Ejecutivos Federal y Estatal, dictarán las medidas jurídicas y administrativas conducentes para transferir en su oportunidad al Comité objeto de este Acuerdo, los recursos y bienes que integren el patrimonio del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico del Estado.

Cuarta. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su firma, y podrá revisarse, adfcionarse y modificarse con la conformidad de las partes.

febrero de 1981

EL SECRETARIO DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

PROYECTO DE DECRETO ESTATAL 1/ PARA LA CREACION DE LOS COPLADES

1/ Documento formulado por la Secretaria de Preqrameclón v Prasupues.o. a petición de algunos Gobiernos de los Estados, para orientarlos en la integración de su documento definitivo.

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO

CONSIDERANDO

Oue el Gobierno de la República tiene el propósito de impulsar el desarrollo arménico de las diversas regiones del pars, a través del fortalecimiento del sistema federal consagrado en la Constitución Poi ítica de los Estados Unidos Mexicanos;

Que es responsabilidad del Gobierno Constitucional del Estado impulsar el desarrollo socioecon6mico de la Entidad, buscando armonizar los esfuerzos que a nivel local realizan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales y propiciando la colaboración de los sectores de la comunidad;

Que el Comité Promotor del Desarrollo Socioeco. nómico del Estado ha cumplido con sus tareas de asesorar y coadyuvar en materias de planeación y programación, con la colaboración de los diversos sectores de la sociedad, resultando conveniente aprovechar las experiencias derivadas de su funcionamiento en el establecimiento y operación del comité estatal de planeación para el desarrollo;

Que los Ejecutivos Federal y Estatal han suscrito el Convenio Unico de Coordinación, a efecto de armonizar sus acciones en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquellas de interés común, señalando en su cláusula tercera, capítulo 11, el compromiso de coadyuvar a la integración de la vertiente regional del Sistema Nacional de Pteneación que permita compatibilizar los esfuerzos que en esta materia realicen la Federación, el Estado y los Municipios, y propicie la participación de los sectores que actúan a nivel local, en las etapas del proceso integral de planeación:

Que con base en lo anterior, el Ejecutivo Federal ha decretado la disolución de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estados de la República;

Que el Gobierno del Estado y la Secretada de Programación y Presupuesto, en representación del Ejecutivo Federal, han suscrito un acuerdo de coordinación para el establecimiento y operación del Comité de planeación para el desarrollo del Estado; he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 10. Se crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de como un organismo público dotado de personalidad, jurídica y de patrimonio propio, encargado de promover y coadvu, var en la formulación, actualización, instrumentación, y evaluación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos y propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

Artículo 20. El Comité para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integrará de la siguiente manera:

1. Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado.

11. Un Coordinador General, que será

111. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado.

IV. Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité.

V. Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.

VI. El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, quien actuará como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo, podrán participar:

VII. Los ce. Presidentes Municipales.

VIII. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspond ientes.

1X. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

X. Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación Que operen en el Estado.

XI. Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones II1 a la *X,* con excepción de la VI, se designará un suplente.

Artículo 30. El Comité tendrá las siguientes tun. clones:

1. Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización del plan estatal de desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial formule el Gobierno Federal.

11. Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la coordinación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los Planes Global, Sectoriales, Estatal y Municipales.

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

IV. Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de eriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos. Las propuestas que se hagan al Ejecutivo Federal, deberán presentarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto conforme a las normas que ésta establezca para ello, desglosadas a nivel de obras y servicios y claramente jerarquizadas.

V. Sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Coordinación, con el propósito de coadyuvar a alcanzar los objetivos del desarrollo del Estado.

VI. Evaluar el desarrollo de los programas y acciones concertados en el marco del Convenio Unlco de Coordinación, entre la Federación y el Estado, e informar periódicamente al respecto al Ejecutivo Estatal y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

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

VIII. Promover la coordinación con otros Comités para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la intervención de la Federación para tales efectos.

IX. Fungir como órqano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federales y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

X. Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio Comité. Las propuestas que se formulen al Gobierno Federal deberán canalizarse a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

XI. Acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de qrupos de trabajo, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité, y se integrarán conforme a lo que éste determine.

Artículo 40. El patrimonio del Comité se integrará con las aportaciones de los Gobiernos Federal y Estatal, así como con los que deseen hacer otros sectores de la comunidad.

Artículo 50. Las remuneraciones de los integrantes del Comité quedarán a cargo de las dependencias, entidades y organismos que los hubieren designado.

Artículo 60. El Comité coordinará sus actividades con las de la Secretar(a de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional, regional y sectorial.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. EI presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto,

Artículo Tercero. El Comité expedirá su reglamento interior dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente Decreto.

REGLAMENTO INTERIOR DEL COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE . . .

CAPITULO I

DE LA INTEGRACION y ATRIBUCIONES DEL COMITE

Artículo Primero. El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de .. ", tendrá la integración y funciones que se señalan en el Acuerdo de Coordinación que para su establecimiento y operación, ha celebrado el Gobierno del Estado *V.* en representación del Ejecutivo Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se han formalizado en e'·

Artículo Segundo. El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, contará con los si. guientes órganos:

l. La Asamblea Plenaria
11. La Comisión Permanente
111. Los Subcomités
IV. Los Grupos de Trabajo

CAPITULO 11
DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE

Artrculo Tercero. El Presidente del Comité tendrá las siguientes atribuciones:

l. Representar al Comité ante toda clase de autoridades y de instituciones públicas y privadas.
11. Presidir las reuniones de la Asamblea Plenaria y las de la Comisión Permanente.
111. Dirigir y moderar 105 debates durante las sesiones de la Asamblea Plenaria y de la Comisión Permanente.
IV. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal, las resoluciones de la Asamblea Plenaria que lo ameriten por su naturaleza e irnportancia.
V. Formalizar las invitaciones a los representantes de los diversos sectores de la sociedad para que participen en el Comité.

Anotar el Decreto o Ley Que el Gobierno del Estado haya emitido para te creecién del comité estatal d. planeación para el desarrollo.

CAPITULO 111

DE LAS ATRIBUCIONES DEL COORDINADOR GENERAL

Artículo Cuatro. El Coordinador General del Comité contará con las siguientes atribuciones:

1. Coordinar las actividades del Comité.
11. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias tanto de la Asamblea Plenaria como de la Comisión Permanente.
111. Formular la orden del dta para las reuniones de la Comisión Permanente y someterla a la consideración de ésta.
IV. Coordinar la formulación del programa anual de trabajo del Comité, que debe ser puesto a la consideración de la Asamblea Plenaria.
V. Coordinar la formulación del informe anual de actividades del Comité, que debe ser puesto a la consideración de la Asamblea Plenaria.
VI. Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las atribuciones del Comité determinen la Asamblea Plenaria y la Comisi6n Permanente.
VII. Pasar lista a los miembros de la Asamblea Plenaria y a los de la Comisión Permanente en las reuniones respectivas.
VIII. Levantar las actas de cada una de las sesiones de la Asamblea Plenaria y de la Comisión, Permanente, y consignarlas bajo su firma, la del Presidente y la del Secretario Técnico, en el libro respectivo.
IX. Leer el acta de la sesión anterior en las reuniones de la Asambrea Plenaria y de la Comisión Permanente.
X. Cuidar que circulen con oportunidad entre los miembros de la Asamblea Plenaria y de la

Comisión Permanente, las actas de las sesiones, las agendas y programas de trabajo, las ordenes del dfa, y la documentación que se deba conocer en las sesiones correspondientes.

XI. Realizar el seguimiento de los acuerdos de la Asamblea Plenaria, así como los de la Comisión Permanente.

XII. Elaborar y poner a la consideración de la Comisión Permanente, los informes de la integración original del Comité, así como de las modificaciones que al respecto se efectúen.

XIII. Difundir las resoluciones y trabajos del Comité.

CAPITULO IV
DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO TECNICO

Artículo Quinto. El Secretario Técnico del Comité contará con las siguientes atribuciones:

1. Proporcionar la asesoría técnica que se requiera para el eficiente cumplimiento de las funciones del Comité.
11. Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Comité.
111. Cumplir con las comisiones y trabajos que le encomienden la Asamblea Plenaria y la Comisión Permanente.

CAPITULO V
DE LA INTEGRACION, ATRIBUCIONES y SESIONES DE LA ASAMBLEA PLENARIA

Artículo Sexto. La Asamblea Plenaria estará integrada por:

I. Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado.
11. Un Coordinador General, que será"

Anotar este dato conforme a lo que se haya estipulado en el Acuerdo de Coordinación para el Establecimiento V Operación del comité estatal de planeación para el desarrollo.

111. En Secretario Técnico, que será el Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Gobierno Federal, en el Estado.

IV. Los titulares de las dependencias del Gobierno del Estado, que participen en el Comité.

V. Los titulares de los órganos regionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participen en el Comité.

VI. Los titulares de las comisiones en donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad.

VII. Los CC. Presidentes Municipales del Estado, que forman parte del Comité.

VIII. Los Representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores, y de campesinos, así como de las sociedades cooperativas que formen parte del Comité.

IX. Los Representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios, que formen parte del Comité.

X. Los Representantes de Instituciones de educación superior y de centros de investigación que formen parte del Comité.

XI. Los Senadores y Diputados Federales por el Estado, así como los Diputados Locales, que formen parte del Comité.

A cada miembro propietario de la Asamblea Plenaria, le corresponde intervenir en ésta en su calidad de representante de su respectiva dependencia, entidad u organización, para opinar, proponer medidas y colaborar en acciones para acelerar el desarrollo soctoeconómico de la Entidad.

Artículo Septimo. La Asamblea Plenaria tendrá las siguientes atribuciones:

1. Analizar y, en su caso, aprobar dentro de los dos últimos meses del año, el programa de trabajo del Comité para el año siguiente.
11. Analizar y, en su caso, aprobar dentro de los dos primeros meses del año, el informe de actividades del Comité, correspondiente al año anterior.

111. Analizar y, en su caso, aprobar los trabajos que elabore la Comisión Permanente en cumplimiento de las atribuciones del Comité.

IV. Establecer Subcomités Especiales, los cuales actuarán como instancias auxiliares del Comité y tendrán carácter permanente.

V. Constituir grupos de trabajo para el análisis de asuntos especfficos de interés para el desarrollo socioeconómico de la Entidad.

VI. Otorgar facultades a la Comisión Permanente, para el adecuado cumplimiento de los asuntos relativos a los objetivos del Comité.

VII. Proponer a las autoridades correspondientes las medidas que coadyuven al mejor funcionamiento del Comité.

VIII. Aprobar o reformar las agendas y programas de trabajo para las reuniones de la propia Asamblea, que sean puestos a su consideración por la Comisión Permanente.

IX. Aprobar los mecanismos y reglas de funcionamiento del Comité.

Artículo Octavo. De las Sesiones de la Asamblea Plenaria.

l. La Asamblea Plenaria celebrará dos sesiones ordinarias al año, en el lugar y fecha que se indique en la convocatoria correspondiente. Asimismo, el Presidente del Comité podrá convocar a sesiones extraordinarias para tratar asuntos que por su importancia lo ameriten.

11. La Asamblea Plenaria sesionará con la asístencla del Presidente, el Coordinador General, el Secretario Técnico del Comité, la totalidad de representantes de las dependencias y entidades federales y estatales y los representantes de las Comisiones donde participen los sectores público, social y privado, que formen parte del Comité.

111. En caso de ausencia del Presidente del Comité, las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Asamblea Plenaria serán presididas por el Coordinador General del mismo.

IV. En caso de que un miembros propietario de la Asamblea Plenaria no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de ésta, deberá concurrir su suplente con funciones de propietario.

V. El Coordinador General, verificará el quórùm de la Asamblea Plenaria y lo comunicará al Presidente de la misma.

Vl. La agenda y el programa de trabajo que correspondan a cada sesi6n de la Asamblea Plenaria, deberán ser distribuidas a sus integrantes por lo menos con 48 horas de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador General del Comité.

VII. Los integrantes de la Asamblea Plenaria, podrán presentar sus sugerencias con respecto a la agenda y programa de trabajo para las sesiones de la misma, por escrito, a través del Coordinador General del Comité.

VIII. El acta de las sesiones de la Asamblea Plenaria, deberá incluir la lista de asistentes, la agenda y programa de trabajo, las propuestas y, en su caso, enmiendas a éstas, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Presiden. te, el Coordinador General, y el Secretario Técnico.

IX. El Coordinador General del Comité proveerá los recursos humanos, técnicos y materiales, para la adecuada celebración de las sesiones de la Asamblea Plenaria.

CAPITULO VI
DE LA INTEGRACION, ATRIBUCIONES y SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE

Artículo Noveno. La Comisión Permanente estará integrada de la siguiente forma:

l. Por el C. Gobernador del Estado, Quien la presidirá.

11. Por el C. Coordinador General del Comité.

111. Por el C. Secretario Técnico del Comité.

IV. Por los titulares de las Dependencias del Gobierno del Estado, que participen en el Comité.

V. Por los titulares de los órganos regionales de las dependencias coordinadoras de sector de

la Administración Pública Federal, asf como de las entidades no coordinadas sectorialmente, que participen en el Comité.

Cuando la Comisión considere necesaria la participación de los Presidentes Municipales, de representantes de otras entidades del sector público *y/o* de representantes de las organizaciones de los sectores social y privado que formen parte de la Asamblea Plenaria del Comité, el Presidente formulará las invitaciones correspondientes.

Artículo Décimo. La Comisión Permanente cantará can las siguientes atribuciones:

1. Poner a la consideración de la Asamblea Plenaria, las trabajos que realice en cumplimiento de las atribuciones del Comité.
11. Formular y poner a la consideración de la Asamblea Plenaria el programa anual de trabaja y el informe de actividades del Comité.
111. Preparar y convocar por conducto del Coordinador General del Comité, a las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Plenaria, así como elaborar la agenda y el programa de trabajo que serán puestos a la consideración de ésta.
IV. Poner a la consideración de la Asamblea PIe·narıa las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Comité.
V. Informar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la integración original del Comité, ase como de las modificaciones que al respecto se efectúen.
VI. Constituir grupos de trabajo para la realización de tareas específicas, necesarias para el cumplimiento de los objetivos del Comité.
VII. Coordinar la operación de los Subcomités y grupos de trabajo constituidos por la Asam·blea Plenaria o por la propia Comisión.
VIII. Formular y poner a la consideración de la Asamblea Plenaria, las reglas de funcionamiento, tanto de dicha Asamblea como de la propia Comisión.

Artículo Décimo Primero. De las Sesiones de la Comisión Permanente.

I. La Comisión Permanente celebrará sesiones ordinarias bimestralmente, en el lugar y fecha que se indiquen en la convocatoria correspondiente. Asimismo, podrá celebrar sesiones extraordinarias cuando lo considere con. veniente el Presidente del Comité.
11. La Comisión Permanente sesionará con la asistencia del Presidente del Comité, el Coordinador General, el Secretario Técnico y la totalidad de los representantes de las dependencias y entidades federales y estatales que formen parte de ella.
111. El Coordinador General verificará el quórum en las sesiones de la Comisión Permanente, en los términos que se establecen en el punto anterior.
IV. En caso de ausencia del Presidente del Comité, las sesiones ordinarias o extraordinarias de la Comisión Permanente, serán presididas por el Coordinador General del mismo.
V. En caso de que un miembro propietario de la Comisión Permanente no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias de ésta, deberá concurrir su suplente con funciones de propietario.
V\. La orden del draque corresponda a cada sesión de la Comisión Permanente, deberá ser distribuida a sus integrantes, por lo menos con 48 horas de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador Gene. raı del Comité.
VII. Los integrantes de la Comisión Permanente, podrán presentar sus sugerencias con respecto a la orden del día para las sesiones de la misma, por escrito, a través del Coordinador General del Comité.
VIII. El acta de las sesiones de la Comisión Permanente contendrá la lista de asistentes, la orden del día, las propuestas y, en su caso, enmiendas a ésta, ase como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Presidente, el Coordinador General y el Secretario Técnico.

IX, El Coordinador General del Comité, proveerá los recursos humanos, técnicos y materiales para la adecuada celebración de las sesiones de la Comisión Permanente.

CAPITULO VII

DE LA INTEGRACION, ATRIBUCIONES y SESIONES DE LOS SUBCOMITES SECTORIALES, REGIONALES Y ESPECIALES.

Artículo Décimo Segundo. Los subcomités actuarán como dependencias auxiliares del Comité y se clasificaran en: Sectoriales Regionales y Especiales.

Articulo Décimo Tercero. El Comité contará con los siguientes Subcomités Sectoriales.

Subcomité Sectorial: Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Subcomité Sectorial: Reforma Agraria
Subcomité Sectorial: Pesca
Subcomité Sectorial: Educación PÚblica
Subcomité Sectorial: Salubridad y Asistencia
Subcomité Sectorial: Patrimonio Y Fomento Industrial
Subcomité Sectorial: Comunicaciones v Transportes
Subcomité Sectorial: Comercio
Subcomité Sectorial: Turismo
Subcomité Sectorial: Asentamientos Humanos y Obras Públicas
Subcomité Sectorial: Trabajo y Previsión Social
Subcomité Sectorial: Hacienda y Crédito PÚblico

Artículo Décimo Cuarto. Los Subcomités Sectoriales estarán integrados de la siguiente forma:

1, Un Coordinador, que será un funcionario designado, por el C. Gobernador del Estado, cuyas actividades se relacionen directamente con las del Subcomité.

11. Un Asesor Técnico que será el titular del órgano regional de la Dependencia del Gobierno Federal, Coordinadora del Sector.

111. Un representante de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, del Gobierno Federal.

IV. Los titulares de los órganos regionales de las entidades del Gobierno Federal, cuyas acciones se ubiquen dentro del sector.

V. Representantes de las Organizaciones de Empresarios del Estado que participen en el Comité y cuyas acciones se ubiquen dentro del sector.

Artículo Décimo Quinto. Los Subcomités Sectoriales contarán con las siguientes atribuciones:

I. Poner a la consideración de la Comisión Permanente los trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del Comité.

II. Realizar los trabajos que les encomienden, tanto la Asamblea Plenaria como la Cornisión Permanente, para coadyuvar al cumplimiento de los propósitos del Comité.

111. Elaborar el programa anual de trabajo del Subcomité y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.

IV. Elaborar el informe anual de actividades del Subcomité y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.

V. Poner a la consideración de la Comisión Permanente, las medidas Que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Subcomité.

Articulo Décimo Sexto. Conforme a la reqionalización de la Entidad que defina el Gobierno del Estado, se deberán establecer los SUbcomités Regionales correspondientes.

Artículo Décimo Septimo, Los Subcomités Regionales contarán con la siguiente integración:

1. Un Coordinador que será un funcionario del Gobierno del Estado, designado para el efecto por el Jefe del Ejecutivo Estatal.

II. Un Asesor Técnico que será un funcionario de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, designado para

el efecto por el Delegado Regional de dicha Secretaría.

111. Los Presidentes de los Municipios ubicados dentro del área de acción del Subcomité, que participen en el Comité.

IV. Los funcionarios estatales y federales, titulares de organismos públicos cuyas acciones se circunscriban al ámbito territorial del Subcomité.

V Los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado que participen en el Comité y cuyas acciones se circunscriban al ámbito territorial del Subcomité.

Artículo Décimo Octavo. Los Subcomités Regionales contarán con las siguientes atribuciones:

I. Poner a la consideración de la Comisión Permanente los trabajos que realicen en cumplimiento de las atribuciones del Comité.

11. Realizar los trabajos que les encomienden, tanto la Asambrea Plenaria como la Comisión Permanente, para coadyuvar al curnplimiento de los propósitos del Comité.

111. Elaborar el programa anual de trabajo del Subcomité, y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.

IV. Elaborar el informe anual de actividades del Subcomité, y ponerlo a la consideración de la Comisión Permanente.

V. Poner a la consideración de la Comisión Pero manente las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento del Subcomité.

Artículo Décimo Noveno. Los Subcomités Especiales serán creados por la Asamblea Plenaria del Comité, quien definirá su ámbito de acción, atribuciones e integración, conforme a las exigencias espedficas del proceso de desarrollo socioeconóm ico de la entidad.

Artículo Vigésimo. De las Sesiones de los Subcomités.

1. Los Subcomités celebrarán sesiones ordinarias una vez al mes, en el lugar y fecha que se indique en la convocatoria correspondiente. Asimismo, podrán celebrar sesiones extraordinarias cuando la importancia de los asuntos a tratar lo amerite, en cuyo caso el Coordinador del Subcomité formulará las convocatorias correspondientes.

11. Las sesiones de los Subcomités serán presididas por los coordinadores de los mismos, y en ellas deberán participar los correspondientes asesores técnicos y la totalidad de los representantes de las dependencias y entidades federales y estatales que formen parte de ellos.

111. Los Coordinadores de los Subcomités verificarán el quórum en las sesiones de éstos, en los términos que se establecen en el punto anterior.

IV. En caso de ausencia del Coordinador del Subcomité, las sesiones del mismo, serán presididas por su suplente.

V. En caso de que un miembro propietario no pueda asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias del Subcomité, deberá concurrir su suplente con funciones de propietario.

VI. La orden del día que corresponda a cada sesión de los Subcomités, deberá ser distribuida a sus integrantes, por lo menos con 48 horas de anticipación a la fecha de la sesión, por conducto del Coordinador del Subcomité respectivo.

VII. Los integrantes de los Subcomités, podrán presentar sus sugerencias con respecto a la orden del día para las sesiones de los mismos, por escrito a través de los respectivos Coordinadores de los Subcorn ités,

VIII. Las actas de las sesiones de los Subcomités contendrán la lista de los asistentes, la orden del día, las propuestas y en su caso enmiendas a ésta, así como las resoluciones y acuerdos adoptados. Dichas actas deberán ser rubricadas por el Coordinador del Subcomité, el Asesor Técnico y los participantes en la sesión.

CAPITULO VIII

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS COORDINADORES DE LOS SUBCOMITES

Artículo Vigésimo Primero. Los Coordinadores de los Subcomités contarán con las siguientes atribuciones:

I. Coordinar las actividades del Subcomité.
II. Coordinar la elaboración de los trabajos que en cumplimiento de las atribuciones del Comité, determine la Asamblea Plenaria o la Comisión Permanente.
III. Presidir y convocar las sesiones ordinarias o extraordinarias del Subcomité.
IV. Formular la orden del día para las reuniones del Subcomité y someterla a la consideración de éste.
V. Coordinar la formulación del programa anual de trabajo del Subcomité y someterlo a la consideración de la Comisión Permanente.
VI. Coordinar la formulación del informe anual de actividades del Subcomité y someterlo a la consideración de la Comisión Permanente.
VII. Pasar lista a los miembros del Subcomité.
VIII. Levantar las actas de cada una de las sesiones del Subcomité y consignarlas bajo su firma, la del Asesor Técnico y las de los participantes en la sesión.
IX. Leer el acta de la sesión anterior del Subcomité.
X. Realizar el seguimiento de los acuerdos del Subcomité.
XI. Cuidar Que circulen con oportunidad, entre los miembros del Subcomité las actas, agendas y programas de trabajo, así como la documentación que se deba conocer en las sesiones correspondientes.

CAPITULO IX

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ASESORES TECNICOS DE LOS SUBCOMITES

Artículo Vigésimo Segundo. Los Asesores Técnicos de los Subcomités contarán Con las siguientes atribuciones:

I. Proporcionar la asesoría técnica que se requiera para el eficiente cumplimiento de las funciones del Subcomité.
II. Cumplir con las comisiones y trabajos que le encomiende el Subcomité.
III. Proponer medidas tendientes al mejor funcionamiento del Subcomité.

CAPITULO X

DE LA INTEGRACION y ATRIBUCIONES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Artículo Vigésimo Tercero. Los Grupos de Trabajo, serán creados por la Asamblea Plenaria o por la Comisión Permanente, quienes definirán sus propósitos, objetivos y metas, así *como* su integración.

TRANSITORIO

Artículo Unico. El presente reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Estado.

SECRETARIA DE PROGRAMACION y PRESUPUESTO

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO QUE RATIFICAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

Diario Oficial del 6 de abril de 1983

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la Repúbiica.

INTRODUCCION

La Nación, en su devenir histórico, ha integrado un cuerpo de principios permanentes que garantizan su unidad y orientación.

En la fidelidad a sus orígenes y en la incorporación de las nuevas demandas sociales, la Nación ha podido garantizar su sobrevivencia en los momentos más dlffelles, en la construcción misma de sus instituciones y de las bases materiales que mejoran las condiciones de vida de los mexicanos.

En el actual momento, el Gobierno de la República rafirma los principios fundamentales del proyecto nacional contenido en la Constitución y, después de un amplío proceso de consulta popular iniciado durante la campaña electoral para las elecciones federales de 1982, ha definido principios orientadores que recogen las demandas y preocupaciones básicas de la sociedad. Estas orientaciones, al ser integradas en un conjunto programático consistente, garantizaron una amplia participación democrática y permitieron una estrecha conex ión entre los compromisos poi íticos electorales y las orientaciones del programa de gobierno.

Bajo estos principios, los Ejecutivos Federal y Estatal ratifican sus compromisos fundamentales y actualizan las orientaciones de sus principales acciones. Se recogen as! los principios ordenadores de:

Nacionalismo Revolucionario, que afirma los valores originales de la Revolución Mexicana y el pacto social que da sustento al Estado y garantiza la independencia nacional.

Democratización Integral para ampliar la participación ciudadana en la política, en la economía y en la cultura.

Sociedad Igualitaria, como expresión del compromiso básico del gobierno para orientar la economfa, la cultura y la sociedad hacia una mayor igualdad.

Renovación Moral de la Sociedad, COmo fórmula para generar actitudes, en el gobierno y en la sociedad, que afirmen los valores de la solidaridad social, de la responsabilidad, la productividad y el uso eficiente y honesto de los recursos públicos: es decir toda actitud que haga prevalecer el interés supremo de la sociedad sobre los intereses particulares.

-- Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación, que son el conjunto de medidas de polüica económica y de estrategia de desarrollo para hacer frente a la situación económica y a los problemas estructurales de la economía mexicana.

Ptaneación Democrática, como instrumento que norme las acciones del Gobierno y oriente la participación de la sociedad hacia las prioridades nacionales en un sistema de trabajo ordenado y eficaz.

Descentralización de la Vida Nacional, concebida como actitudes y decisiones que permitan un desarrollo territorial más equilibrado de la Nación en todos los órdenes.

Con base en este principio, se ha planteado ampliar las facultades y atribuciones de los Estados, con la finalidad de dar apoyo al Federalismo e irnputso a la producción y al empleo fuera de las grandes zonas de concentración urbana y desconcentrar política, administrativa, económica y culturalmente, la vida nacional. Asimismo se ha propuesto, a la luz del artículo 115 de la Constitución General de la República, ampliar la capacidad política, económica, administrativa y financiera de los Municipios, para que puedan disponer de un mayor número de facultades legales.

Ios principios ordenadores puntualizados, tienen su expresión regional en la instrumentación del Convenio Unicode Desarrollo, al que sirvede base fundamental.

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO QUE RATIFICAN EL EJECUTIVO FEDERAL Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

ANTECEDENTES

1. La forma de organización política adoptada por el pueblo mexicano y establecida en su Constitución General, es la de una República representativa, democrática y federal, cuyas bases de división territorial y organización política administrativa son los Estados libres y soberanos y el Municipio Libre.

2. La situación económica coyuntural que afecta al pafs, exige una mayor coordinación de los Gobiernos Federal y Estatal, así como de una más eficaz participación de los Municipios y de los sectores social y privado, en la Planeeción Nacional del Desarrollo, que permita elevar la capacidad de respuesta gubernamen-

tal, determinar las prioridades nacionales y hacer frente a sus grandes desafíos.

3. Con fecha 5 de febrero de 1980, los Ejecutivos Federal y Estatal, acordaron la vigencia permanente del Convento Unico de Coordinación, el cual puede ser revisado, adecuado o modificado.

Durante los años de operación del Convenio Unico de Coordinación, se ha constatado que es el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero más importante con que han contado los Ejecutivos Federal y Estatales para integrar y armonizar, en un sólo esquema, las acciones intergubernamentales de competencia concurrente, así como aquéllas de interés común, a fin de promover el desarrollo socioeconómico regional.

La evolución del Convenio, ha propiciado la consolidación de éste en instrumento de desarrollo por sus fines intdnsecos de avanzar en la tendencia coordinadora de los intereses nacional y estatales, de tal manera que la denominación propuesta de Convenio Unico de Desarrollo, obedece a la integración de una evaluación y a un conjunto de logros obtenidos, a través de la participación de ambas instancias de gobierno, que integran ahora a la Municipal, en todas las acciones necesarias para el desarrollo.

4. Conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y con la participación de éstos, en los casos necesarios, con los Municipios, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

5. Con fecha 6 de enero de 1983, entró en vigor la Ley de Planeación, la cual tiene por objeto establecer: las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de esta, las actividades de la Administración Pública Federal; las bases de integración y operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para que el Ejecutivo Federalcoordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable, para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, en la eleaboración del Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, institucicnales, regionales y especiales, y para que las acciones de los particulares contribuyan al logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

6. Mediante Decreto No. 16 publicado ello. de marzo de 1981 en el Periódico Oficial de la Entidad, se estableció el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes, como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, con el propósito de compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, en las distintas etapas del proceso integral de planeación, propiciando la participación de los diversos sectores de la comunidad.

Con fundamento en los antecedentes anteriores, y con las modificaciones y adiciones acordadas, las partes ratifican el presente Convenio en los términos de las siqu lentes:

CLAUSULAS

CAPITULO I

Estipulaciones Generales

Primera. El presente Convenio tiene por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de los Ejecutivos Federal y Estatal para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la Planeación Nacional del Desarrollo, la descentralización de la vida nacional, y el fortalecimiento municipal, encaminados a obtener una sociedad igualitaria.

Segunda. Las acciones y programas de desarrollo socioeconómico material de este Convenio, se encuadran en la estructura sectorial definida para la Administración Pública Federal.

Así, se podrán concertar acciones para la realización de programas en los sectores administrativos coordinados por las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Programación y Presupuesto

SecretarIa de Contralorfa General de la Federación
SecretarIa de Enerqfa, Minas e Industria Paraestataí
SecretarIa de Comercio y Fomento Industrial
Secretarfa de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SecretarIa de Comunicaciones y Transportes
SecretarIa de Desarrollo Urbano y Ecoloqfa
Secretan'e de Educación Pública
Secretana de Salubridad y Asistencia
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretan'a de Turismo
Secretaría de Pesca

Se incluyen además, acciones correspondientes a las atribuciones de la Procuredurra General de la República y de entidades de la Administración Pública Federal Pataestatal no agrupadas sectorialmente.

Tercera. Las partes aceptan las bases y los procedimientos generales relacionados con la formulación de los programas e instrumentación de acciones que se derivan del presente Convenio y que se refieren a la forma y términos en que los mismos deban llevarse a cabo.

CAPITULO 11

Del cambio del Objeto del Convenio

Cuarta. Los Ejecutivos Federal y Estatal, convienen en instrumentar las diferencias sustantivas para transo formar 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, el desarrollo nacional.

Las partes convienen en incluir como diferencias sustantivas, las siguientes:

1. Se adopta la filosofía política sustentada por el Gobierno de la República y en forma preponderante las Tesis de: Pjeneecíón 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 (PIRE).

2. Se introducen compromisos especificas para que el Ejecutivo Estatal establezca, en el ámbito de su competencia, un Sistema Estatal de Planeación Democrática congruente con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, facultando al Comité Estatal de Ptaneacfón para el Desarrollo (COPLADES), para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos Sistemas.

3. Se incluye el compromiso para 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 tráves del COPLADE, los proyectos, el monto de las inversiones, su localización y calendarización.

Asimismo, se establece el compromiso para que las dependencias coordinadoras de sector formulen los Anexos Técnicos de los Programas Sectoriales Concertados, los que también deberán presentarse en el seno del COPLADE.

4. Se incluye por primera vez el compromiso de establecer los lineamientos y procedimientos en la formulación del Programa Operativo Anual (POA), que defina las poi íticas, objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo, a fin de articularlo con las acciones del Sector Público Federal.

Además, se señala el compromiso para definir las bases metodológicas que permitan determinar en el seno del COPLADE la coordinación de acciones para el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (PLADEl. y el Programa Operativo Anual (POA).

5. Se establece un capítulo denominado ''De la Descentralización de la Vida Nacional", en el cual las partes convienen instrumentar una política de descentralización, y se dispone:

a) Una mayor cobertura de acciones y programas a descentralizar, bajo la modalidad de Programas Estatales de Inversión (PEI).

b) Se asientan compromisos específicos, a efecto de que el Gobierno Federal transfiera al Gobierno del Estado y, con la intervención de éste, a los Municipios, servicios de educación y de salud pública.

e) Se señalan los bienes, obras, servicios públicos funciones y recursos que podrán ser, en su caso, objeto de transferencia.

6. Se incluye un capítulo titulado "Del Fortatectmiento Municipal", en el que el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, se comprometen a coordinar sus acciones y, con la participación de este último, con los Municipios, a efecto de:

a) Ampliar la capacidad política, económica, social y administrativa municipal.

b) Promover, en el seno del COPLADE, una mayor participación de los Municipios de la Entidad en el proceso integral de planeación, a fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Pfaneación Democrática.

7. Se establece que el Ejecutivo Federal, informará al Ejecutivo del Estado, el monto estimado de participaciones sujeto a eventuales modificaciones de ingreso, mismo que se dará a conocer por éste a la comunidad, con el objeto de que esté informado de la cantidad a que ascienden los recursos totales disponibles. 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.

8. Se adiciona un capitulo 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 actual situación coyuntural de carácter económico de! país.

9. Se establecen mecanismos de control y restricción de los recursos que el Gobierno Federal transfiera al Gobierno del Estado, para el financiamiento de las acciones y programas convenidos, de conformidad con el calendario de mtnistractón de recursos que en cada caso se apruebe.

10. Se incluyen disposiciones que garantizan la participación del Sistema Bancario del Pars en el COPLADE, con el objeto de establecer una planeación financiera integral que permita desterminar el monto de los créditos por Estado, as¡ como aquéllos de carácter prioritario para el desarrollo estatal.

CAPITULO III

De la Planeación Democrática en los Estados

Quinta. Los Ejecutivos Federal y Estatal, con el propósito de fortalecer el desarrollo nacional e impulsar la descentralización de la vida nacional, así como de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Ptaneactón Democrática, convienen en coordinar sus acciones para el establecimiento de un Sistema Estatal de Planeación Democrática, a efecto de armonizar, en el ámbito estatal, las actividades que en uso de sus atribuciones y en la esfera de su competencia realiza en esta materia el Gobierno del Estado, con las que se lleven a cabo en la instancia federal.

Las partes acuerdan que las características del Sistema Estatal de Planeación Democrática sean similares, en lo conducente, a las del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con atributos que lo definan como integral, participativo y democrático, a fin de que sus elementos esenciales permitan una adecuada vinculación entre ambos Sistemas.

Asimismo, convienen en que el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), operará como el único elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos Sistemas, en el marco de la planeación democrática.

1. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal se compromete a:

a) Celebrar con el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto y con posterioridad a la firma del presente Convenio, un Acuerdo de Coordinación que se referirá a las bases generales para el establecimiento y operación del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

b) Proporcionar el apoyo técnico necesario y adoptar o promover las resoluciones jurídico-administrativas a efecto de que entre ambos Sistemas exista una vinculación eficaz.

el Coordinar sus acciones con el Ejecutivo Estatal a efecto de consolidar al COPLADE como la única institución para hacer compatibles en el

ámbito local, los esfuerzos de las tres instancias de gobierno, en el marco de la planeación democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente Convenio, propiciando en estas tareas, la participación de los sectores social y privado, y con el apoyo del Sistema Bancario del Pars. en materia de planeación financiera.

d) Revisar, o en su caso adecuar, las diversas disposicionesiurrdico-administrettvas por virtud de las cuales operen en la Entidad, mecanismos de coordinación intergubernamental con funciones que impliquen duplicidad y dispersión de esfuerzos, respecto de las funciones y actividades a cargo del COPLAOE.

el Instrumentar las med idas necesarias para ampl iar la participación de las representaciones en el Estado, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y promover la integración de las representaciones federales que no hayan sido establecidas, a fin de que intervengan con el COPlAOE como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia, así como para que, en lo conducente, incorporen en sus políticas y bases [urfdico-administtativas las formas de participación de dichas representaciones, tanto en la integración de los diferentes órganos del COPlAOE como en el cumplimiento de las funciones que éste tiene encomendadas.

f) Mantener informado al COPlAOE sobre lineamientos nacionales de polrtica económica y social y hacer de su conocimiento, dentro de los treinta dras siguientes a la fecha de firma del presente Convenio, su Programa Normal de Inversiones Que haya sido autorizado para su ejecución en la Entidad, mediante la formulación de un Anexo Técnico, a efecto de armonizar las acciones Que realizan ambas instancias de gobierno.

El Anexo Técnico a que se refiere el párrafo anterior, deberá contener calendario de ministración, ubicación de las obras y el monto total por programa, así como aquéllos elementos que, para tal efecto, determine la Secretar(a de Programación y Presupuesto.

g) Proporcionar al COPlAOE, a través de las representaciones en los Estados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, información y asesoría técnica para coadyuvar en la formulación y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, así como incorporar los planteamintos Que emanen del mismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, a fin de propiciar la debida retroalimentación entre los Sistemas Nacional y Estatal de Ptaneación Democrática.

h) Coadyuvar con el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al establecimiento de lineamientos y procedimientos que orienten la formulación del del Programa Operativo Anual, que permita instrumentar las políticas, objetivos y estrategias definidos en el Plan Estatal de Desarrollo, con el propósito de articularlos con las acciones del Sector Público Federal.

il Establecer, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las normas y lineamientos que permitan integrar en el COPLADE, por lo que se refiere a la Entidad Federativa, el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en los programas y proyectos Que se ejecuten dentro del Estado, a efecto de impulsar una mayor participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de que las mismas consideren al definir sus programas y presupuestos anuales, los planteamientos de las comunidades locales. La Secretaría de Programación y Presupuesto definirá anualmente, los programas y proyectos a realizarse en la Entidad.

j) Apoyar al Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el establecimiento de lineamientos metodológicos que permitan orientar en el COPlADE, la coordinación de las acciones para el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa Operativo Anual.

k) Desarrollar, coordinadamente con el Ejecutivo Estatal, un programa integral de capacitación, a efecto de avanzar can firmeza en las tareas de

planeación a nivel local, orientado al personal de las administraciones Federal, Estatal y Municipal, relacionado con esta materia.

2. Por su parte, el Ejecutivo Estatal se compromete a:

a) Suscribir con el Ejecutivo Federal, con posterioridad a la firma del presente Convenio, un Acuerdo de Coordinación que se referirá a las bases generales para el establecim lento y operación del Sistema Estatal de Ptaneación Democrática, a fin de armonizar su funcionamiento y adecuada vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, para lo cual adoptará o promoverá las resoluciones jurídico-administrativas conducentes.

b) Adoptar o promover las medidas que sean necesarias a fin de consolidar al COPLADE como la única instancia para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, en el marco de la planeación democrática, así como para impulsar la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente Convenio, propiciando en estas tareas la participación de los Municipios y de los sectores social y privado, y con el apoyo del Sistema Bancario del País, en rnateria de planeación financiera.

e] Instrumentar las medidas necesarias para ampl lar la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, o en su caso incorporar aquellas que no intervengan, con objeto de que se integren en el COPLADE como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia, así como para que, en lo conducente, incorporen en sus pohticas y bases juridico-administrativas las formas de su participación, tanto en la integración de los diferentes órganos del Com ité. como en el cumplimiento de las funciones que éste tiene encomendadas.

d) Informar al COPLADE sobre los lineamientos locales de política económica y social, y poner a su disposición los planes y programas elaborados por las dependencias y entidades de Ia Adrrurristración Pública Estatal, a efecto de armonizar las acciones que realizan los Ejecutivos Federal y del Estado.

el Proporcionar información al CQPLADE para que éste coadyuve en la formación y permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo.

f) Dictar las medidas necesarias para que el COPLADE coadyuve al establecimiento de lineamientos y procedimientos Que orienten la formulación del Programa Operativo Anual, que permita instrumentar las pohticas, objetivos V estrategias que se definan en el Plan Estatal de Desarrollo, a fin de posibilitar su articulación con las acciones del Sector Público Federal.

g) Establecer los procedimientos V coordinar las actividades para que en el COPLADE se elaboren los programas y proyectos de alcance estatal, considerando su repercusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

h) Adoptar o promover las medidas jurídico-administrativas necesarias, para el establecimiento de lineamientos metodológicos que permitan orientar en el COPLADE, la coordinación de las acciones para el control y la evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y del Programa Operativo Anual.

Sexta. Las partes convienen en apoyar técnica y financieramente la operación del COPLADE, a efecto de que siga desarrollando las funciones que tiene encomendadas, así como aquellas que sean necesarias para el desempeño de las actividades de coordinación V promoción relacionadas con los objetivos del Sistema Estatal de Planeación Democrática, y de vinculación y armonización entre este y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

CAPITULO IV

De la Descentralización de la Vida Nacional

Séptima. Los Ejecutivos Federal y Estatal se comprometen a promover y adoptar las medidas jurídico-administrativas tendientes a instrumentar una política de descentralización de acciones y programas al Gobierno del Estado y, con la intervención de éste, a los

Municipios, con el objeto de vigorizar y dar congruencia al proceso de descentralización de la vida nacional, como el elemento generador de un desarrollo armónico y equilibrado en las distintas regiones del pafs.

Esta transferencia de acciones y programas tendrá también por objeto, el que los Estados y Municipios ejerzan su potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones.

Con estos propósitos, las partes se comprometen a cumplir con todas las obligaciones que emanan del presente Convenio, ejecutar las acciones y programas que de él se deriven, celebrar los Acuerdos de Coordinación que se juzguen convenientes y, en su caso, promover las iniciativas de ley o decreto, expedir las disposiciones jurídicas reglamentarias conducentes, y adoptar las resoluciones administrativas que se requieran para que las diversas dependencias y entidades de los ámbitos federal y estatal ajusten su actuación a los términos convenidos en este instrumento.

Octava. El Ejecutivo Federal dispondrá, de acuerdo con el Ejecutivo Estatal y conforme a las disposiciones legales vigentes, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal descentralicen al Gobierno Estatal, acciones y programas responsabilidad del Gobierno Federal.

Con este objetivo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, considerando los puntos de vista de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda y consultando la opinión del Ejecutivo Estatal, presentará a la consideración del Presidente de la República, en cada caso, un dictamen sobre la viabilidad, conveniencia y ubicación en el contexto de los objetivos de polrtica regional y de descentralización establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como los correspondientes requerimientos de fondos federales.

Novena. Para la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del Gobierno del Estado o, con la intervención de éste, de los Gobiernos Municipales, las partes podrán convenir que se les transfieran, los recursos humanos de las dependencias y entidades federales destinados a estos fines, respetando los derechos de los trabajadores, con apego a las leyes aplicables.

Décima. El Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, prestará la asesoría técnica y el apoyo material al Gobierno Estatal y con la intervención de éste, a los Municipales, cuando se justifique y así lo soliciten el Ejecutivo Estatal, o los Ayuntamientos por conducto del Presidente Municipal, para la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico a que se refiere este Convenio.

Décima Primera. Con objeto de contribuir al fortalecimiento de la capacidad estatal para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, el Ejecutivo Federal, a propuesta del Ejecutivo Estatal, dispondrá la elaboración de un programa de incorporación al régimen estatal de recursos materiales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, susceptibles de aprovechamiento por parte del Gobierno del Estado. Las propuestas deberán ser presentadas a través de la Secretarra de Programación y Presupuesto, la cual, previa consulta con las partes y salvaguardando los derechos de terceros, procederá a realizar las gestiones conducentes.

Décima Segunda. El Ejecutivo Federal dictará, en su caso, las medidas de (ndole administrativa que sean procedentes para que las dependencias y entidades federales ejerzan sus respectivas funciones de manera expedita, para que al mismo tiempo que se salvaguarda el interés público, se facilite la realización de las obras y la prestación de los servicios públicos que queden a cargo del Gobierno del Estado.

Décima Tercera. A efecto de impulsar la ejecución de acciones y programas nacionales de carácter prioritarjo, el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal se comprometen a:

1. Establecer las bases, lineamientos y mecanismos que se requieran, con el objeto de transferir al Gobierno del Estado y con la intervención de éste, a los Municipios, servicio de educación, asr como los recursos financieros correspondientes, conservando el Gobierno Federal las funciones rectoras y de evaluación que se ejercerán a través de la Dependencia Coordinadora de Sector.

2. Establecer las bases, lineamientos y mecanismos necesarios, a fin de transferir al Gobierno del Estado y con la intervención de éste a los Municipios, los ser-

vicios de salud pública, en el marco del Sistema Nacional de Salud.

3. Descentralizar sus administraciones públicas, con el objeto de lograr, conforme a los principios que rigen al Federalismo, la instrumentación de un proceso de cambio que fortalezca al Municipio, tanto en su autonorm'a poh'tice, como en su autosuficiencia económica.

4. Establecer las bases, lineamientos y mecanismos procedentes, a efecto de que sean transferidos al Gobierno del Estado, y con la intervención de éste. a los Municipios, las funciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra.

5. Establecer conforme a la legislación federal vigente, las normas y mecanismos de coordinación, a efecto de que el Estado y, con la intervención de éste los Municipios, participen en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Décima Cuarta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a petición del Ejecutivo Estatal y tomando en cuenta la opinión de la dependencia coordinadora del sector correspondiente, intensificará los estudios necesarios, a fin de transferir, al régimen estatal, y con la intervención de éste, a los Municipios,. funciones que están a cargo de entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social del Gobierno del Estado o del Municipio, y su ámbito de acción e influencia se limite a la localidad que en cada caso corresponda.

Las partes, tomando en cuenta las circunstancias Que medien, establecerán de común acuerdo la forma y procedimientos Que habrán de segurise para realizar las transferencias a que se refiere el párrafo anterior, respetando en todo caso los derechos de terceros, sobr.e todo los relativos a los trabajadores adscritos a las entidades que se transfieren conforme a esta cláusula.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán prestar, a solicitud del Ejecutivo del Estado, la asesoría técnica que éste requiera para asumir los derechos y obligaciones que queden a su cargo.

Décima Quinta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pondrá a disposición del Ejecutivo Estatal los estudios de descentralización y de modernización de la administración pública con que cuenta el Gobierno Federal, y prestará la asesoría que al efecto solicite el Estado y con la intervención de éste, los Municipios; y por el mismo conducto, captará y analizará los planteamientos e iniciativas que los mismos formulen.

Asimismo, y a petición del Ejecutivo Estatal, proporcionará los apoyos necesarios para la realización de programas de capacitación del personal de la administración estatal o municipal.

CAPITULO V

Del Fortalecimiento Municipal

Décima Sexta. Los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en coordinar sus acciones, a fin de fortalecer las capacidad política, social, económica y administrativa de los Gobiernos Municipales, para que desarrollen los servicios y funciones que les corresponden.

Décima Sétpima. A fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeaci6n Democrática, los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en coordinar sus acciones, en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). con el propósito de promover una mayor participaci6n de los Municipios de la Entidad en el proceso integral de planeación, así como para vigorizar su capacidad administrativa, técnica y financiera, a fin de que éstos puedan atender las necesidades de sus propias comunidades, en congruencia con los objetivos del Programa de Fortalecimiento Municipal.

1. Para el logro de los objetivos a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Estatal se compromete a:

a) Instrumentar las medidas jurídico-administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades sean compatibles con las que el Ejecutivo Federal realiza en apoyo a los Municipios.
b) Proporcionar. en el marco de la Planeaci6n Democrática, asesorfa y apoyo técnico a los Avun-

tarntentos en materia hacendaria, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socloeconórnico de los Municipios, a través de un proceso gradual de descentralización de la Administración Pública Estatal.

el Transferir a los Ayuntamientos que así lo acepten, conforme a la normatividad establecida para el efecto, los recursos que el Gobierno Federal le asigne para la realización de estudios y proyectos de alcance municipal.

dl Perfeccionar los mecanismos de distribución de las participaciones en ingresos federales a sus Municipios, así como a promover la descentralización a éstos, de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cargo del Estado.

c) Promover que la realización de acciones y programas de alcance e interés municipal se financie, en su caso, con las líneas de crédito establecidas por el Ejecutivo Federal para esos efectos.

f) Promover la creación y fortalecim iento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del Municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el Sistema Estatal de Planeación Democrática.

g) Establecer mecanismos de colaboración, con el objeto de que los Gobiernos Municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico, que convengan realizar los Ejecutivos Federal y Estatal, así como en aquellos programas definidos como prioritarios para el desarrollo integral del país.

h) Establecer y realizar conjuntamente con los Ayuntamientos, programas permanentes de capacitación para los funcionarios municipales, a fin de mejorar las administraciones públicas de los Municipios de la Entidad.

2. Por su parte, el Ejecutivo Federal se compromete a proporcionar, en el marco de la Planeación Democrática, asesoría y apoyo técnico al Gobierno del Estado, en materia hacendaria, financiera, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los Municipios, a través de un proceso gradual de descentralización de la Administración Pública Federal.

CAPITULO VI

De los Programas de Desarrollo Socioeconómico

Décima Octava. Los programas de desarrollo socioeconómico materia de este Convenio, comprenden las acciones de inversión y de gasto federales descentralizadas al Ejecutivo Estatal; las derivadas de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Adm inistración PÚblica Federal, cuya ejecución requiere de la coordinación con el Ejecutivo del Estado; y las que dentro del ámbito de competencia del Ejecutivo Estatal, requieran para su realización, de la coordinación con el Ejecutivo Federal. Para lo anterior, se han establecido los siguientes programas:

1. Programas Estatales de Inversión (PEI).- Son los programas federales de inversión descentralizados al Ejecutivo Estatal, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los mismos, e intregran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los Avuntarnientos y de los sectores social y privado.

2. Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER Rl.-- Son programas de inversión federal, cuyo propósito es promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, conforme a las normas y lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya ejecución se realiza en forma descentralizada.

3. Los programas de inversión federal, que tienen por objeto estudiar y promover la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados.

El detalle de las acciones convenidas bajo estas figuras se incorpora como Anexo Técnico al presente Convenio.

4. Programas Sectoriales Concertados (pROSEC).- Son programas derivados de las atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades que conforman los sectores de la Administración Pública Federal,

cuya ejecución requiere participación concurrente con el Ejecutivo del Estado, integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los Ayuntamientos y de los grupos social y privado, pudiendo comprender operaciones en uno o varios sectores, y se formalizan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Para la realización de estos programas, la Secretaría de Programación y Presupuesto integrará, con el apoyo que corresponda por parte de las Dependencias Coordinadoras de Sector, definidas por la Administración Pública Federal, el Manual de Operación correspondiente, en donde se establezcan las normas y lineamientos que habrán de observarse y las normas técnicas a que se ceñirá cada programa.

5. Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).- Son programas derivados de las atribuciones correspondientes al Ejecutivo Estatal, cuya realización precisa la coordinación con el Ejecutivo Federal; integran acciones de ambas instancias de gobierno, previéndose la participación de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado, y se conciertan bajo la figura de Acuerdos de Coordinación.

Los cinco programas citados anteriormente, se promoverán en el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, y sus acciones se integrarán tomando en consideración su incidencia en el logro de los objetivos y metas de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, dando preferencia inmediata a las acciones vinculadas a la descentralización de la vida nacional, entre los que destacan: los serviciosde educación y de salud, así como los relativos a resolver situaciones de emergencia.

6. Apoyos Hnencleros a Estados y Municipios.- Son apoyos federales que contribuyen con el Gobierno Estatal a reducir eventuales insuficiencias en la cobertura de su gasto corriente y el de los Municipios, para lo cual, el Ejecutivo Federal transfiere recursos financieros con base a la situación que guardan las finanzas del Estado.

Para la realización de estos programas, se observarán las normas y disposiciones establecidas por la leqislación aplicable, así como las previstas en el presente Convenio y en los manuales de operación respectivos.

Para efectos presupuestales, las acciones materia de los programas a que se refiere este Convenio, cuya vigencia se dé en más de un ejercicio fiscal, deberán ser revisadas a anualmente.

CAPITU LO VII

De los Programas Sectoriales Concertados

Décima Novena. Las partes acuerdan incorporar a este Convenio, los compromisos específicos que actualmente tienen concertados el gobierno del Estado con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Loscompromisos que se celebren en lo futuro, se integrarán bajo la figura de Acuerdos de Coordinación. La Secretaría de Programación y Presupuesto dictaminará sobre la procedencia de su incorporación.

Vigésima. La vigencia de los Acuerdos de Coordinación para la realización de los Programas Sectoriales Concertados a que se refiere el apartado 4 de la cláusula Décima Octava, podrá tener la duración que demande la naturaleza de cada programa.

Los Programas Sectoriales Concertados, tendrán la cobertura que se derive de las cláusulas que se incluyen en este capítulo.

Vigésima Primera. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, y el Ejecutivo Estatal, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la realización conjunta de programas para vigilar el respeto a los preceptos constitucionales en materia de garantías individuales; fomentar el desarrollo político y auxiliar en las funciones electorales, dictando las medidas que se juzguen convenientes; coordinar las acciones de sus respectivas dependencias y de los sectores social y privado, para la realización de labores de auxilio en casos de desastre, y ampliar la red de distribución del Diario Oficial de la Federación, brindando asesoría a las publicaciones similares de carácter estatal.

Fortalecer el sistema de comunicación social, mediante la aplicación de las normas legales en materia de radio, televisión y cinematografía y la expansión del Sistema Televisión de la República Mexicana; así como establecer y operar un Sistema Nacional de Archivo, mediante la coordinación y asesoría del Archivo General de la Nación.

Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, así como el tratamiento de adultos delincuentes, de alienados que hayan Incurrido en conductas antisociales y de menores infractores; asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Información Penitenciaria.

Difundir y aplicar, a nivel regional, la política demográfica del Gobierno Federal, así como establecer y coadyuvar en la operación del Sistema Nacional de Registro de Población e Identificación Personal, en los términos de la legislación federal aplicable.

Vigésima Segunda. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Ejecutivo del Estado, en el marco de las disposiciones correspondientes, convienen en coord inarse en materia de desconcentreción administrativa de los servicios al público que presta la mencionada Secretaría, tomando en cuenta las modalidades acordadas para tal efecto.

Vigésima Tercera. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Ejecutivo del Estado, continuarán regulando sus relaciones fiscales, en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, así como los previstos en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en el Convenio de Colaboración Administrativa que tienen celebrados, incluyendo los anexos o convenios adicionales a los mismos, con el objeto de coadyuvar a una mejor distribución de recursos fiscales entre la Federación, el Estado y sus Municipios; evitar, en los términos de las leyes federales y de los acuerdos de coordinación respectivos, la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales; desarrollar e intensificar la colaboración administrativa en materia fiscal, mejorar el oportuno cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y, sobre todo, fortalecer las haciendas públ ices del Estado y sus Municipios.

El Ejecutivo Federal informará oportunamente al Ejecutivo Estatal, del monto total de las participaciones que le correspondan, provenientes de recursos fiscales federales, y continuará realizando el pago de las mismas en forma mensual. Por lo que se refiere a las participaciones a los Municipios, éstas se harán con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura del Estado. De igual forma le dará a conocer el monto estimado de participaciones sujeto a eventuales modificaciones de ingresos, para que la comunidad conozca la cantidad de los recursos totales disponibles.

El Ejecutivo Estatal proporcionará al Ejecutivo Federal, la información necesaria para la determinación y liquidación de las mencionadas participaciones, conforme a lo que disponga la Legislatura del Estado.

Los Ejecutivos Federal y Estatal, promoverán todas aquellas acciones que permitan integrar una política financiera y hacendaria que estimule el desarrollo de las actividades productivas dentro del Estado.

Igualmente convienen en desarrollar, en el Subcomité Sectorial correspondiente, con un claro sentido de apoyo regional, los mecanismos de naturaleza fiscal, crediticia y de estímulos fiscales, así como orientar con el mismo fin la actividad crediticia, de asesoría y de asistencia técnica que realizan las insituciones nacionales de crédito y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal. En lo que se refiere a estímulos fiscales, la Federación los otorgará sólo con cargo a sus propios recursos.

Asimismo, coordinarán sus acciones con objeto de impulsar las tareas del Subcomité Sectorial correspondiente del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.

Vigésima Cuarta. El Ejecutivo Federal, porconducto de la Secretaria de Programación y Presupuesto, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen realizar acciones conjuntas para continuar impulsando y apoyando las acciones de planeación integral que realiza el COPLADE. Asimismo seguirán promoviendo el desarrollo de la ciencia y la tecnología en la Entidad.

De igual forma, convienen en mejorar y consolidar la operación de los Sistemas Nacionales Estadtstico y de Información Geográfica, mediante su revisión permanente, a fin de propiciar la adecuada toma de decisiones en sus respectivos ámbitos de competencia. Para lo anterior, promoverán la creación o fortalecimiento de representaciones técnicas de información estad ística y geográfica en el esquema del COPLADE, a fin de captar y procesar la información general a nivel local, y enriquecer la que se produce a nivel nacional.

Igualmente, realizarán acciones conjuntas para complementar los proyectos estratégicos del Gobierno

Federal, así como para prevenir o compensar, en su caso, los efectos negativos que se deriven por la ejecución de dichos proyectos sobre el desarrollo, en determinadas localidades.

Vigésima Quinta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilará el uso y destino que se dé a los recursos financieros federales canalizados a sus dependencias y entidades, para la ejecución de los programas materia del presente Convenio; con este propósito, realizará auditorías y solicitará informes y comprobaciones acerca de las erogaciones realizadas y de los recursos por ejercer, cuando así lo considere perti ncnte.

Vigésima Sexta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretana de Energía, Minas e Industria Pareestatal y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones para conservar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común.

Con este fin, instrumentarán los mecanismos necesarios a efecto de impulsar la producción minera, el desarrollo de los energéticos y la industria paraestatal.

Vigésima Séptima. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Comercio y Fomento Industria! y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones en materia comercial e industrial con objeto de organizar una estructura para el abasto popular, lograr que las actividades comerciales estimulen la producción básica y la capacidad productiva nacional, orientar los patrones de consumo necesarios y contribuir al mejor uso de las divisas disponibles, estimulando la autosuficiencia alimentaria, la diversificación de exportaciones, la importación socialmente necesaria de bienes indispensables, y la generación de empleos.

Asimismo, convienen en promover, orientar, fomentar y regular la industria en todos los ramos de actividad, así como la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias tamt-1lares: impulsar el desarrollo tecnológico de la industria nacional, y vigilar el cumplimiento de las normas y especificaciones industriales.

Con estos propósitos determinarán, de común acuerdo, las acciones que las instancias de gobierno realizarán' en la Entidad, para promover las de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado, a fin de establecer los servicios e instalaciones previstos en el Sistema Nacional para el Abasto, y llevar a cabo la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los programas y proyectos de desarrollo industrial. Para tal efecto, convienen en definir las bases para la integración y funcionamiento del Subcomité Sectorial correspondiente en el seno del Comité Estatal de Planeaci6n para el Desarrollo.

Vigésima Octava. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Ejecutivo del Estado, conforme a la Ley de Fomento Agropecuario y demás disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones para la planeación del desarrollo agropecuario y forestal de la Entidad. Asimismo, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para fomentar la producción aqr rcola, ganadera, avícola, apfcola y forestal, en todos sus aspectos: promover la aplicación de las normas y procedimientos que permitan aumentar los rendimientos de dichas actividades; impulsar las labores de investigación y capacitación en estos campos y, en general, para llevar a cabo todas aquellas acciones que permitan la adecuada evolución de la producción agropecuaria y forestal en la Entidad.

Vigésima Novena. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, coordinarán sus acciones a fin de que ex ista congruencia entre lo que establecen los programas nacional y estatal en materia de comunicaciones y transportes. Asimismo, el Ejecutivo Estatal coadyuvará con el Ejecutivo Federal en la vigilancia de la conservación de las lIneas e instalaciones telefónicas incorporadas a la red nacional en la Entidad, y para establecer el enlace de la red nacional de telecomunicaciones con los servicios similares en el Estado.

Trigésima. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecoloqra, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes y con el objeto de dar plena operatividad a la pfaneación del desarrollo urbano, convienen en coordinar sus acciones para la aplicación de los programas en materia de desarrollo urbano y vivienda;

para la formulación, ejecución, evaluación y actualización de los programas estatales de desarrollo urbano y de vivienda; así como para promover y apoyar en su caso, la formulación de los programas de desarrollo urbano municipales y de centros de población.

Asimismo establecerán de común acuerdo, los términos en que se apoyará la adecuada operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado transferidos al Gobierno del Estado, asf como para la realización de las acciones a cargo de éste, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo publicado el 5 de noviembre de 1980, en el Diario Oficial de la Federación.

De igual forma, procurarán mejorar el saneamiento, mantener el equ ilibrio ecológico, planear la ordenación territorial y los asentamientos humanos en la Entidad y efectuar programas de mejoramiento ambiental.

Trigésima Primera. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretan'a de Educación Pública, y el Ejecutivo del Estado, con base en las disposiciones legales relativas, convienen en realizar de manera conjunta los programas establecidos para abatir el rezago y promover las oportunidades de educación, impulsar la capacitación en y para el trabajo, elevar el nivel cultural; fomentar el deporte, ofrecer oportunidades de recreación V, en general, llevar a cabo acciones en materias afines que tiendan a mejorar el bienestar de la población.

Asimismo, tomando en cuenta las circunstancias que medien, las partes convienen en establecer las bases y lineamientos que habrán de cumplirse para garantizar a toda la población en edad escolar, su ingreso a la educación primaria y su permanencia en ella hasta concluirla.

Trigésima Segunda. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretan'a de Salubridad y Asistencia, y el Ejecutivo del Estado, conforme a los términos establecidos en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones y recursos para la realización de programas destinados a promover la salud, educar a la población en materia de salud, prevenir y controlar enfermedades, atender a los enfermos, extender la planificación familiar, formar personal para la salud, investigar los problemas de salud pública y ejercer el control sanitario.

Para llevar a cabo lo anterior, la Federación y el Estado establecerán de común acuerdo un sistema de servicios de salud escalonado en tres niveles de atención, regionalizado con referencia a rangos poblacionales, congruente con la problemática de salud y estructurado por unidades y formas de organización de programas V servicios; con catacter tsticas uniformes.

Trigésima Tercera. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización de un programa en materia de administración del trabajo, tendiente a promover las oportunidades de empleo, organizar el funcionamiento de los mercados de trabajo y promover la organización social para el trabajo; elevar la productividad, impulsar y vigilar la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo; promover la seguridad e higiene en el trabajo; mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores y sus familiares, promover la justicia en las relaciones laborales y desarrollar y fortalecer las autoridades e instituciones de la administración integral del trabajo.

Trigésima Cuarta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretarfa de la Reforma Agraria, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de prugramas para vigilar el cumplimiento de las leyes agrarias; promover la conservación y rehabilitación de tierras, bosques yaguas en ejidos. comunidades y colonias; promover la organización, capacitación y producción agrícola, ganadera y forestal de los integrantes de los núcleos ejidales y comunales; comunidades y nuevos centros de población, regularizar zonas urbanas e]idales y comuna les que necesitan de la acción conjunta Federación-Estada-Municipio y, en general, aouellas acciones que tiendan a elevar el nivel de vida de los habitantes de los ejidos y de las comunidades rurales.

Trigésima Quinta. El Ejecutivo Federal, por conducto dela Secretarfa de Turismo, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, convienen en coordinar sus acciones para promover el incremento y diversificación de los mercados tur tsticos:

auspiciar el desarrollo del turismo social, y proteger los consumos turísticos populares. Para tal fin establecerán, en el Acuerdo de Coordinación que se suscriba al efecto, las bases para la descentralización de acciones del sector coordinado por la Secretaría de Turismo, al Gobierno del Estado, así como para la integración del Subcomité Sectorial correspondiente del Comité Estatal de Ptaneación para el Desarrollo, que será la instancia para la promoción y coordinación de las acciones mencionadas.

Trigésima Sexta. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretarte de Pesca, y el Ejecutivo del Estado, conforme a las disposiciones legales vigentes, formularán y ejecutarán conjuntamente, programasen materia de captura, acuacultura, industrialización y comercialización pesquera; desarrollo de comunidades pesqueras: invest iqación científ ica y tecnológica, organización del trabajo; capacitación de pescadores V, en general, todas aquellas acciones de fomento pesquero que tiendan a incrementar la producción y el abasto de alimentos, generar empleos, mejorar el nivel de vida de los pescadores, obtener divisas e impulsar el desarrollo regional y el de otras actividades relacionadas con la pesquera; así como vigilar la correcta aplicación de las disposiciones legales establecidas en la materia.

Trigésima Séptima. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Procuraduría General de la República, y el Ejecutivo del Estado, llevarán a cabo la elaboración y realización conjunta de programas para coadyuvar a que la administración de justicia sea más pronta y expedita, as¡ como para el establecimiento de una mayor coordinación de sus acciones en las labores relativas a la persecución de los delitos de los órdenes federal y estatal.

CAPITULO VIII

Del Programa de Emergencia de Protección al Empleo

Trigésima Octava. Los Ejecutivos Federal y Estatal, con objeto de proteger el empleo y la planta productiva y recuperar las bases de un desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente, convienen en coordinar sus acciones para la realización del Programa de Emergencia de Protección al Empleo y se comprometen a cumplir con las obligaciones que emanen del mismo, así como a promover y ejecutar las acciones que de él se deriven, en sus cuatro ámbitos de acción:

a) Creación de Empleo en Zonas Rurales.- Se dará prioridad a los programas cuyas obras utilicen intensivamente la mano de obra, a la vez que creen las bases, directa o indirecta, de una mayor productividad.

b) Creación de Empleo en Zonas Urbanas Críticas. Se realizarán obras de interés comunitario que contribuyan a mejorar la calidad de la vida, en apoyo a la producción, reforzando los servicios urbanos estableciendo pequeños proyectos productivos.

e] Apoyo a la Planta Productiva. Se encauzarán preferentemente las acciones a la pequeña y mediana industria, se reorientará el gasto público hacia el mercado interno, se fomentarán las exportaciones, se establecerán apoyos financieros fiscales y arancelarios, se ofrecerá la disponibilidad de divisas y mecanismos adecuados para cubrir sus deudas y se canalizarán recursos crediticios.

d) Servicio Social Obligatorio. Se canalizarán recursos adicionales limitados a los Estados para atender las necesidades de los pasantes que prestan su servicio social en acciones que coadyuvan a solucionar los problemas prioritarios del país, bajo un esquema de solidaridad social.

Para la realización del Programa de Emergencia de Protección al Empleo, el Ejecutivo Federal canalizará recursos presupuestares. los cuales deberán ser aplicados en los términos que las diversas dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal y Estatal, responsables de ejecutar los proyectos y las obras establezcan, en el entendido de que la Secretaría de Programación y Presupeusto, en estricto apego a sus atribuciones, y de acuerdo a las normas del presente programa, en caso de incumplimiento de las mismas, podrá cancelar la ministración de los recursos si éstos son desviados a otros fines, diferentes a los de su creación.

Trigésima Novena. El Ejecutivo Federal, a efecto de coordinar las acciones entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás dependencias y

entidades federales y estatales, así como las de los municipios y de los sectores social y privado, objeto de este programa, crea las Coordinaciones Regionales, cuyas principales responsabilidades serán en apoyo al Federalismo, supervisar el eficaz cumplimiento de los programas, facilitar la comunicación entre los Gobiernos Federal y Estatales y verificar que los recursos para el Programa de Emergencia se apliquen de acuerdo con los criterios establecidos.

CAPITULO IX

Del Financiamiento de los Programas

Cuadragésima. La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos y demás acciones materia de los programas a que se refiere este Convenio, podrán realizarse con fondos provenientes de los presupuestos de egresos de la Federación y del Estado, con los empréstitos que otorguen al Estado, las instituciones nacionales de crédito y fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, y con las aportaciones que en efectivo o en especie hagan los sectores social y privado

La estructura financiera de cada programa será fijada tomando en consideración su naturaleza y objetivos específicos.

Cuadragésima Primera. El financiamiento de los programas materia de este Convenio, que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación deberá instrumentarse con estricto apego a la normatividad establecida en materia del ejercicio presupuestal y bajo cualquiera de las formas que se indican a continuación:

1. Con las transferencias de fondos al Gobierno del Estado que acuerde el Ejecutivo Federal;'

2. Por encargo del Gobierno Federal, en cuyo caso los proyectos estarán contenidos en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan con el señalamiento expreso de las modalidades que, para su realización, se convengan con el Ejecutivo Estatal; y

3. Mediante la aplicación directa de fondos que el Gobierno Federal realice con cargo a los recursos previstos en sus programas.

Cuadragésima Segunda. Los programas cuyo financiamiento se efectué bajo cualquiera de las formas que se detallan en la cláusula anterior, están sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias federales vigentes.

Cuadragésima Tercera. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de acuerdo con el procedimiento establecido, hará la transferencia de fondos que proceda al Gobierno del Estado, para que ejecute los Programas Estatales de Inversión convenidos, de conformidad con el calendario de mtnlstreclón de recursos que al efecto se apruebe.

El Ejecutivo Estatal, por su parte, se obliga a aplicar los fondos que el Ejecutivo Federal le transfiera, en los términos del párrafo anterior, exclusivamente para la realización de los programas convenidos, así como a informar, con la periodicidad que la Secretaría de Programación y Presupuesto determine, sobre los avances físicos y financieros de los mismos.

Queda expresamente establecido que la falta de rendición de los informes periódicos, sobre los avances tfsicos y financieros en la ejecución de los programas convenidos, así como la falta de aplicación de los recursos federales, conforme al calendario aprobado, o la desviación de los mismos, podrá ser causa de la suspensión de la ministración y de la devolución de dichos fondos.

Por lo que hace a los Apovos Financieros a Estados y Municipios, el Ejecutivo Federal transferirá los recursos correspondientes, considerando el impacto de las participaciones y con base al análisis-de la situación que guardan las finanzas del Estado.

En cuanto a los Programas Sectoriales Concertados de Desarrollo Estatal y a los que en lo futuro se convengan, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de fondos que aseguren su adecuada ejecución.

Cuadragésima Cuarta. El Ejecutivo Federal, conforme a la legislación vigente, podrá autorizar que las instituciones y fondos mencionados en la cláusula Cuadragésima, otorguen los créditos que solicite el Ejecutivo Estatal, así como aquéllos que, previo acuerdo del Congreso Local, soliciten los Ayuntamientos

para la realización de algunos de los programas a que se refiere este Convenio.

CAPITULO X

De la Administración, Operación, Conservación y Mantenimiento de las Obras y Servicios Públicos

Cuadragésima Quinta. El Ejecutivo Estatal llevará a cabo la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refieren los apartados 1, 2 Y 3 de la cláusula Décima Octava de este Convenio. En caso de que esta responsabilidad no corresponda al Estado, o sus posibilidades presupuestales no se lo permitan, las partes determinarán de común acuerdo la forma de cumplir con dicho compromiso.

Respecto de las obras y servicios públicos, materia de los apartados 4 y 5 de la cláusula Décima Octava, así como los que se lleven a cabo bajo otras modalidades de programas, las partes establecerán, de común acuerdo, los mecanismos de coordinación y de asignación de recursos que aseguren su administración, operación, conservación y mantenimiento adecuados.

Cuadragésima Sexta. El Ejecutivo Estatal promoverá la participación de los Municipios y de los diversos sectores de la comunidad, en la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos a que se refiere el presente Convenio, buscando el mejor aprovechamiento de los mismos.

CAPITULO XI

De la Revisión y Evaluación del Convenio

Cuadragésima Séptima. El presente Convenio tendrá vigencia indefinida y podrá revisarse, adicionarse y modificarse en cualquier tiempo, de común acuerdo por las partes.

Cuadragésima Octava. El Ejecutivo Federal y el Ejecutivo Estatal, podrán evaluar en todo tiempo el cumplimiento del presente Convenio, precisando los objetivos y metas logrados V, en su caso, las razones por las cuales algunos de ellos no se hayan realizado y convienen en establecer los mecanismos de control V seguimiento f1sico y financiero de los fondos v eporraciones. así como de los programas prioritarios, dentro del proceso de autoevaluación en la Entidad, a fin de avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Ptenesclón Democrática.

Para tales efectos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se compromete a entregar al Ejecutivo Estatal, los lineamientos para llevar a cabo la evaluación de los programas prioritarios, así como para otorgar asesoría y apoyo técnico para el diseño e instrumentación de un sistema estatal de control y seguimiento, compatible con el Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero del Gasto Público (COSEFF), establecido por el Gobierno Federal.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo, en ejercicio de su atribución de evaluar los programas y acciones a que se refiere el presente Convenio, rendirá informes bimestrales, acompañados de su opinión, al Ejecutivo del Estado y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, el Presidente de la República y el Gobierno del Estado podrán obtener, de los órganos que juzguen pertinentes, los informes generales y específicos que requieran.

CAPITULO XII

Estipulaciones Finales

Cuadragésima Novena. Cuando se presenten condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por casos fortu itas o de fuerza mayor, u otras circunstancias que en cualquier forma sean ajenas a la voluntad de los otorgantes, y que motiven el incumplimiento por una de las partes de alguna de las obligaciones específicas que se establecen en el presente Convenio, ambas partes acuerdan que la otra quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones Que le son correlativas.

Quincuagésima. Cuando el incumplimiento del presente Convenio, sea consecuencia del dolo, culpa o negligencia de los funcionarios y demás autoridades a quienes compete realizar las acciones previstas en el mismo Instrumento, ambas partes convienen en que se procederá de Inmediato a comunicar los hechos a

las autoridades federales o locales que resulten competentes, a fin de que se determinen las responsabilidades administrativas en que se hubiere incurrido y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la legislación federal y local que resulte aplicable.

Dichas responsabilidades administrativas serán independientes de las del orden civil o penal que puedan configurarse. Para estos efectos, las partes se comprometen a comunicar de inmediato a las autoridades competentes, los hechos que se descubran y, en virtud de éstos a las acciones que conforme a derecho procedan.

Quincuagésima Primera. El incumplimiento del Convenio Único de Desarrollo por parte del Ejecutivo del Estado originará, según corresponda, la suspensión en el trámite o entrega de créditos que hubiere solicitado para el financiamiento de los programas y acciones objeto de este Instrumento y, en su caso, de las ministraciones de fondos de los programas que el mismo comprende.

Si el incumplimiento se atribuyera al Ejecutivo Federal, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en generaf, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que suscriben este pacto, el Ejecutivo del Estado dará parte a las autoridades competentes de las circunstancias en que se incurre en incumplimiento del Convenio, y comunicará, por conducto de la Secretarra de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al Ejecutivo Federal, la suspensión de las actividades que integran su participación en la ejecución de los programas y proyectos, objeto de coordinación, a fin de que se le considere relevado de la obligación de cumplir con lo pactado V, en su caso, se proceda a determinar quiénes resultan responsables del incumplimiento de que se trate.

Quincuagésima Segunda. De las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del presente Convenio, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 195 de la Constitución General de la República.

Quincuagésima Tercera. El presente Convenio ratifica, con las modificaciones y adiciones que el mismo contiene, el suscrito por las partes el cinco de febrero de mil novecientos ochenta y dos.

Surte sus efectos a partir del día primero de enero de mil novecientos ochenta y tres, y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como en el órgano informativo oficial del Estado.

Quincuagésima Cuarta. Este Convenio se suscribe por el Titular del Ejecutivo Federal, por el Titular del Ejecutivo del Estado y por los funcionarios federales y estatales que a continuación se señalan.

Aguascalientes, Aqs. febrero de 1983

FIRMA DE CEREMONIAL

Con fecha de febrero de 1983, el C. Rcdolfo Félix Valdéz, Secretario de Comunicaciones y Transportes, en representación del C. Miguel de la Madrid Hurtado, PI-esidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ratifica el Convenio Unico de Desarrollo 1983 .— Rúbrica.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado.- Rúbrica.- El Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, Rodolfo Landeros Gallegos.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz,- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno, Joaquín Cruz Martínez.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepülveda Amor.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Miguel Angel Gómez Ortega.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzos .— Rúbrica.- P.A. Francisco Suárez Dávila.- Rúbrica .— El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de la Contraton'a Generaf de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.- Rúbrica.- El Secretario de Enerqfa, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastida Ochce.> Rúbrica.- El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Cervantes.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Horacio Garcia Aguilar.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Félix Valdés - Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Urbano y

Ecoloqfa, Marcelo Javelly Girard.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles.- Rúbrica.- El Secretario de Salubridad y Asistencia, Guillermo Soberón Acevedo.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell Cubillas.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villicaña.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, Antonio Enriquez Savignac.- Rúbrica.- El Secretario de Pesca, Pedro Djeda Paullada.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.- El Procurador General de la República, Sergio García Ramírez.- Rúbrica.

REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 25 y 26 CONSTITUCIONALES

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

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

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que constribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La Ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional Que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización poi ítica, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación seré democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los programas de desarrollo. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al Que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DE PLANEACION*

CC. SECRETARIOS DE LA
H. CAMARA DE DIPUTADOS
PRESENTES.

La Iniciativa que hoy se somete a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, se propone establecer un marco normativo para la planeación, instituyéndola y regulando su ejecución de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

Respondemos así al compromiso contraído con el pueblo por un mandato electoral en el que la voluntad pohtíca mayoritaria ratificó expresamente su adhesión a un programa de gobierno del que la planeación democrática es elemento medular.

Una sociedad nacional cada vez más compleja y en contacto con una situación internacional de desorden e incertidumbre exige una estrategia clara e integral de desarrollo, que conjunte y oriente los esfuerzos de los mexicanos para avanzar en la transformación de la realidad hacia una sociedad más igualitaria y libre.

La planeación democrática constituye un eficaz instrumento para darle rumbo y contenido a nuestra estrategia de desarrollo, mediante un proceso de negociación polrtlca que conciliando intereses yatendiendo las necesidades de las mayorías, dé respuesta a los retos de nuestro tiempo.

Durante mi campaña politica se hizo patente, en todo el país, la necesidad de consolidar un Sistema de Ptaneación. La comunidad se manifestó por la generación y aplicación de planes integrales, por un mayor orden y transparencia en el gobierno y por la existencia y la difusión de criterios claros de asignación de recursos, entre otras demandas. Por ello postulamos la planeación democrática como uno de los principios fundamentales de nuestro programa político, que a su vez propicie el logro de los otros propósitos.

Es en momentos de crisis cuando más se debe planear, para definir, con la participación social, las prioridades de asignación de recursos escasos y asegurar que los esfuerzos de corto plazo estén vinculados a los de largo plazo y converjan a la satisfacción de las demandas populares.

La escasez relativa de nuestros recursos, en comparación con la magnitud del desafío, exige que la estrategia de desarrollo se realice de una manera ordenada y racional a través de un sistema organizado y participativo de planeaci6n que fije objetivos y metas, determine estrategias y prioridades, asigne recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordine esfuerzos y evalúe resultados.

En smtesis, la complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país hacen imprescindible que se fortalezca la ptaneaclón como instrumento de transformación social y se le institucionalice en un Sistema Nacional de Planeaci6n Democrática.

La práctica de la planeación na es nueva en México ni en el mundo, pero requiere adaptarse a las necesidades de cada lugar y momento. Existe una amplia experiencia de planeaci6n en un gran número de países con distintos sistemas de organización económica, política y social.

La ptaneación no es patrimonio exclusivo de un sistema económico o político. Por el contrario, ante un contexto internacional de incertidumbre política y desorden económico, con un creciente predominio de las empresas transnacionales, cuyo poder económico, financiero y tecnológico les permite un mayor control de las transacciones económicas internacionales, los Estados modernos han adoptado la planeación para evitar que sean los acontecimientos externos y la acción de las transacciones quienes, buscando solamente su interés y beneficio, dicten la orientación y la estructura del crecimiento.

En México, el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática representa un paso más en los esfuerzos iniciados desde 1930 con la Ley sobre Ptaneación General de la República, para orientar y promover racionalmente las acciones de desarrollo económico y social hacia la consecución del Proyecto Nacional contenido en la Constitución.

Tomado de "Exposición de motivos de la Ley de Planeación", en: *PJaneación Democrática,* No. 1, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, febrero de 1983.

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

En 1930 se trataba principalmente de realizar un inventario regional izado de recursos para planear las obras públicas que requería la construcción de la infraestructura física que apoyara el progreso nacional.

Los planes adoptados desde entonces representaron avances importantes en el proceso y en las técnicas de planeación. En especial, el Plan Sexenal de 1934-40 permitió al Estado contar con una clara plataforma de orientación de los procesos de desarrollo.

A partir de entonces se avanzó más en la programación de inversiones que en un sistema integral de planeación. En el Programa de Inversiones Públicas 1954-58 se utilizaron por primera vez las cuentas nacionales para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó la inversión pública a un programa general de desarrollo.

El Plan de Acción Inmediata 1962-64 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70 establecieron directrices para la inversión pública y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este último Plan se complementó con el Programa de Inversiones Públicas 1966-70.

En 1975 el Partido Revolucionario Institucional elaboró el Plan Básico de Gobierno, que coadyuvó a fortalecer el proceso de planeación, al sistematizar sus bases políticas y articular las demandas populares.

En los últimos años, la planeación registró avances considerables; se han sentado las bases y creado las condiciones políticas, técnicas y administrativas que hoy permiten concebir como alcanzable el propósito de ubicar a la planeación democrática como el eje del quehacer nacional.

Entre los principales logros se cuentan el haber dado los primeros pasos para la conformación de un Sistema Nacional de Planeación y la formulación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, así como de planes sectoriales y estatales. Estos esfuerzos y en particular el Plan Global, han merecido el reconocimiento de los expertos en planeación de las Naciones Unidas.

Recientemente, en la campaña electoral, el Partido Revolucionario Institucional llevó a cabo un proceso de consulta y difusión de su plataforma electoral, integrada en un Plan Básico 1982-1988. Este documento fue analizado, criticado y enriquecido en todo el país y sirvió de base para integrar, después de las elecciones, Comisiones de Programación de la Consulta Popular, que permitieron sistematizar el abundante material de la campaña, manteniendo la continuidad entre los planteamientos surgidos en la misma y las propuestas para la integración del programa de gobierno.

En todo el proceso mencionado, junto a los avances, se deben reconocer las insuficiencias. Una de ellas fue la falta de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal. Como consecuencia no se logró una adecuada vinculación entre las poi íticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la planeación, dificultando el cumplimiento del Plan Global de Desarrollo, particularmente por las divergencias entre el presupuesto estimado y el realizado, y ante una creciente insuficiencia en los ingresos propios.

Por otra parte, la integración del Plan Global en fecha posterior a la publicación de los planes sectoriales obstaculizó la congruencia de los mismos y, por tanto, su expresión en las políticas sectoriales. A esta situación constribuyó el hecho de carecer de una definición precisa de las responsabilidades y atribuciones que le competen a cada nivel de planeación.

En general, el diseño de planes de mediano plazo no fue acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para traducirlos en decisiones de gasto, y en acciones ubicadas en el tiempo y en el espacio, susceptibles de ser controladas y evaluadas.

En la actualidad, el desarrollo de un sistema de planeación capaz de formular planes y garantizar la efectividad de su cumplimiento se debe alimentar de la experiencia acumulada en más de medio siglo.

El punto de partida de un sistema de planeación es, ante todo, el ordenamiento del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes otorgan al Estado, rector del desarrollo, para regular y promover la vida económica, social, pohtica y cultural del país, e intervenir en ella para asegurar el cumplimiento de los grandes propósitos nacionales, pero evitando en todo momento inhibir o sustituir las iniciativas individuales y comunitarias de la población para mejorar sus condiciones de vida.

La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sector público, y permitirá incorporar las actividades de los sectores social y privado en la consecución de los objetivos nacionales. Así entendida, la planeación no es sólo un proceso técnico de toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos; constituye, fundamentalmente, un proceso de participación social en el que la conciliación de intereses y la unión de esfuerzos permiten el logro de objetivos validados por toda la sociedad.

Es por ello que en esta Iniciativa se persigue Que los ejercicios técnicos indispensables estén en todo momento subordinados al carácter democrático y participarivo del sistema que se propone. De esta manera, el Plan, los programas derivados de la actividad de planeación, y las acciones de gobierno expresarán un mandato popular. Ello será el principal apoyo del gobierno para ponerlos en práctica frente a las resistencias y obstáculos de toda índole que inevitablemente se deberán enfrentar.

La planeación democrática deberá atender al fortalecimiento de la soberanía y la independencia nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural, como expresión de nuestro nacionalismo revolucionario.

La planeación atenderá también a la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece, así como a la consolidación de la democracia como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para avanzar en la libertad hacia la construcción de una sociedad igualitaria, la planeación apoyará las medidas tendientes a hacer posible la igualdad de derechos y oportunidades, favoreciendo una distribución más equitativa del ingreso, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de la calidad de la vida.

A fin de contribuir eficazmente a lograr una renovación moral de la sociedad, la planeación democrática atenderá a la necesidad de que la función pública se desempeñe con eficiencia y probidad, procurando que estos principios se extiendan a todos los sectores sociales y a todos los aspectos del quehacer nacional.

Asimismo, será un principio esencial del Sistema de Planeación que proponemos, el fortalecimiento en la capacidad de los tres órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. En este sentido, la planeación permitirá avanzar en la necesaria descentralización de la vida nacional.

En síntesis, la planeación democrática ha de ser instrumento para promover una política de desarrollo que refuerce las bases sociales del Estado, la viabilidad de nuestras instituciones, imprima transparencia a las acciones del gobierno y oriente la actividad económica para satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de un desarrollo integral, que defienda y promueva el empleo y combata la inflación y la carestía.

Así como la planeación no es panacea, la formulación de planes y programas no garantiza por sí misma su eficaz cumplimiento. Un marco jurídico adecuado permitirá consolidar avances y superar deficiencias, para que el Plan y los programas trasciendan la etapa de formulación y se realicen de manera efectiva, reconociendo que las cambiantes condiciones de la realidad pueden obligar a su modificación y actualización.

En este sentido, se deriva de la experiencia reciente la necesidad de afirmar en la Ley los diversos criterios y bases fundamentales de la planeación. Ante todo, conviene destacar que la estructura institucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática se integra por todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de planeación, vinculadas a través de los responsables de cada dependencia o entidad, las unidades de planeación de las mismas, las comisiones intersecretariales que se establezcan, y los mecanismos de participación que se definirán en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

El Sistema consta de un conjunto de elementos que, manteniendo su autonomía, están vinculados funcionalmente para permitir que los responsables de la planeación tomen decisiones de manera congruente.

Las actividades que se realizan dentro del Sistema comprenden el proceso en el cual se cumplen las eta-

pas de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas y se precisan procedimientos de participación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática adquiere vigencia al establecerse el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación; y al precisarse el plan y los programas que se generan dentro de él, así como su jerarquía, alcance temporal y geográfico. Todo ello conforma el contenido de la presente Iniciativa de Ley.

El sistema que se propone permitirá racionalizar los recursos humanos del sector público y se apoyará en la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Congreso de la Unión formará parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a través del Congreso participarán los partidos poi íticos.

Así como en la ejecución de las acciones administrativas se han diferenciado claramente tres niveles -global, sectorial e institucional- también en la pta. neación se deben distinguir esos niveles. Ello permite definir responsabilidades y tareas de planeación, concentrándose en el logro de los objetivos y prioridades de cada ámbito y permitiendo que los distintos responsables de sector o de entidad coordinada decidan por sí mismos los mejores medios y formas para el logro de lo planeado. Así, la Iniciativa de Ley se ciñe rigurosamente a los principios normativos que regulan la Administración Pública Federal y busca que la integración del Sistema responda a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional indispensables para que la planeación pueda dar los frutos que de ella se esperan, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil y operativa de las diferentes dependencias y entidades.

La planeación global se encarga de orientar y dar congruencia a todo el proceso de planeación que se realiza en el país. A este nivel le corresponde la pianeación de carácter macroeconámico y la regional, que incluye la coordinación de los programas en los que intervienen dos o más entidades federativas.

Es en el nivel global donde se integra el Plan Nacional de Desarrollo, principal documento orientador del Sistema, y en cuya elaboración participan los qrupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo.

En esta Iniciativa, siguiendo el precedente ya establecido por las disposiciones vigentes, se confiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto la responsabilidad de la planeación global. Esta dependencia sería principalmente normativa y de integración, para dar congruencia a las acciones de planeaclón que realicen los sectores y las instituciones, y verificar el avance en la consecución de los objetivos nacionales y el logro de las prioridades intersectoriales del Plan.

Dentro del Sistema, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantiene una función de apoyo global al proyectar los ingresos públicos, considerando las necesidades del gasto y la sanidad financiera del erario Federal. Sus nuevas responsabilidades de pianeación y coordinación del sistema bancario nacionalizado se ejercerán procurando el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan Nacional y sus programas. De esta manera se vinculan los aspectos financieros a la planeación, dándole más realismo y congruencia.

En el nivel sectorial, el Sistema se integra básicamente con las dependencias del Ejecutivo que tienen bajo su responsabilidad la coordinación de los asuntos de un solo sector administrativo.

Las funciones de la planeación sectorial consisten en expresar, en su ámbito de competencia, los objetivos nacionales definidos en la planeación global. Además, la planeación sectorial establece los objetivos y prioridades propios del sector, y proporciona un marco para la ptaneacíón de las entidades coordinadas. En este nivel se elaborarán programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales, que desagregarán e instrumentarán al Plan Nacional en cada sector administrativo.

Los programas de tipo tntersector¡a! serán formulados y coordinados por comisiones intersecretariales que aseguren la participación congruente de dos o más dependencias.

Finalmente, el nivel institucional del Sistema queda integrado por las entidades de la Administración Paraestatal. El Presidente de la República determinará mediante decreto aquellas entidades que deberán elaborar programas de mediano plazo, ya que muchas de

ellas, por su tamaño, no cuentan con la infraestructura necesaria para integrarlos, en cuyo caso se vincularían al programa sectorial correspondiente. Sin embargo, todas las entidades paraestatales deberán participar en el Sistema de Planeación a través de programas anuales elaborados por ellas mismas, que fijen objetivos evaluables desde el coordinador del sector correspondiente.

Para efectos operativos, el proceso de planeación se concibe conformado por cuatro etapas o fases con un orden metodológico, pero que en el tiempo pueden darse simultáneamente, en virtud del carácter permanente y continuo de la planeación. Tales etapas son las de formulación, instrumentación, control v evaluación, y su cabal cumplimiento asegurará la vinculación entre el mediano y el corto plazo.

La formulación se refiere a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano y largo plazo. La instrumentación se refiere a la elaboración de programas operativos anuales en los que los objetivos de mediano y largo plazo se expresan en términos, de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que con tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista.

La instrumentación del Plan y los programas es tan importante como su diseño inicial, y se lleva a cabo a través de cuatro vertientes, que permiten definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuados a cada caso. La vertiente de obligación se aplica a la Administración Pública Federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de las dependencias y entidades que la integran. Con ello, se establece el principio de comprometer al Sector Público, ante todo, a ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado. Así, resulta imperioso ampliar el horizonte de la planeación, superando las limitaciones de una elaboración anual del presupuesto que, aunque es uno de los instrumentos centrales de poi ítica, no es suficiente para armonizar la diversidad de factores que se deben tomar en cuenta en la planeación.

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

La vertiente de concertación comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares, personas físicas o morales de derecho social y privado.

La vertiente de coordinación incorpora las acciones en materia de planeaclón que la Federación realice con los Gobiernos de las Entidades Federativas, y a través de éstos, con los de los Municipios.

La etapa de control se refiere a las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos establecidos por la planeación.

La evaluación se refiere a la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, a fin de retroa-!imentar las actividades de formulación e instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso,

Es importante aclarar que el control y evaluación propios de la planeación son selectivos: se concentran en los objetivos y prioridades de cada nivel a partir de los resultados de la ejecución. En este sentido se distinguen de las funciones de control y evaluación de la gestión administrativa que realizaría el órgano de Contraloría del Poder Ejecutivo, en los términos de la Iniciativa de decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, por separado, he sometido a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, las cuales se concentran en la vigilancia del uso de recursos y del ejercicio de funciones de la Administración Pública Federal, en su conjunto.

La necesaria infraestructura que requiere el proceso de planeación debe armonizarse con las actividades que se realizan en este sentido, como son las de generar y analizar información estad ística y geográfica, capacitación de personal e investigaciones específicas, para vincular su organización y funcionamiento a la planeación, y propiciar su integración funcional en los diferentes niveles del sistema, con base en el principio

general de mantener centralizada su normatividad y descentralizada su operación.

Los párrafos siguientes destacan los aspectos más relevantes de la Iniciativa en los órdenes jurídico y administrativo de la materia que se propone regular.

El Capítulo Primero establece que las disposiciones de la Ley son de orden público e interés social. Esta declaración tiene como finalidad el que la Administración Pública pueda actuar con suficiente flexibilidad cuando ello sea necesario y en beneficio del interés generala de la economía nacional, en vista de que los objetivos que se persiguen con la planeación superan el interés particular. Por tanto, las acciones planeadas y sus consecuencias quedan sometidas a un régimen de derecho público, compatible con la naturaleza de los responsables de aplicar y administrar la Ley.

El carácter de orden público e interés social de la Ley se explica también, en la medida en que las actividades que regula quedan en todo momento sujetas a la observancia de principios generales y a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional.

Tal carácter presupone asimismo el apoyo jurídico necesario para imponer modalidades en la convención o contratación de las acciones previstas, cuando se trate de preservar el interés general.

El propio capítulo define el objeto de la Ley. que consiste fundamentalmente en regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal, yen establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación en materia de planeación entre la Federación y los estados, la concertación e inducción de acciones respecto de los particulares y en general del conjunto de la población y la participación social para la planeación.

Se fijan principios en los que estará basada la planeación, los que derivan de los postulados constitucionales y responden al imperativo de impulsar y dirigir los esfuerzos de la sociedad hacia la consecución de las metas que configuran el proyecto nacional. Para ello, se establecen en el artículo segundo los contenidos generales a los que deberá atender el ejercicio de la planeación.

La Iniciativa define la Planeación Nacional del Desarrollo como un medio o instrumento del Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren con el objeto de intervenir en la vida de la Nación.

Por otra parte, se atribuye al Poder Ejecutivo Federal la responsabilidad de conducir la Planeación Nacional del Desarrollo.

Para que el Poder Legislativo de la Unión conozca y participe de las tareas de planeación, así como de la ejecución de las acciones relativas, el proyecto de Ley establece que el Ejecutivo hará llegar al Congreso de la Unión los criterios que servirán de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, a efecto de que esa representación nacional formule las ooservaciones y recomendaciones que juzgue pertinentes; informará anualamente de la ejecución del Plan y los programas y de las diferentes instancias que la Constitución contempla como facultades de las Cámaras para analizar la actuación del Poder Ejecutivo Federal, estas son: el Informe Presidencial; las Cuentas Anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; las Iniciativas de Leyes de Ingresos; los proyectos de Presupuestos de Egresos; el informe que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos deben rendir al Congreso de la Unión, y las comparecencias de éstos y de los directores de las entidades paraestatales, cuando sean citados para ello por cualquiera de las Cámaras y en los términos de la Constitución y la Ley.

La Iniciativa determina también que los titulares de las dependencias informen sobre la aplicación de los instrumentos de poi ítica económica y social que por razón de sus competencias les corresponda administrar, señalando las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los obleti. vos y prioridades de la Planeación Nacional, relativos a la dependencia o entidad a su cargo.

En este sentido, las normas que propone la Iniciativa presuponen un ejercicio cungruente de reglamentación de los dispositivos constitucionales correspondientes, que permitirán aportar al Poder Legislativo

mayores elementos de juicio que-complementen sus tareas de revisión.

La obligatoriedad de la planeación para la Administración Pública Federal, se gradúa en lo que respecta a las entidades paraestatales. considerando su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica, principalmente.

Con el propósito de contribuir a institucionalizar la planeación. se propone que los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos y acuerdos que se formulen, contengan la expresión de las relaciones que guarden con la Planeación Nacional del Desarrollo.

Se confiere la aplicación del ordenamiento al Ejecutivo Federal y se le otorga la facultad de interpretarlo para efectos administrativos por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con ello se busca la debida unidad de criterio en la Administración de la Ley.

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

Se propone que todas las dependencias y entidades participen en el Sistema y se integren a él a través de las unidades administrativas que resulten idóneas, para lo cual el Ejecutivo Federal determinará lo conducente.

La dinámica que presupone la operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática requerirá de ajustes y adecuaciones oportunas que coadyuven eficazmente con sus propósitos; por ello la Iniciativa reserva al Ejecutivo Federal la facultad de establecer las normas relativas a la organización y funcionamiento del propio Sistema.

La Iniciativa de Ley reconoce que el proceso de planeación se desarrolla a través de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación; pero reserva también para las disposiciones reglamentarias de la Ley, el desarrollo en detalle de los contenidos administrativos de cada una de las etapas del proceso.

El mismo capitulo señala con precisión y claridad las atribuciones que en materia de planeación corresponderán a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Así, la Secretaría de Programación y Presupuesto será responsable de coordinar las actividades de planeación, de integrar el Plan Nacional de Desarrollo y de proyectar la planeación regional y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito del Sistema, le corresponde participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia, y en general procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas en el ejercicio de sus atribuciones.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán a su cargo la planeación nacional de índole sectorial. Esta responsabilidad se traducirá en la elaboración de programas sectoriales, tanto de mediano plazo como los operativos anuales.

Por lo que hace a las entidades paraestatales, también en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizarán actividades de planeación nacional del desarrollo y producirán, en consecuencia, programas institucionales.

Por lo demás, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la ejecución del Plan y los programas mencionados, elaborarán programas anuales respecto a sus atribuciones y funciones u objeto, los que regirán durante el año de que se trate, las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

La 1niciativa propone la creación de Comisiones Intersecretariales para atender las acciones de la Planeación Nacional en las que estén involucradas varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, así como para la elaboración de los programas especiales que determine el Presidente de la República.

En el Capítulo Tercero, para que se lleve a cabo la participación social en las tareas de la planeación y la expresión amplia de opiniones y propuestas por parte de la población en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas que genere el Sistema, la Iniciativa faculta al Ejecutivo Federal para determinar las formalidades

y términos a que deberá sujetarse la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la planeación observando en cada caso las disposiciones legales que resulten aplicables.

En el Capítulo Caurto se establecen las características y elementos esenciales del Plan y los programas derivados de las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo expresará el compromiso general en materia de desarrollo económico y social que asuma el Titular del Ejecutivo Federal para el período que le corresponda y deberá formularse, aprobarse y publicarse durante los primeros seis meses de su administración; esta disposición es consecuente con la necesidad de contar oportunamente con las definiciones fundamentales que normarán la acción administrativa pública.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, la categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan sirve de marco de referencia para la elaboración de todos los documentos de planeación que se generen en el período correspondiente; contiene estimaciones sobre los recursos, instrumentos y responsables que el país podrá asignar y dedicar para su desarrollo, así como señalamientos fundamentales para el conjunto de las poi íticas orientadas a lograr el desarrollo nacional.

A partir de este marco normativo, se elaborarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que expresamente determine el Presidente de la República. Ellos constituyen, respecto a los sectores administrativos, las entidades paraestatales. las regiones entre los propios sectores, documentos rectores de política y acción de mediano plazo de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Detallan, en sus correspondientes ámbitos, los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo y deberán observar plena congruencia con él.

Los programas anuales que deberán elaborar todas las dependencias y entidades definirán las diferentes acciones que deban realizarse en el corto plazo para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Estos programas anuales tendrán un carácter integral, al considerar los aspectos administrativos y de política económica y social que correspondan a la dependencia o entidad de que se trate, así como las acciones objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

La Iniciativa prevé que los proyectos de presupuesto de egresos, las iniciativas de leyes de ingreso y la aplicación de los instrumentos de política económica que regulan e inducen los comportamientos económicos de la comunidad y apoyan o fomentan actividades del sector público, traduzcan los objetivos y orioridades del Plan y los programas. Elío permitirá dar congruencia a los instrumentos de desarrollo económico y social bajo la responsabilidad del Estado.

Dichos objetivos y prioridades se oaservarén por la Administración Pública Federal en la celebración de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y en la concertación de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

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 corresponden 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 en 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 plareación del desarrollo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, pero se prevé la posibilidad

y conveniencia de que el Ejectivo Federal acuerde con los estatales, y a través de éstos, con las artortdades municipales, su participación en aquellos aspectos de la 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 congruencia que debe caracterizar la determinación de propósitos comunes.

En el Capítulo Sexto, de concertación e inducción, se establecen las bases para la concertación entre el sector público y las representaciones de los grupos sociales o los particulares interesados, de las acciones planeadas y programadas, a través de contratos o convenios que serán de carácter administrativo, al considerarlos la Iniciativa, como de derecho público. Ello permitirá que las estipulaciones contenidas en estos instrumentos sean congruentes con su propio objeto y preserven el interés general de que están investidos.

Finalmente la Iniciativa contempla un Capítulo de Responsabilidades cuyo objetivo general es el de procurar la observancia de la Ley y la consecución de sus propósitos últimos. Las medidas disciplinarias y sanciones que se prevén, son congruentes y compatibles con la naturaleza de la función pública que los destinatarios tienen encomendada y pretenden garantizar el adecuado desempeño de las tareas que regula la Ley.

Para asegurar la oportuna y adecuada ejecución en los compromisos contraídos en los términos de la propia Ley entre la Federación y los estados, se establece que el Ejecutivo Federal propondrá a los Locales que los convenios relativos incluyan sanciones por su incumplimiento, previniendo, conforme al orden constitucional que nos rige, el que las controversias que puedan surgir de los propios convenios sean resueltas por el órgano superior del Poder Judicial de la Federación.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la Fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito proponer al H. Congreso de la Unión la presente Iniciativa de Ley de Planeación.

LEY DE PLANEACION

Diario Oficial del 5 de enero de 1983

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

l. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

11. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

111. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley; y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 2. La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Poi ítica de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

1. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

11. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

111. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y poi íticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del pais, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 30. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 40. Es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 50. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

Artículo 60. El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la planeación nacional referente a las materias objeto de dichos documentos.

Artículo 70. El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta Ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 80. Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citadas por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

Artículo 90. Las dependencias de la Administración Pública centralizada deberán planear y conducir

sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la Administración Pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley.

Artículo 100. Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

Artículo 110. En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CAPITULO SEGUNDO

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Artículo 120. Los aspectos de la planeación nacional del desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 130. Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 140. La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar las actividades de la planeación nacional del desarrollo;

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;

IV. Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Artículo 150. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público para la ejecución del Plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de

sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario;

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V. Considerar los efectos de la poI ítica monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 160. A las dependencias de la Administración Pública Federal corresponde:

1. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

11. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

111. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opio menes de los grupos sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

V 1. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción 11; y

V111. Verificar periód icamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Artículo 170. Las entidades paraestatales deberán:

l. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

11. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

111. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale ésta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Artículo 180. La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 190. El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

Las entidades de la Administración Pública pareestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de "asuntos relacionados con su objeto.

CAPITULO TERCERO

Participación social en la planeación

Artículo 200. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta perrnenente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

CAPITULO CUARTO

Plan y programas

Artículo 210. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos Que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas Que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría del Plan Queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 220. El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 230. Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y poi íticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 240. Los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 250. Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículo 260. Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Artículo 270. Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las

propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 280. El Plan y los programas a que se refieren los articulas anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 290. El Plan y los programas regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaria de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales deberán ser sometídos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior correspondería a la SecretarIa de Programación y Presupuesto.

Artículo 30. El Plan Nacional de Desarrollo y [os programas sectoriales, se publicarán en el Diario Ofidial de la Federación.

Artículo 31. El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determinen las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al Plan y [os programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 32. Una vez aprobados, el Plan y programas serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten apl icables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la Ley, proveerán lo conducente ante [os órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrá concertarse, conforme a esta Ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y [os programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los Estados, a través de [os convenios respectivos.

CAPITULO QUINTO
Coordinación

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la pteneacfón nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y los estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34. Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

1. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;

11. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover [a participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación:

111. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Artículo 35. En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo. el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúa en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

Artículo 36. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

CAPITULO SEXTO

Concertación e inducción

Artículo 370. El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 380. La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 390. Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltas por los tribunales federales.

Artículo 400. Los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las Leyes de Ingresos, los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentas de pohtica económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 410. Las políticas que norrnan el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

CAPITULO SEPTIMO

Responsabilidades

Artículo 420. A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones, contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se deriven o los objetivos y prioridades_ del Plan y los programas, se les impondrán las med idas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición.

Artículo 430. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se pueden derivar de los mismos hechos.

Artículo 440. El Ejecutov Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del Artículo 60., regirá a partir del año de 1984.

Artículo Tercero. Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

Artículo Cuarto. En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia, se hubieren expedído con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

Artículo Quinto. Una vez publicada la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentren vigentes en materia de ptaneación del desarrollo, a efecto de formular,de ser procedente, las iniciativas que resulten necesarias.

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ARTICULO 32

Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982

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

1. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente,

11. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

111. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestaclón, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeaclón nacional, así como de programación, presupuesración, contabilidad y evaluación.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Diario Oficial del 31 de mayo de 1983

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID Hurtado. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos (o., 31. 32 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 90., 14, 15 a 18, 21, 22, 29, 30, 34, 37, 40. 41 Y 42 de la Ley de Planeación, y

Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32. 543

Artículo 430. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se pueden derivar de los mismos hechos.

Artículo 440. El Ejecutov Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del Artículo 60., regirá a partir del año de 1984.

Artículo Tercero. Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

Artículo Cuarto. En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia, se hubieren expedído con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

Artículo Quinto. Una vez publicada la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentren vigentes en materia de ptaneación del desarrollo, a efecto de formular,de ser procedente, las iniciativas que resulten necesarias.

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ARTICULO 32

Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982

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

1. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente,

11. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

111. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestaclón, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeaclón nacional, así como de programación, presupuesración, contabilidad y evaluación.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Diario Oficial del 31 de mayo de 1983

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID Hurtado. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos (o., 31. 32 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 90., 14, 15 a 18, 21, 22, 29, 30, 34, 37, 40. 41 Y 42 de la Ley de Planeación, y

Artículo 430. Las responsabilidades a que se refiere la presente Ley son independientes de las de orden civil, penal u oficial que se pueden derivar de los mismos hechos.

Artículo 440. El Ejecutov Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

De las controversias que surjan con motivo de los mencionados convenios, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Esta Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del Articulo 60., regirá a partir del año de 1984.

Artículo Tercero. Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

Artículo Cuarto. En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia, se hubieren expedído con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

Artículo Quinto. Una vez publicada la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentren vigentes en materia de ptaneación del desarrollo, a efecto de formular,de ser procedente, las iniciativas que resulten necesarias.

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. ARTICULO 32

Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982

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

1. Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente,

11. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República.

111. Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

IV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

VII. Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XII. Regular la planeación, programación, presupuestaclón, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeaclón nacional, así como de programación, presupuesración, contabilidad y evaluación.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Diario Oficial del 31 de mayo de 1983

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID Hurtado. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción 1 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos (o., 31. 32 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 90., 14, 15 a 18, 21, 22, 29, 30, 34, 37, 40. 41 Y 42 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que al iniciar la Administración que presido, promovimos un conjunto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de elevar a la Ley Suprema los principios normativos de la conducción del desarrollo económico y social de la Nación.

Que en el marco de este nuevo orden constitucional, iniciamos y fue aprobada en el pasado mes de diciembre por el H. Congreso de la Unión la Ley de Planeaeión, la que además de sentar las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, establece las normas y principios conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, todo ello, congruente con el contenido de las mencionadas reformas constitucionales;

Que la propia Ley de Planeación establece para el Ejecutivo Federal la responsabilidad de elaborar, aprobar y publicar, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática y conforme a las mencionadas normas y principios, el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los seis primeros meses de la gestión del Presidente de la República;

Que para cumplir con este mandato legal y garantizar el carácter democrático de la planeación del desarrollo como principio e instrumento de gobierno, organizamos un amplio proceso de diálogo y comunicación para recoger en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 los planteamientos de la población con respecto a nuestros problemas fundamentales, reafirmando, de esta manera, el propósito de que las soluciones consiguientes surjan del consenso de las mayonas nacionales;

Que durante ese proceso de diálogo y comunicación, encauzado en los foros destinados a captar los planteamientos para la formulación del Plan, se registró la participación de dirigentes y miembros del movimiento obrero organizado del país, campesinos, representantes de organizaciones populares, medios de comunicación, empresarios, amas de casa, especialistas, profesionales, miembros del sector académico e intelectuales, estudiantes, diputados y senadores al Congreso de la Unión, representantes de los partidos polrticos y miembros de la comunidad, en general;

Que la participación en estas tareas de planeación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se realizó a través de un proceso interno de trabajo para vincular y sistematizar los distintos planteamientos de los coordinadores de sector, los que a su vez recogieron e integraron las propuestas y consideraciones de sus entidades para estatales coordinadas y, de manera destacada, en el ámbito de las entidades federativas, a través de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo, para vincular las previsiones del Plan con las estrategias y polrttcas de cada Estado;

Que este amplio proceso ha permitido recoger los planteamientos y aspiraciones de la comunidad, y es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales del desarrollo del pais, con decisión, orden y perseverancia y con la más amplia participación de la sociedad;

Que frente a las condiciones actuales de la eco nornra mexicana, a los problemas estructurales que se han gestado desde hace décadas, a la incertidumbre e inestabilidad en el ámbito internacional; en suma, frente a la crisis que actualmente vivimos y a las dificultades que plantea la reorientación del desarrollo, la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se basa en la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo, emplear racionalmente los recursos naturales con que cuenta el pars y lograr la óptima utilización del potencial de sus recursos humanos, a fin de mejorar y hacer eficiente la capacidad de respuesta del Estado Mexicano ante las condiciones presentes internas y externas;

Que durante la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se puso de relieve el gran reto que enfrenta la sociedad nacional, derivado de las condiciones internas y externas para continuar forjando su historia;

Que apoyado en las instituciones democráticas del pafs, en los valores esenciales que plasma la Constitución y en el vigor y fortaleza de la sociedad mexicana, el propósito fundamental del Plan es:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los

principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático;

Que de este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos que son:

-Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;

-Vencer la crisis;

-Recuperar la capacidad de crecimiento;

-Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales;

Que la concepción del Plan, supone un carácter eminentemente cualitativo, en el que se presentan las orientaciones de gran amplitud, para conducir los destinos de la Nación con la flexibilidad que las instituciones y los medios puestos a su alcance, requieren para enfrentar situaciones inesperadas;

Que tomando en cuenta que el compromiso del Estado Mexicano en la esencia del Plan, radica en la necesidad de establecer directrices para el cambio y precisar las líneas fundamentales de acción que deberán seguirse en los diferentes sectores, las cifras precisas, los compromisos numéricos y las adecuaciones a efectuar dentro de los avances de la planeación, habrán de contemplarse en los programas sectoriales de mediano plazo y en los operativos anuales que completan la estructura del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

Que la distribución de competencias que prevalece en la Administración Pública Federal y la forma en que se estructura el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ha permitido que las dependencias, bajo su estricta responsabilidad y en sus respectivos ámbitos de atribuciones, formularan los correlativos capítulos que integran el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y, por tanto, se ha propiciado que los objetivos, estrategias y lineamientos del mismo sean acordes con la capacidad de acción con que los responsables se encuentran obligados en el proceso de conducción del desarrollo económico y social del país;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ha sido elaborado en los términos y dentro del plazo que establece la Ley de Planeación y ha sido sometido, para su aprobación, a la consideración del Ejecutivo a mi cargo por la Secretaría de Programación y Presupuesto, conforme a lo que dispone el mencionado ordenamiento legal;

Que de acuerdo con la propia Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, contiene el marco general de los objetivos nacionales, los principios políticos fundamentales del Proyecto Nacional, el contexto nacional e internacional, las bases de las políticas interna y externa y de seguridad nacional, hasta la estrategia de desarrollo económico y social, con sus dos líneas básicas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. Asimismo, describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos globales; del gasto público; en atención a las necesidades de financiamiento, se definen los lineamientos de las políticas de ingresos públicos, de subsidios, crediticia y monetaria, de deuda pública, de empresas públicas, social, sectorial y regional. Señala también, lineamientos para la instrumentación del Plan a través de programas de desarrollo de mediano plazo. Finalmente, establece las orientaciones básicas respecto de la participación de los grupos sociales, en la ejecución y evaluación de las acciones contenidas en el Plan; ha tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

Atfculo Primero. Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Artículo Segundo. Las orientaciones, lineamientos y poi íticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 son de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Conforme a las disposiciones legales aplicables, dichas orientaciones, lineamientos y políticas serán igualmente obligatorias para las entidades de la Administración Pública Federal.

Las dependencias de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Igual obligación tendrán las entidades de la Administración Pública Federal. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la Ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

Artículo Tercero. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal identificarán en el Plan Nacional de Desarrollo 1983·1988 los objetivos, prioridades y acciones que por razón de sus atribuciones les corresponda alcanzar o realizar, V serán responsables de su difusión, instrumentación y ejecución, en el árnbito de sus respectivas competencias, en los términos de la Ley de Planeación V de este Decreto, debiendo tomar al respecto las medidas administrativas conducentes.

Artículo Cuarto. En el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, se propondrá a los gobiernos de los Estados la coordinación en la ejecución del Plan, V se convendrá V acordará con ellos, la ejecución de las acciones que deberán realizarse en cada entidad federativa V que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados va los sectores de la sociedad.

Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Secretaría de Programación V Presupuesto propondrá los procedimientos, criterios V lineamientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de acciones con los gobiernos de los Estados, tomando en cuenta la opinión de las dependencias del Ejecutivo Federal conforme a sus atribuciones V en su carácter de coordinadoras del sector.

Artículo Quinto. En el marco de la t.ev de Planeación, V conforme a las disposiciones legales aplicables, las dependencias V entidades deberán promover e instrumentar la concertación de las acciones que les correspondan, previstas en el Plan, con los representantes de los grupos sociales o con los particulares interesados.

La Secretaría de Programación V Presupuesto, atendiendo a la naturaleza V alcances de dichas acciones, establecerá los criterios generales conforme a los cuales el Ejecutivo Federal por sí, o a través de las dependencias V entidades de la Administración Pública Federal, llevarán a cabo la concertación de acciones, a través de los contratos o convenios que habrán de celebrarse para estos fines.

En la concertación de acciones a que se refiere este artículo, las dependencias y entidades observarán los correspondientes objetivos, prioridades y lineamientos contenidos en el Plan.

Artículo Sexto. Para el período comprendido entre 1984 y 1988, las Iniciativas de las Leyes de Ingresos; los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; V los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Las Secretarías de Hacienda V Crédito Público y de Programación y Presupuesto; el Departamento del Distrito Federal y las dependencias coordinadoras de sector, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán las med idas que sean necesarias para el estríeto cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.

Artículo Séptimo. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal proveerán lo necesario, a fin de que los actos que las propias dependencias realicen conforme a las disposiciones legales aplicables para inducir acciones de los sectores de la sociedad, así como la aplicación de los instrurnentos de política económica y social, sean congruentes con la estrategia, objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Las dependencias, en el marco de sus correspondientes atribuciones, procederán a revisar periódicamente las políticas que norman el ejercicio de las facultades que las leves confieren al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir V, en general, inducir acciones de los particulares en el ámbito económico y social, con el objeto de que dichas políticas se ajusten estrictamente a los objetivos, prioridades V lineamientos del Plan.

Los respectivos titulares someterán a la consideración del Ejecutivo Federal las adecuaciones que resul-

ten necesarias y propondrán asimismo la instrumentación jurídica y administrativa de las medidas que se requieran.

Artículo Octavo. Para la adecuada ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como para cuidar que los demás programas mantengan congruencia con el Plan, la Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá:

I. Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la integración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme al Plan;

II. Integrar los programas operativos anuales globales, de acuerdo con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988;

III. Evaluar periódicamente la ejecución del Plan, a efecto de determinar y operar los ajustes necesarios y someterlos a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, y

IV. Promover la participación de los grupos sociales y de los particulares, en general, para la adecuada ejecución y actualización del Plan.

Artículo Noveno. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, deberá:

I. Integrar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo,

II. Ejecutar las políticas financieras, fiscal y crediticia definidas en el Plan;

III. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, conforme a las orientaciones, políticas y restricciones de recursos contenidas en el Plan;

IV. Cuidar que la programación financiera de la Administración Pública Federal se ajuste a la estrategia y restricciones de recursos del Plan;

V. Establecer los criterios y lineamientos para que las operaciones de las instituciones del sistema bancario del país, cumplan con lo previsto en el Plan, y

VI. Cuidar que la ejecución de la política monetaria y el establecimiento de los precios y tarifas de la Administración Pública Federal se ajusten a los objetivos y prioridades del Plan,

Artículo Décimo. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de que aporte elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan, deberá:

1. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, en función de los objetivos y prioridades del Plan;

II. Analizar y evaluar la aplicación de los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades en la ejecución de las acciones que les correspondan conforme al Plan;

III. Evaluar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en relación con la estrategia y lineamientos del Plan, y

IV. Informar al titular del Ejecutivo Federal sobre los resultados de las evaluaciones a que se refiere la fracción anterior.

Artículo Décimoprimero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal verificarán periódicamente los resultados de su gestión, en función de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y adoptarán, en consecuencia, las medidas que sean necesarias para corregir las desviaciones que se detecten.

Artículo Décimosegundo. Si de las verificaciones a que se refiere el artículo anterior se observan hechos que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación, las de este Decreto o los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se procederá desde luego, al fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar, en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los titulares de las dependencias y entidades promoverán la aplicación de las medidas disciplinarias y sanciones que procedan conforme a los mencionados ordenamientos legales, poniendo en conocimiento de tales hechos a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, a fin de que se adopten las medidas preventivas y correctivas pertinentes.

Artículo Décimotereero. Las propuestas para adecuar el Plan Nacional de Desarrollo 1983·1988, deri-

vadas de los resultados de sus revisiones, deberán ser sometidas a la consideración del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo Décimocuarto. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, así como sus adecuaciones, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Décimoquinto. Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que a continuación se mencionan, deberán coordinar entre otros, la integración de los siguientes programas de mediano plazo, y los correspondientes Programas Operativos Anuales que competan a su sector, los que serán elaborados, aprobados y publicados en los términos de las disposiciones aplicables de la Ley de Planeación:

PROGRAMA	RESPONSABLE
Educación, Deporte y Recreación.	Secretaría de Educación Pública.
Salud.	Secretaría de Salubridad y Asistencia.
Desarrollo Urbano V Vivienda.	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Productividad V Capacitación.	Secreta-ra del Trabajo y Previsión Social.
Empresa Pública.	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Desarrollo Rural Integral.	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Reforma Agraria Integral.	Secretaría de la Reforma Agraria.
Agua.	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Pesca y Recursos del Mar.	Secretaría de Pesca.
Bosques y Selvas.	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Desarrollo Industrial V Comercio Exterior.	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Minería.	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Sistema Integral de Transporte y Comunicaciones.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Modernización Comercial y Abasto Popular.	Secretaría de Comercio V Fomento Industrial.
Turismo.	Secretaría de Turismo.
Desarrollo Tecnológico	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Justicia	Procuraduría General de la República
Ciudad de México	Departamento del Distrito Federal
Comunicación Social	Secretarra de Gobernación

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretar(a de Programación y Presupuesto, señalará qué Dependencias participarán en la integración de cada uno de los programas.

Los coordinadores de sector determinarán qué entidades paraestatales intervendrán en la elaboración de dichos programas.

Articulo Décimosexto. Las dependencias de la Administración Pública Federal, en su carácter de coordinadoras de sector deberán:

1. Coordinar las actividades de planeación que en los términos del artrculo anterior, correspondan a las entidades que se agrupen en su respectivo sector;

11. En SU caso, elaborar los programas a que se refiere el artreulo anterior, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, ase como las opiniones de los grupos sociales interesados, y asegurar la congruencia de dichos programas con el plan, y

111 Vigilar que las entidades agrupadas en su sector, planeen y conduzcan sus actividades conforme al Plan.

Artículo Decimoséptimo. La Secretaria de la Contralorra General de la Federación vigilará el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en este Decreto.

Artrculo Décimoetavo. La Secreterra de Programación y Presupuesto Queda facultada para interpretar las disposiciones de este decreto, ase como para expedir las normas administrativas complementarias que se requieran para la exacta observancia del mismo.

TRANSITORIOS

Articulo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el dia de SU publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a este ordenamiento.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta dtas del mes de mayo de mil noveclentbs ochenta y tres, Miguel de la Madrid Hurtado.-Rúbrica.-El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlel! D1az.-Rúbrica.-El Secretario de Relaclones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor.-Rúbrica.-El Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui.-Rúbrica.-El Secretario de Marina, Miguel Angel Gómez Ortega.-Rúbrlca.-El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.-Rúbrica.-El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.-Rúbrlca.-El Secretario de la Contralorla General de la Federación, Francisco Rojas Gutiérrez.-Rúbrica.-El Secretario de Energra, Minas e Industria Paraestatal, Francisco Labastlda Ochoa.-Rúbrica.-El Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández Oervantes.-Rúbrica.-El Secretario de Agrlcul:ura y Recursos Hidráulicos, Horacio Garcla Aguilar.-Rúbrica.-El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Rodolfo Felix Valdés.-Rúbrica.-El secretario de Desarrollo Urbano y Ecoloqía, Marcelo Javelly Girard.-Rúbrica.-El Secretario de Educaclón Pública, Jesús Reyes Heroles.-Rúbrica.-El Secretario de Salubridad y Asistencia, Gulllermo Soberón Acevedo.-Rúbrica.-El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenlo Farell Cubllias.-Rúbrica.-El Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martlnez VIIIlcaM.-Rúbrica.-El Secretario de Turismo, Antonio Enrrquez Savignac.-Rúbrica.-El Secretario de Pesca, Pedro Ojeda Paullada.-Rúbrica.

EL Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Agulrre Velázquez.-Rúbrica.