

## VISION GENERAL DE LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO

Jorge Ruiz Dueñas

### El nuevo énfasis en la planeación regional: los comités promotores del desarrollo socio-económico de los estados

Los antecedentes de la planeación en el México contemporáneo, se remontan a los años posteriores al movimiento revolucionario de 1917<sup>1</sup> y se caracterizaron, hasta 1970, por ser ejercicios de planeación de carácter general, fundamentalmente instrumentados y realizados por el ejecutivo federal con escasa o nula participación de los gobiernos estatales y municipales.

Fue en el sexenio 1970-1976, en el período presidencial de Luis Echeverría, en que se le dio a la planeación regional un fuerte impulso. Así, con el propósito de descentralizar la vida económica y administrativa del país, en 1971 se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico de los Estados (COPRODES) en diversas entidades de la federación, básicamente en aquéllas con una acentuada marginación y un escaso desarrollo relativo.

Estos comités se crearon con la idea de que funcionaran como organismos coordinadores de las dependencias del gobierno federal que actuaban a nivel estatal, ante la evidencia de que en las tareas de desarrollo económico se requiere de la participación conjunta de las entidades gubernamentales y de la población dentro de sus atribuciones y posibilidades.

En la existencia de los COPRODES se pueden contemplar tres etapas cronológicas. La primera comprende el período del 23 de junio de 1971 al 13 de enero de 1975; en ella se crearon veintiún comités por medio de decretos individuales.<sup>2</sup> La

1 Los principales esfuerzos legislativos y administrativos en las tareas de planeación fueron: el Consejo Nacional Económico de los Estados Unidos Mexicanos de 1928; la Ley sobre Planificación General de la República de 1930; la Comisión de Programa de 1930 (resultado de la ley anterior); el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos de 1933; el Plan Sexenal de 1934; la Comisión Federal de Planificación Económica de 1942; la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947; la Comisión Nacional de Inversiones de 1948; la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República de 1954; la creación de la Secretaría de la Presidencia; la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; el Programa de Inversiones para el Período 1960-1964, (30-VI-59); la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazos, (2-III-62); el Plan de Acción Inmediata, 1962-1964; la Comisión de Administración Pública de 1965; la Subcomisión Simultánea de Inversión-Financiamiento de 1965; la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, 1970-1976. Para una descripción más detallada Cf. Jorge Ruiz Dueñas, *Sistemas económicos, planificación y empresa pública en México*, Colección Ensayos, No. 8, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 1982.

2 Los decretos de creación de los COPRODES fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* en las siguientes fechas para cada estado: Yucatán, 23-VI-71; Oaxaca, 20-III-72; Chiapas, 15-X-73; Durango, 16-XI-73; Sonora, 30-XI-73; Nuevo León, 3-I-74; Guanajuato, 22-I-74; Territorio de Quintana Roo, 17-IV-74; Querétaro, 30-IV-74; Tabasco, 10-V-74; Jalisco, 27-V-74; Michoacán, 11-VII-74; Zacatecas, 15-VII-74; Nayarit, 5-IX-74; Sinaloa, 6-IX-74; Aguascalientes, 18-IX-74; Morelos, 27-IX-74; Campeche, 15-X-74; Chihuahua, 12-XII-74 y Tlaxcala, 13-I-75.

segunda etapa se inicia el 28 de enero de 1975 y se caracteriza porque la regulación de todos los comités existentes se realiza a través de una sola disposición jurídica; además se crea con la publicación de otro decreto, la comisión nacional de desarrollo regional. Finalmente, la tercera etapa se inicia en 1976 con los ajustes a estos comités, para que sus funciones fueran compatibles con la legislación sobre asentamientos humanos y, termina en febrero de 1981 con la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES).

En la primera etapa, por iniciativa del gobernador, se incorpora en los COPRODES a funcionarios de los gobiernos federal y estatal, representantes de las empresas paraestatales, de los organismos descentralizados, de los ayuntamientos y de los diversos sectores de la población; la participación de los representantes de los organismos y empresas de participación estatal en los COPRODES, se puede observar en el cuadro anexo.

Respecto a los fines de estos comités, los citados más frecuentemente en los decretos de esta etapa, estaban relacionados con: el establecimiento de nuevas fuentes de trabajo e incremento del empleo productivo en las actividades propias de la entidad; la promoción y coordinación de las actividades para el desarrollo realizadas por los gobiernos federal, estatal y municipal; el fomento y el desarrollo de los recursos naturales y humanos en beneficio de la entidad y del país, a la vez que coordinar la acción de las dependencias gubernamentales, federales y estatales, con los distintos sectores de la población; la integración de esfuerzos y criterios del gobierno federal, a nivel de decisión y de ejecución, en la inteligencia de que la programación regional tuviera repercusión en los planes nacionales de desarrollo; y la promoción de una participación activa de las entidades gubernamentales y el pueblo.

En un comité prototipo se pueden identificar, en promedio, diez funciones básicas:

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 plazo.
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.
10. Estudiar y, en su caso, aprobar los

contratos de prestación de servicios que celebre el coordinador.

ron las reglas para la periodicidad de las sesiones, a ellas debían asistir el presidente (o el coordinador en su caso) y la mayoría de sus miembros, con el propósito de que

En la etapa de 1971-1975 se establecie-

**PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN LOS COPRODES**

	INDECO	IMCE	CONASUPO	IMSS	PEMEX	PROFORMEX	FERRONALES	CYPFISC	FERTIMEX
Zacatecas	*	*							*
Michoacán	*		*	*					
Jalisco	*	*							
Tabasco	*				*				
Querétaro	*	*	*	*					
Guanajuato	*	*	*	*					
Sonora	*	*	*					*	
Durango	*					*			
Morelos	*	*							
San Luis Potosí	*	*	*	*					
Nayarit	*	*	*						
Aguascalientes	*	*		*			*		
Chihuahua	*	*							
Tlaxcala	*	*							
Campeche	*	*			*				
Sinaloa	*	*							
Quintana Roo			*						

FUENTE: Decretos de creación de los comités promotores del desarrollo socio-económico de los estados. Cf. nota a pie de página número 2.

el primero les señalara cuáles eran las tareas a realizar. Asimismo, el ejecutivo federal expidió el acuerdo de programación de inversiones federales por entidad federativa<sup>3</sup> para que los comités se vincularan con las tareas de programación de la inversión pública federal. Para alcanzar dicho objetivo, el acuerdo establecía que deberían de colaborar con los COPRODES, todas las dependencias del gobierno federal, incluyendo los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, con el fin de elaborar un programa anual de inversiones federales para cada entidad. Este programa sería enviado al Presidente de la República quien lo consideraría al asignar los recursos correspondientes a cada estado.

Al mismo tiempo, la Secretaría de la Presidencia estableció, a través de la dirección de inversiones públicas, los comités estatales de desarrollo rural, a fin de coordinar la operación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER); este programa se llegó a ampliar hasta operar en microrregiones seleccionadas de la totalidad de los estados. Los gobernadores de ocho de ellos hicieron recaer la vocalía ejecutiva del comité estatal de desarrollo rural en el coordinar general del COPRODES; en los veintitrés restantes sesionaban por separado hasta 1977, en que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) acordó que los comités estatales de desarrollo rural existentes, responsabilizados del manejo de los PIDER, se fusionaran al COPRODES correspondiente.

La segunda etapa se inicia con la publicación de dos decretos presidenciales el 28 de enero de 1975; con el primero se crearon los comités faltantes en los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Tamaulipas, Veracruz y el recientemente creado estado de Quintana Roo. Es menester advertir que en este decreto no se incluían

la participación de las empresas públicas como se hizo en los veintiún comités de la primera etapa; con el segundo, se creó la comisión nacional de desarrollo regional, con objeto de regular a los COPRODES, los cuales funcionaban ya como organismos descentralizados, presididos por los gobernadores de cada estado. En este decreto se establecía como funciones de la comisión: promover y coordinar la ejecución de obras de las diferentes dependencias federales y hacer recomendaciones a los COPRODES, para que su actividad fuera consistente con las políticas de desarrollo regional y nacional; además se indica que la comisión estaría integrada entre otros, por el director general de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el director general del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y, el director general del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE),<sup>4</sup> mencionando la posibilidad de hacer concurrir a la comisión, cuando la participación de una empresa paraestatal fuere relevante, al titular respectivo.

Dada la eficacia de los COPRODES como canales para la programación de desarrollo regional, el ejecutivo federal, por medio del decreto publicado el 28 de junio de 1976 en el Diario Oficial, amplió las funciones de dichos órganos, al establecer que la promoción y coordinación de las actividades federales relacionadas con los asentamientos humanos en las entidades, fuera supervisada por los respectivos comités; además, este decreto convierte a la comisión nacional de desarrollo regional en comisión nacional de desarrollo regional y urbano. Otro de los puntos importantes de este decreto, era el que los COPRODES deberían de realizar informes trimestrales de evaluación de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC), para hacerlos llegar periódicamente al ejecutivo federal a través de la Secretaría de la Presidencia primero

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

4 *Cf. Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1975.

y, después, por la de programación y presupuesto. Asimismo, se dejó abierta la posibilidad de realizar reformas a la estructura y funcionamiento de los COPRODES, en la etapa previa a su desaparición.

Los COPRODES funcionaron, en términos generales, con serias dificultades, sin menoscabo de los logros obtenidos, razón por la cual no se cumplió plenamente con el propósito que llevó a crearlos; los siguientes fueron algunos de los principales problemas:

1. El papel de órgano coordinador asignado a los COPRODES no se ajustaba al instrumento con que habían sido creados, ni a su forma de creación, ni a su naturaleza jurídica.
2. Los COPRODES fueron concebidos como mecanismos de coordinación a los cuales concurrirían los diferentes sectores de la sociedad, además del gobierno estatal; sin embargo, en la realidad funcionaron como una dependencia federal más.
3. Desde los primeros decretos de creación de cada comité se estipuló que eran organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, no obstante, en la práctica nunca utilizaron la primera y no disponían del segundo.
4. Al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareció la comisión nacional de desarrollo regional y urbano, sin que las funciones de coordinación de ésta se reasignaran explícitamente a alguna de las nuevas dependencias.
5. La inadecuada participación de los representantes de los estados y de las dependencias federales en los COPRODES de cada estado, era debido a la falta de políticas generales que delinearan esta participación.
6. En los decretos por los que se crearon los COPRODES, generalmente no se precisaron adecuadamente las funciones y actividades del coordinador y del secretariado técnico, provocando que en la realidad dichas funciones se traslaparan.
7. La práctica cotidiana hizo que las delegaciones regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de secretariado técnico de los COPRODES, se convirtieran en el comité mismo.
8. Otra limitante era la falta de capacitación técnica y administrativa de muchos de los representantes en el comité, sobre todo en lo relacionado con las técnicas de planeación para el desarrollo y la programación del gasto público, aunado a que un buen número de ellos, desconocían los objetivos, funciones y alcances de los COPRODES, lo cual obstaculizó su evolución hacia mejores esquemas de trabajo coordinado.
9. La participación de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos no creció en forma paralela al de las funciones y obligaciones a cargo del gobierno federal en los COPRODES.
10. Asimismo, como instrumentos para la participación de los sectores privado y social en las tareas de planeación del desarrollo, los COPRODES enfrentaron graves problemas.
11. Las obligaciones establecidas para todos los comités, en el decreto del 28 de enero de 1975, no se cumplieron homogéneamente en las 31 entidades federativas.
12. El problema más urgente a solucionar por los gobiernos estatales y municipales era la necesidad de que las autoridades federales de nivel cen-

tral, se responsabilizaran de dar respuestas a los planteamientos que surgieran de los comités.

### **El sistema nacional de planeación 1976-1982**

En el sexenio 1976-1982 se instrumentó el plan global de desarrollo, el cual perseguía cuatro objetivos sustentados en 22 políticas, a través de cuatro vertientes fundamentales de planeación: la obligatoria para el sector público; la de coordinación con las entidades federales, con respecto a su soberanía, cuyo objetivo era la planeación del desarrollo regional a través de los diferentes convenios, comités y programas; y, finalmente, las vertientes inductiva y la de concertación.

#### **Los convenios únicos de coordinación**

El 6 de diciembre de 1976, por acuerdo presidencial, se dispuso la celebración de Convenios Unicos de Coordinación (CUC) con los ejecutivos estatales, los cuales fueron definidos después como el mecanismo de coordinación de la estrategia instrumental del plan global de desarrollo y medio para consolidar el sistema nacional de planeación en el ámbito regional. Los objetivos básicos se dirigieron a: fortalecer el sistema federal e impulsar la evolución armónica de las diversas regiones del país; avanzar en el proceso de descentralización de la función pública, ampliar y fortalecer la participación de los estados en las actividades propias del desarrollo; propiciar la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la solución más adecuada a sus problemas; además pretendían impulsar la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales; y, fortalecer sus finanzas e incrementar las actividades productivas y los niveles de productividad.

Con la coordinación de programas de inversión para la ejecución de obras de infraestructura social y económica en 1977,

se inició la instrumentación del CUC, para dar cumplimiento a sus objetivos. En 1978 estos programas cambian su denominación por el de programas estatales de inversión, para poder racionalizar el proceso de programación-presupuestación en los estados. En 1980 se incorpora definitivamente al esquema del convenio único de coordinación, el programa integral para el desarrollo rural (PIDER).

Por otra parte, en base a los lineamientos y estrategias que se habían fijado para lograr el propósito expresado en el plan global de desarrollo, se adecuaron las normas, sistemas, mecanismos y procedimientos del proceso de programación-presupuestación en el nivel regional, siendo su consolidación uno de los logros del sistema de coordinación intergubernamental que se formalizó a través del convenio único de coordinación. Además, el desarrollo del CUC, permitió realizar programas efectivos de acción y ampliar la participación de los estados en las tareas del desarrollo.

Cabe destacar que 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 concentraban acciones de ambas órdenes de gobierno, con la posibilidad de incluir a los municipios y a los sectores social y privado; y los Programas de Desarrollo Estatal (PRODES), que formulaban e instrumentaban proyectos prioritarios, orientados a impulsar productos, regiones y sectores de actividad que los estados consideraban estratégicos para su desarrollo; integrando acciones de los gobiernos federal y estatal, previendo la participación de los municipios y de los sectores social y privado.

## Los comités de planeación para el desarrollo de los estados 1981-1982

En la vertiente coordinada y, atendiendo expresamente a la planeación regional vinculada al sistema nacional de planeación, se advirtió que era necesario que la base jurídica para la creación de los COPRODES procediera de un acto convenido entre la federación y cada uno de los estados, así como de ajustar sus funciones. Esta necesidad de adecuación, hizo que en la IV Reunión de la República que tuvo lugar el 5 de febrero de 1981 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, se anunciara la disolución de los COPRODES, dando lugar a la integración de los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES), en los cuales participarían las dependencias y entidades del gobierno federal y estarían presididos por los gobernadores de los estados. En el anteproyecto de decreto que daría vida a cada uno de los COPLADES, se indicaba que serían organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Los COPLADES, buscaban compatibilizar a nivel estatal diversos esfuerzos de planeación socioeconómica efectuados en los tres niveles de gobierno —federación, estados y municipios—, con el propósito de llevar a cabo el plan estatal de desarrollo, fomentando 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.<sup>5</sup>

Para lograr lo anterior se constituyó, en la Secretaría de Programación y Presupuesto, un grupo de trabajo encargado de analizar el funcionamiento de dichos comités. Como resultado de los trabajos de este

grupo se logró detectar diferentes problemas en el funcionamiento de los comités, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: de la totalidad de los comités constituidos hasta el 13 de mayo de 1982, sólo 19 habían aprobado su correspondiente reglamento interior; la participación de las dependencias de la administración pública de los estados había sido insuficiente; la mayoría de los municipios no tenían representación en los comités; la participación de los sectores privado y social en los comités era prácticamente nula; la mayoría de los comités regionales previstos en los acuerdos únicos de coordinación que crearon los COPLADES no habían sido establecidos; y, finalmente, los criterios de integración y el funcionamiento de los comités era muy heterogéneo, lo que obstaculizaba su integración a nivel nacional en la vertiente regional del sistema nacional de planeación.<sup>6</sup>

El esquema de sectorización fue uno de los principales problemas a que se enfrentaron estos COPLADES, sobre todo en los estados en donde la participación de las entidades paraestatales en dichos comités fue coyuntural, aunado a que la definición de funciones del coordinador de sector no se transmitió al delegado estatal de la secretaría que realizaba funciones de cabeza de sector, lo cual dificultó la acción integrada de las entidades paraestatales federales en el seno de los COPLADES.

## El sistema nacional de planeación democrática 1982-1988

En la actual administración, las tareas de planeación han revestido una importancia fundamental; baste recordar el gran número de iniciativas de ley, acuerdos y decretos de

5 Cf. *El convenio de coordinación, convenio para el desarrollo*, México, coordinación general de delegaciones regionales, dirección general de fomento al desarrollo estatal, Secretaría de Programación y Presupuesto, febrero de 1981.

6 Cf. *Situación actual y perspectivas de los comités estatales de planeación para el desarrollo*, Reunión nacional de funcionarios de los gobiernos de los estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, VIII sesión de la comisión permanente, grupo de trabajo: COPLADES, San Blas, Nayarit, México, 13 de mayo de 1982.

reformas y adiciones a diferentes disposiciones legislativas enviadas al congreso de la Unión por el ejecutivo federal, entre los que destacan la ley de planeación, la creación del coloquialmente conocido como "capítulo económico" —artículos 25, 26, 27, 28 y 73— de la Constitución, en la que se incluye el artículo que eleva a rango constitucional la planeación nacional; y la reforma al artículo 115 constitucional,<sup>7</sup> con el propósito de fortalecer el municipio libre e impulsar la descentralización. Así, se establece que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley (fracc. I); que tendrán a su cargo los servicios públicos (fracc. III); que podrán coordinarse y asociarse entre sí, tanto para la prestación de estos servicios, como para desarrollar dos o más centros urbanos situados en sus territorios; de igual manera, se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, formada con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (fracc. IV); además, se les faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (fracc. V).

### La ley de planeación

La ley de planeación —según la exposición de motivos—,<sup>8</sup> se propone instaurar un marco normativo para la planeación, al considerarse ésta como una actividad necesaria en una sociedad cada vez más compleja que, aunada a una situación internacional

de desorden e incertidumbre, exige una estrategia integral de desarrollo. Dada la escasez relativa de recursos, esta estrategia debe llevarse a cabo de manera ordenada y racional, por medio de un sistema organizado y participativo de planeación, definiendo objetivos y metas, nuevas estrategias y prioridades, asignando recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, para poder coordinar los esfuerzos y evaluar los resultados.

La ley pretende, entre otros objetivos, consolidar los avances en la vertiente de coordinación. Así, en un capítulo especial, el quinto (arts. 33 al 36), se pretende regular las relaciones de coordinación para la planeación entre la federación, los estados y los municipios, planteando un esquema de planeación de ámbito federal y asumiendo 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.

Por otra parte, en el artículo 33 se establece que el ejecutivo federal "podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas... la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo". Con este propósito, los ejecutivos federal y estatales podrán convenir: su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes; 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; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción; la elaboración de los programas regionales; y, la ejecución de las acciones que deben realizarse en cada entidad federativa (fracciones I a V del art. 34). La participación de los órganos de la administra-

7 Los decretos respectivos se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, en las siguientes fechas: "Decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (3-11-83); "Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (3-11-83); "Ley de Planeación" (5-1-83).

8 De la Madrid Hurtado, Miguel. "Exposición de motivos de la ley de planeación", en *Planeación democrática*, No. 1, Secretaría de Programación y Presupuestos, 1o. de febrero de 1983, págs. 15-28.

ción pública centralizada en las actividades de planeación realizadas por los gobiernos de las entidades, será definida por el ejecutivo federal al momento de celebrar los convenios respectivos (art. 35). Finalmente se establece que los convenios suscritos entre la federación y las entidades federativas, serán publicados en el Diario Oficial de la Federación por instrucciones del ejecutivo federal (art. 36).

### **El plan nacional de desarrollo 1983-1988**

Otra importante acción emprendida por la actual administración, ha sido la presentación ante el congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PLANADE)<sup>9</sup> en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley de planeación.

El PLANADE consta de tres apartados: en el primero se analiza la política del Estado Mexicano; en el segundo se describen los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado; contiene este apartado los capítulos de política económica general, política social, políticas sectoriales y el capítulo de política regional. En el último apartado del plan se estipulan los medios de participación de la sociedad en general, en la ejecución y evaluación de las tareas nacionales.

Respecto a la política regional, el plan establece que la descentralización de la vida nacional es un reclamo estentóreo del pueblo mexicano, ya que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización del proyecto nacional. La política de descentralización y de desarrollo regional se realiza a través de las siguientes acciones: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y, la reordenación de la actividad económica en el territorio nacional. Además, el plan propone los

lineamientos básicos para la elaboración inmediata de los programas de regiones estratégicas como son la frontera norte, el Mar de Cortés, el sureste y la zona metropolitana de la Ciudad de México; así como los propósitos y lineamientos de estrategia para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional, requisito indispensable para la consolidación política, económica, administrativa y cultural del país. Asimismo se establecen las bases generales para la política 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; y las medidas que se requiere adoptar para que el crecimiento de esta ciudad sea más eficiente.

En el plan se estipula que la descentralización de la vida nacional conlleva propósitos políticos, económicos, administrativos, culturales y educativos. El primero se está realizando a través de la revisión y redistribución de las competencias entre los tres niveles de gobierno, conforme a lo estipulado en el artículo 115 constitucional. En lo económico, la descentralización implica una redistribución más equitativa geográficamente, definiéndose como ámbitos de acción prioritaria, el sistema integral de comunicaciones y transportes; el despliegue territorial de la economía hacia ciudades medias; el sistema nacional de abasto; y, el fomento a la producción a lo largo del territorio nacional. Respecto al propósito administrativo, se persigue avanzar en el proceso de descentralización de la administración pública federal y, finalmente, en lo cultural y educativo se debe cumplir con un doble fin: fortalecer la identidad cultural de las regiones y, proporcionarles las oportunidades de su enriquecimiento, a través del disfrute de otras manifestaciones culturales. Por esta razón se han puesto en marcha programas específi-

<sup>9</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1983.

cos de descentralización de los sectores de educación y salud, los cuales se comentarán posteriormente.

En relación al desarrollo estatal se busca alcanzar la plena vigencia del federalismo, al impulsar equilibradamente el desarrollo de las diferentes regiones, a través de: una mayor vinculación de las economías rural y urbana por medio de la creación de centros agroindustriales, procurando incorporar dentro de sistemas organizados de producción y servicios, a la mayoría de la población rural que se encuentra dispersa en el territorio nacional; y la organización de sistemas estatales de planeación democrática, con el propósito de que sean las propias entidades federativas quienes promuevan y administren su proceso de desarrollo. Corresponde también a los sistemas estatales de planeación elaborar el plan estatal de desarrollo y los planes municipales y/o subregionales respectivos; la elaboración de los planes estatales de desarrollo para cada entidad federativa, que serán los instrumentos en donde considerando sus características particulares, se establecerán los objetivos y metas, así como las estrategias e instrumentos que habrán de cumplirse y operar en el corto y mediano plazo; las acciones para fortalecer los municipios, pugnando por su autonomía, robusteciendo su economía y adecuando conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal, para lograr un desarrollo estatal integral. El incremento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudadora, de acuerdo con las prioridades estatales; la firma de convenios únicos de desarrollo que son, como se verá posteriormente, el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, que se propone dar respuesta a las necesidades prioritarias de las entidades federativas; la programación-presupuestación del gasto regional, la cual estará determinada por la concurrencia de los tres niveles de gobierno

y con acciones concertadas con los sectores social y privado, con el fin de satisfacer las necesidades reales de la población; y, finalmente, a través de la indispensable participación social en los programas de desarrollo regional para lo cual será necesario dar a conocer a las comunidades los canales de comunicación accesibles y reiterar la importancia de su participación en la programación, ejecución y control de las obras en su localidad.

Por lo que corresponde a la integración de las diversas regiones que conforman el territorio nacional, el primer paso ha sido definir las, identificando la problemática respectiva; así se establecieron las siguientes regiones: norte; sureste; parte central de la costa del Pacífico y la costa del Golfo; y, el centro del país. Dada la magnitud del problema de esta última zona, en el plan se propone una estrategia a mediano plazo para controlarla. La Ciudad de México forma parte de la estrategia de descentralización de la vida nacional, ya que en ella se encuentra concentrado el 20 % de la población total de México; la zona participa con aproximadamente el 37 % del producto interno bruto no agrícola del país, la industria registra el 50 % de la producción nacional y emplea el 45 % de la mano de obra del sector, haciendo de esta ciudad una de las más grandes y concentradoras del país. De tal suerte, el plan contempla la estrategia de desarrollo del Distrito Federal en cuatro puntos fundamentales que son: ámbito urbano, ámbito económico, ámbito social y, finalmente, política, gobierno y administración de justicia. Este plan se lleva a cabo bajo las siguientes líneas de acción: asentamientos humanos y vivienda; medio ambiente y servicios básicos; transporte público y vialidad; abasto, consumo popular y nutrición; salud y seguridad social; educación y cultura; estructura productiva; política, gobierno y administración de justicia; financiamiento y participación social.

**Los convenios únicos de desarrollo**

Los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) vienen a sustituir a los convenios únicos de coordinación, instrumentados en el sexenio anterior. A la fecha, los CUD han sido firmados por los treinta y un estados de la federación con el ejecutivo federal.<sup>10</sup> Debe aclararse que la estructura jurídica y presentación formal de estos convenios es, en todos los casos, homogénea.

En dichos acuerdos se establece que mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno se fomentará el desarrollo integral del país, con el fin de promover y propiciar la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. Las acciones y programas se enmarcan en la estructura sectorial definida para la administración pública federal; esto hace posible la concertación de acciones y la realización de los 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.

Las diferencias sustantivas por las que se transformaron los convenios únicos de coordinación en convenios únicos de desarrollo, fueron instrumentadas por los ejecutivos federal y estatales con el propósito de adecuar estos últimos a la filosofía política de la actual administración. Asimismo, se pactó introducir compromisos

específicos para establecer los sistemas estatales de planeación democrática, procurando su congruencia con el sistema nacional de planeación democrática; facultar al COPLADE correspondiente para que sea la instancia de comunicación y vinculación entre ambos; elaborar anexos técnico-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, al interior de los COPLADE, la coordinación de acciones para el control y evaluación de los planes estatales de desarrollo (PLADE) y el programa operativo anual.

Dentro de los convenios se recogen los principios políticos fundamentales del actual régimen, como son: el nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la renovación moral de la sociedad, el desarrollo, empleo y combate a la inflación, la planeación democrática y la descentralización de la vida nacional. Para dar apoyo al federalismo y basados en las tesis anteriores, se intenta ampliar las facultades y atribuciones de los estados y la capacidad de los municipios, impulsando el empleo y la producción fuera de las grandes zonas de concentración urbana y lograr desconcentrar política, administrativa, económica y culturalmente, la vida nacional.

Para dar mayor cobertura a las acciones y programas a descentralizar, en cada CUD existe un capítulo denominado "De la descentralización de la vida nacional"; se incluyen, además, disposiciones que garantizan la participación del sistema bancario del país en el COPLADE; con objeto de impulsar la descentralización, se pacta 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

<sup>10</sup> Los convenios únicos de desarrollo correspondientes a 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-IV-83); Baja California (7-IV-83); Baja California Sur (8-IV-83); Campeche (11-IV-83); Chiapas (2-V-83); Colima (3-V-83); Coahuila (6-V-83); Chihuahua (9-V-83); Durango (18-V-83); Guanajuato (23-V-83); Guerrero (24-V-83); Hidalgo (26-V-83); Jalisco (30-V-83); Estado de México (3-VI-83); Michoacán (9-VI-83); Puebla (10-VI-83); Morelos (14-VI-83); Nuevo León (15-VI-83); Nayarit (16-VI-83); Oaxaca (17-VI-83); Querétaro (20-VI-83); San Luis Potosí (21-VI-83); Sonora (22-VI-83); Quintana Roo (23-VI-83); Sinaloa (24-VI-83); Tabasco (27-VI-83); Tamaulipas (28-VI-83); Tlaxcala (29-VI-83); Veracruz (30-VI-83); Zacatecas (1-VII-83); Yucatán (5-VII-83).

de instrumentar la política correspondiente. Con el propósito de que el gobierno federal transfiera al gobierno del estado los servicios de educación y de salud pública, se establecen compromisos específicos; y con base en el capítulo "Del fortalecimiento municipal", se promueve una mayor participación de los municipios en los COPLADE.

Con la transferencia de acciones y programas, los estados y municipios podrán ejercer potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones, con la posibilidad de convenir la transferencia de recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales, 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. Para la realización de las acciones programadas a que el convenio se refiere, el ejecutivo federal dará asesoría técnica y apoyo material. En el convenio los ejecutivos federal y estatales se comprometen a fijar las bases, lineamientos y mecanismos que procedan, para que se transfieran 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, el ejecutivo federal, intensificará los estudios de transferencia de funciones que se encuentran a cargo de la administración pública federal paraestatal, a los estados correspondientes; así como su participación en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, estén vinculadas directamente a sus programas de desarrollo económico y social y, el ámbito de acción e influencia esté limitado a la localidad que a cada caso corresponda. Además, se pondrá a disposición de los ejecutivos estatales los estudios de descentralización, modernización, asesoría y capacitación. Cabe aclarar que en todos los casos donde

las funciones y recursos sean transmitidos a los gobiernos estatales o municipales, se puntualiza en los convenios que los derechos de los trabajadores serán cabalmente respetados.

Otro convenio suscrito es el de coordinación para el fortalecimiento de los gobiernos municipales, a través de su participación, a fin de que puedan atender las necesidades de sus propias comunidades; así, los ejecutivos estatales se han comprometido a elaborar varias acciones, destacando la creación de los comités municipales de planeación para el desarrollo con características y funciones congruentes a las de los COPLADE.

Materia de los CUD son los programas de desarrollo socioeconómico, los cuales comprenden acciones de inversión y de gastos federales descentralizados a los ejecutivos estatales, que para su ejecución requieren de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno; por lo cual, se han fortalecido o, en su caso, establecido los siguientes programas para cada estado: programas estatales de inversión (PEI); programa integral de desarrollo rural (PIDER); programas de inversión federal de las zonas deprimidas y grupos marginados; programas sectoriales concertados (PROSEC), en los que se prevé la participación de los ayuntamientos y de los sectores 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. Con relación a los PRODES, es importante que se señale que las partes, de común acuerdo, incorporarán a cada CUD los compromisos específicos que actualmente se tuvieren con las diversas dependencias de la administración pública federal, los cuales se integrarán bajo la figura de convenios de coordinación. Además, 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 atribucio-

nes, a fin de coordinarlas con las de los ejecutivos estatales.

En otro capítulo, se establece un programa de emergencia para la protección del empleo, en cuatro ámbitos de acción: zonas rurales, zonas urbanas críticas, apoyo a la planta productiva y servicio social obligatorio; asimismo, 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, se crean las coordinaciones regionales; también se especifica que los financiamientos de los programas de los convenios, deberán ser instrumentados con estricto apego a la normatividad establecida y podrán ser de tres tipos: transferencia de fondos del gobierno federal al estatal; realización de obras por encargo del gobierno federal y aplicación directa de fondos. De esta manera, los ejecutivos estatales se obligan a aplicar los financiamientos y a informar sobre los avances de las obras; en caso de que no se entregaran dichos informes, esto podría ser causa de suspensión de la ministración y de la exigencia de su devolución.

En los tres últimos capítulos de cada CUD, están establecidas las obligaciones que con respecto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos, fruto de los convenios que tengan los ejecutivos estatales; además de la revisión, vigencia y forma de evaluación del cumplimiento del mismo y las responsabilidades a que se hace acreedora la parte que incumpla el referido convenio. También se indica, que los comités estatales de planeación para el desarrollo deberán enviar informes trimestrales a los ejecutivos estatales y, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al ejecutivo federal.

Es importante señalar la existencia, en algunos estados, de convenios celebrados

entre los ejecutivos estatales respectivos y las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, la de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), 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 necesario mencionar que los comités estatales se contraponen a los respectivos CUD, dado 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:

- a) 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 planeación democrática, así como para promover la realización de las acciones y programas a que se refiere el presente convenio...<sup>11</sup>

En los CUD se señala que se revisarán o se adecuarán las disposiciones jurídico-administrativas en los estados donde haya mecanismos de coordinación intergubernamental, con duplicidad de funciones y dispersión de esfuerzos respecto a los COPLADES. Con el propósito de fundamentar esta idea, los ejecutivos federal y estatales incorporan 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 e indican que aquellos que sean celebrados en lo futuro se integrarán bajo la figura de convenios de coordinación.

11 La presentación homogénea de los convenios firmados permite constatar en cualesquiera de ellos las referencias a cláusulas específicas; en este caso, la cláusula 5a, inciso C.

También en los CUD está establecido —como ya se mencionó— un compromiso entre el ejecutivo federal y los estatales, en donde, a los segundos son transferidas por medio del primero las funciones sobre regularización de la tenencia de la tierra y el establecimiento de normas y mecanismos para que los gobiernos de los estados participen en la creación y administración de las reservas territoriales. De esta manera, para evitar la duplicidad de 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 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, en la cláusula trigésima cuarta de los CUD se establece que:

El ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría 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 y aguas en ejidos, comunidades y colonias; (...) regularizar zonas urbanas ejidales y comunales que necesiten de la acción conjunta federación-estado-municipio...

Lo expuesto en párrafos anteriores hace evidente la existencia de una violación al espíritu y a la letra de los convenios únicos de desarrollo, ya que se duplican los conductos e instrumentos de cuya multiplicidad sólo podrá derivar la confusión.

### **Acciones concretas de la nueva planeación regional**

En lo referente a las acciones concretas emprendidas por el actual régimen para consolidar la planeación regional, es importante mencionar las siguientes: la primera, se vincula con la descentralización educativa y de los servicios de salud, así como el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres; y la segunda, con la puesta en marcha de un plan y un programa, el plan Chiapas y el programa de desarrollo del Mar de Cortés.

#### **La descentralización educativa**

El inicio de la descentralización educativa se realiza a través de la publicación del "decreto por el que el ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), propondrá a los gobiernos estatales la celebración de acuerdos de coordinación en el marco de los convenios únicos de desarrollo, establecer un comité consultivo para la descentralización educativa".<sup>12</sup> En este decreto, el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, propondrá a los ejecutivos estatales el establecimiento de comités consultivos para la descentralización educativa, los cuales se integrarán de la siguiente manera: presidente, el gobernador del estado; secretario técnico, el representante de la Secretaría de Educación Pública; vocales, los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y un representante de la entidad federativa, así como uno del sindicato nacional de trabajadores de la educación. Las funciones de los comités serían: a) fungir como órgano de consulta del gobierno federal y de las entidades federativas de la república en el proceso de descentralización educativa; b) recabar toda la información necesaria relacionada

12 Cf. *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto de 1983.

con los servicios educativos de nivel básico y normal, que imparte la federación en la entidad federativa correspondiente y analizarla comparativamente con el sistema educativo estatal de los mismos niveles; c) realizar los estudios necesarios respecto de las soluciones que habrán de darse a los aspectos administrativos, financieros, pedagógicos y laborales; d) formular al ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, las recomendaciones procedentes sobre la transferencia de los servicios educativos a la entidad federativa.

Por medio de este decreto, se modifica el reglamento de la Secretaría de Educación Pública para reorganizar las delegaciones regionales, a fin de realizar los cambios internos que requiera el proceso de descentralización, modificando su denominación a unidades de servicios educativos a descentralizar y para crear una coordinación general para la descentralización educativa cuyas funciones serán auxiliar al titular de la SEP en la ejecución de las medidas que requiera el proceso de descentralización y ejercer atribuciones de la dirección general de delegaciones que desaparecen. Asimismo y, para apoyar las tareas de la mencionada coordinación, se crean las direcciones generales de apoyo administrativo y de enlace y coordinación.

### **La descentralización de los servicios de salud**

El "decreto por el que el ejecutivo federal establece las bases para el programa de descentralización de los servicios de salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia",<sup>13</sup> establece que dicho programa estará sujeto a los lineamientos del ejecutivo federal, a las normas que la SPP defina en materia de desarrollo regional y a los acuerdos de coordinación que se celebren o revisen conforme al convenio único de desarrollo.

Asimismo, se establece que el programa de descentralización se realizará conforme a las siguientes bases:

- I. Se identificarán las facultades que se descentralizarán a los gobiernos de los estados y, las facultades que serán desconcentradas a los servicios coordinados de salud pública;
- II. Se proveerán los recursos que serán afectos a la adecuada atención de las facultades transferidas por la secretaría;
- III. Se fijarán las acciones que han de llevarse a cabo para la integración y funcionamiento eficientes de los sistemas estatales de salud, en coordinación con el sistema nacional de salud;
- IV. Se acordará que el titular de salubridad y asistencia dicte los acuerdos de desconcentración de facultades que procedan y, establezcan los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público que aseguren la eficacia del proceso de descentralización;
- V. Se definirán las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados a los municipios y las de desconcentración de los servicios coordinados a las jurisdicciones sanitarias; y
- VI. Se acordarán los plazos en que se complementarán los compromisos a que den lugar los acuerdos.

El mencionado decreto dispone que los servicios coordinados de salud pública sean órganos administrativos desconcentrados con autonomía técnica y con la competencia atribuida por los acuerdos de coordinación, los de desconcentración y las disposiciones aplicables. Se establecen también los criterios para adecuar la estructura

<sup>13</sup> Cf. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 1983.

de las unidades administrativas de la SSA, dichos criterios son:

- a) Las unidades centrales ejercerán facultades normativas y de control;
- b) La unidad de coordinación regional ejercerá facultades de enlace y de apoyo a la operación regional y a las estrategias de descentralización; y
- c) Los servicios coordinados de salud pública en los estados ejercerán facultades de carácter operativo.

En su artículo 5o., el decreto dispone que los jefes de los servicios coordinados de salud pública participen en los subcomités de salud y seguridad social de los COPLADES; y en su artículo 6o., se especifica que se dará participación en el proceso de descentralización a las organizaciones de trabajadores que tienen a su cargo los servicios de salud.

#### **La comisión intersecretarial para el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres**

Un tercer decreto, crea la comisión intersecretarial para el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres,<sup>14</sup> la cual sustituye a la comisión coordinadora del programa nacional de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres de 1977.

La comisión se integra por el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quien la preside y los siguientes subsecretarios: de Comercio Exterior, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de Inspección Fiscal, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura y Operación, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Humanos; de Planeación y Desarrollo, de la Secretaría de

Programación y Presupuesto y el subsecretario "A" de la Secretaría de la Contraloría. La comisión intersecretarial tendrá las siguientes funciones:

- I. Proponer los lineamientos para que el programa de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres guarde concordancia con el plan nacional de desarrollo.
- II. Estudiar, evaluar y opinar las políticas sectoriales que deriven de dicho programa.
- III. Proponer la adopción de medidas tendientes a acelerar el proceso de integración de la economía de las franjas fronterizas y zonas libres a la del resto del país.
- IV. Proponer las medidas para promover la concurrencia de productos nacionales y las modalidades para el fomento de las exportaciones de productos regionales y nacionales, así como sobre la exportación a través de turistas extranjeros.
- V. Proponer las cuotas globales de importación de artículos de consumo fronterizo y bienes de producción.
- VI. Opinar sobre las modalidades del régimen de zona libre.
- VII. Proponer las medidas para operar el programa a que se refiere la fracción I de este artículo, con agilidad y, dentro de lo posible, en forma des-concentrada.
- VIII. Formular su reglamento interior.

La dirección general de asuntos fronterizos de la SECOFIN fungirá como secretario técnico de la comisión, el cual realizará los estudios e investigaciones que la comisión le encomiende, además de realizar las actividades que se requieran para

<sup>14</sup> Cf. "Decreto que crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de agosto de 1983.

que ésta cumpla con sus objetivos. Asimismo, la comisión podrá constituir comités mixtos de promoción económica en las franjas fronterizas y zonas libres, los cuales colaborarán en la formulación y ejecución del programa de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres, manteniendo relación permanente con los COPLADES y estarán integrados por los representantes de las dependencias participantes, fungiendo como presidente del comité el representante de la SECOFIN.

### El plan Chiapas

Por otro lado y, en base a lo establecido en el PLANADE, el gobierno federal ha realizado otras dos importantes acciones en lo que a planeación regional se refiere: el *plan Chiapas*, en mayo pasado y el *programa del Mar de Cortés* en el mes de agosto.

Se puede considerar al primero como el más importante, por varias razones; a saber, es el primer plan en su tipo que se pone en marcha en el país; se invertirán en su ejecución más de 97 mil millones de pesos; el propósito de las obras que se realizarán están encaminadas a fortalecer el desarrollo de la frontera sur y a garantizar su integridad y soberanía, al considerar a la entidad como zona de alta prioridad estratégica.

El *plan Chiapas*<sup>15</sup> es parte del programa regional para el sureste y su principal objetivo es atender regiones específicas o situaciones críticas con una visión a largo plazo, basado en el plan nacional de desarrollo. Contiene cinco estrategias: descentralización de la vida nacional; nacionalismo revolucionario; sociedad igualitaria; democratización integral; desarrollo económico y social. Estas estrategias están a su vez sustentadas en 81 programas.

La inversión pública total en el estado

alcanzará la cantidad de 58,499 millones de pesos, correspondiendo 52,001 millones de pesos a la inversión federal y 6,498 millones de pesos a la inversión estatal y municipal; por otra parte, las inversiones realizadas por PEMEX y por CFE alcanzarán la cifra de 38,661.5 millones de pesos.

Entre los puntos que contiene el *plan Chiapas* destacan: la construcción de la carretera fronteriza del sur; el programa extraordinario de agua potable y alcantarillado para las ciudades y los 15 municipios de la frontera; la ampliación de las bases de comunicación del estado; y la consolidación de una organización migratoria y de comunicaciones modernas. Asimismo, resaltan: un programa extraordinario de salud, alfabetización y capacitación; créditos especiales para el desarrollo de la pequeña empresa privada y social; un programa de regulación de la tenencia de la tierra para establecer el catastro rural del estado; la reasignación de recursos para obras de riego, crédito rural y apoyo a la producción agropecuaria; la explotación racional de los bosques; un programa de defensa de los montes azules y laboratorios de ecodesarrollo para la selva; la industrialización pesquera y acuacultura; así como la atención a las comunidades indígenas.

Cabe mencionar la gran cantidad de dependencias de la administración pública central y paraestatal participantes en el plan; entre otras, las secretarías de: Programación y Presupuesto; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; Reforma Agraria; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Gobernación; Pesca; Salubridad y Asistencia; Hacienda y Crédito Público y Turismo. Los institutos: Nacional Indigenista; Nacional de Antropología e Historia; Nacional de Investigaciones y Recursos Bióticos; Nacional de Educación para Adultos; Nacional de Nutrición; del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; Mexicano del Café. Las comisiones: del Río Grijalva; Nacional del Cacao y Nacional de Fruticultura. Las

15 Cf. *Plan Chiapas*, México, gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y gobierno constitucional del estado de Chiapas, mayo de 1983.

entidades paraestatales: Teléfonos de México, S.A.; Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.; Petróleos Mexicanos; Pescado Chiapas, S.A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Fondo de Habitaciones Populares; Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas; Banco Nacional de Crédito Rural; Fondo de Garantías y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña; Fondo Nacional de Fomento Industrial; Fondo Nacional de Estudios y Proyectos; Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; y, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

### **El programa de desarrollo del Mar de Cortés**

En la región norte, el *programa de desarrollo del Mar de Cortés* propiciará una inversión de 16 mil millones de pesos, con la cual se beneficiará a los cinco estados ribereños. La región del Mar de Cortés comprende a la península de Baja California, el litoral del Pacífico en su costa occidental, el Mar de Cortés y los territorios ribereños de la parte occidental del país. En esta delimitación quedan comprendidos los estados de Baja California y Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora. El *programa de desarrollo del Mar de Cortés* se instrumenta en el nuevo esquema del sistema nacional de planeación democrática, e incorpora acciones específicas en las entidades federativas que lo circundan. Este programa atiende a los lineamientos del plan nacional de desarrollo y tiene como propósitos: aprovechar los recursos naturales e incorporar ese territorio al resto de la nación y fortalecer la soberanía del mar patrimonial. Este programa se formuló a partir de los siguientes objetivos: garantizar el ejercicio

pleno de la soberanía de la región; contribuir al fortalecimiento del federalismo y la participación democrática mediante un desarrollo regional armónico e integral; establecer bases sólidas para garantizar el desarrollo social y económico en torno al Mar de Cortés, donde éste sea vínculo y fuente de riqueza para las economías de la península y de la cuenca continental; integrar las economías de la región entre sí y con los centros productivos y consumidores del resto del país; defender y fortalecer la conciencia nacionalista de los habitantes de la región y su rico patrimonio cultural; y preservar el equilibrio ecológico de la región. El programa no compite ni sustituye los planes estatales de desarrollo; los consolida y los fortalece para facilitar la programación de las acciones federales y las propias de los gobiernos estatales y municipales.

De acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, este programa pretende superar las limitantes que impiden el desarrollo adecuado de la región, mediante las siguientes líneas de acción: racionalizar, consolidar e integrar la economía de las subregiones que pertenecen a cada uno de los cinco estados de la república que comparten el Mar de Cortés; racionalizar el patrón de cultivos de los distritos de riego mediante el uso eficaz del agua disponible y del equilibrio entre los cultivos de exportación y los destinados al mercado nacional.

Se busca también superar las dificultades en la infraestructura portuaria de almacenamiento, conservación y comercialización de productos pesqueros cuya captura aumentó en los últimos años. Se desarrollarán industrias vinculadas a las actividades pesqueras y agrícolas que utilicen equipos sencillos y se reforzará la capacidad de servicios urbanos en las ciudades de la región, mediante la consolidación de un sistema jerarquizado de ciudades.

Asimismo, se identificarán los recursos

pesqueros turísticos y mineros en las subregiones de la península; se investigará el tipo de infraestructura que se requiere para su aprovechamiento y se integrará un sistema portuario que dé respuesta interdependiente a las necesidades de los sectores usuarios y que facilite el abastecimiento de manufacturas y alimentos desde los

puertos del territorio continental. Finalmente, se establece que los responsables de la aplicación del programa serán los gobernadores, los presidentes municipales, los comités de planificación para el desarrollo de los estados y siete dependencias federales participantes.