

DESCENTRALIZACION Y PLANEACION DEL DESARROLLO REGIONAL

Presentación

El presente documento ha sido formulado con base en los planteamientos y recomendaciones de los integrantes de la **Subcomisión de Descentralización y Planeación del Desarrollo Regional**, el que a su vez forma parte de la comisión responsable de desarrollar el tema "descentralización de la vida nacional", y tiene el propósito fundamental de examinar los principales problemas y obstáculos que actualmente presenta el desarrollo socioeconómico de las regiones del país; así como evaluar las políticas e instrumentos que se ocupan de éstas, y de sugerir en consecuencia, un conjunto de medidas que coadyuven al cumplimiento de los propósitos que en esta materia ha propuesto Miguel de la Madrid a la nación.

Su elaboración, parte del análisis del pensamiento político de De la Madrid, vertido en los diversos pronunciamientos que sobre el tema, expuso a lo largo de su campaña como candidato a la Presidencia de la República, así como las proposiciones y sugerencias que fueron expresadas durante las reuniones de consulta popular sobre fortalecimiento del federalismo y descentralización de la vida nacional, celebradas en el transcurso de dicha campaña.

En la primera parte del trabajo se expone un breve diagnóstico sobre las principales acciones impulsadas por el gobierno de la república, en materia de planeación para el desarrollo, tanto a nivel nacional como regional, que comprende desde la publicación

de la "Ley del Consejo Nacional Económico" en 1928, hasta nuestros días.

En el siguiente capítulo se presentan los objetivos a cumplir durante el próximo período gubernamental, en cuanto a impulsar y consolidar el desarrollo armónico y equilibrado de las diferentes regiones del país.

Posteriormente y habiéndose señalado las políticas que orientarán el cumplimiento de dichos objetivos, se expresan las líneas de acción que marcan la dirección y prioridades que deben seguir las acciones gubernamentales para promover la realización de dichas políticas.

En el capítulo IV; se presentan los diversos mecanismos, instrumentos y demás instancias, que se han considerado más adecuados a las actuales circunstancias imperantes a nivel regional y a la etapa de desarrollo por la que atraviesa el país, para cumplir eficazmente los objetivos señalados.

Adicionalmente, se propone un conjunto de recomendaciones que han sido formuladas tomando en cuenta todos los anteriores elementos.

Finalmente, es importante destacar que en la preparación de este trabajo y especialmente en los apartados relativos a los objetivos y estrategias, se trató de interpretar lo más fielmente posible, los principios y

criterios que describen el pensamiento de Miguel de la Madrid.

1. Diagnóstico

1.1. Principales disposiciones del gobierno federal en materias de planeación y descentralización de la vida nacional

Con base en los principios fundamentales de democracia, libertad y justicia social consagrados constitucionalmente, los primeros gobiernos surgidos de la revolución mexicana, iniciaron una nueva etapa de reorganización de la vida nacional, encaminándose principalmente, a establecer aquellas medidas que tenían como propósito mejorar el funcionamiento de la administración pública, para propiciar que la actuación del estado estuviese ajustada al papel de promotor y encauzador del desarrollo socioeconómico del país, que le señala nuestra carta magna de 1917.

En esta forma se orientan los primeros esfuerzos de planeación, dentro de los cuales podemos citar, los realizados en el lapso que duran las gestiones de Plutarco Elías Calles ("Ley del Consejo Nacional Económico", 1928); Pascual Ortíz Rubio ("Ley sobre Planeación General de la República", 1930); Abelardo L. Rodríguez ("Consejo Nacional Económico", 1933) y Lázaro Cárdenas ("Primer Plan Sexenal", 1934-1940).

La grave situación internacional producida durante la segunda guerra mundial, aceleró en México el proceso de industrialización que había comenzado en el país a finales del Siglo XIX.

Correspondió a las administraciones de Avila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952), enfrentar dicha situación. El primero, creó la comisión federal de planeación económica (1942) y la de fomento industrial (1944), con la finalidad de ordenar y controlar el proceso de industrialización. A la administración de

Miguel Alemán, le tocó establecer la comisión nacional de inversiones para coordinar las tareas encomendadas a las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

No obstante los avances logrados en la organización y modernización de la administración pública, persistían problemas que impedían el desenvolvimiento armónico de varios estados de la república, tales como pobreza y marginación, analfabetismo y falta de centros educativos y de capacitación, polarización del desarrollo, lento crecimiento del mercado interno, etc.

Para coadyuvar en la resolución de esta problemática, el gobierno federal puso en operación, desde 1947, las comisiones ejecutivas por cuencas hidrológicas, y en base a éstas, se comenzó a programar el desarrollo integral de determinadas regiones del país. Estas comisiones contaban entre sus objetivos centrales, además de planificar el uso de los recursos hidráulicos, el de contribuir al desarrollo integral de las zonas comprendidas en dichas cuencas.

Las primeras comisiones que se integraron fueron la del Papaloapan y la del Tepalcatepec (1947). Posteriormente se creó la comisión del sistema Lerma-Chapala-Santiago (1950); las comisiones del Río Fuerte y la del Grijalva (1951). Más tarde, en 1960, se creó la comisión del Río Balsas, que se fusionó con la del Tepalcatepec.

Debido principalmente a ciertas deficiencias en la planeación y a circunstancias desfavorables de diversa índole, las comisiones no pudieron cumplir con todos los objetivos para los cuales fueron creadas. No obstante, su establecimiento marca el inicio de los esfuerzos gubernamentales para impulsar la planeación del desarrollo regional de México.

Posteriormente, durante el sexenio de Ruíz Cortines se instaló, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Cré-

dito Público, el comité de inversiones (1953), el cual fue sustituido por la comisión de inversiones (1954) dependiente de la Presidencia de la República. Con este nuevo organismo, por primera vez, la programación se realizaba con base en un esquema de contabilidad nacional.

Al inicio del mandato presidencial de López Mateos, se creó la Secretaría de la Presidencia, con objeto de que elaborara el plan general del gasto público y de proyectar el desarrollo de regiones específicas, entre otras importantes funciones.

Bajo esa misma administración se forma el plan de acción inmediata (1962-1964), el cual "se elaboró en cumplimiento de los acuerdos de la carta de Punta del Este, con el fin de racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para llegar a un mercado interno más vigoroso".¹

También en el curso de ese gobierno se propuso una nueva medida para fomentar el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas. Esta fue la preparación de planes interestatales, dentro de los que destacan el plan de Yucatán, elaborado en 1960 y que incluía al territorio de Quintana Roo y a los estados de Yucatán y Campeche, y el plan del sureste de 1962.

Ya durante la gestión de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), en el año de 1965, "una comisión intersecretarial ad hoc de las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, elaboró el plan de desarrollo económico y social 1966-1970 que estableció directrices para el sector público y estímulos a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos. Este plan se complementó con el programa de inversiones públicas para el quinquenio 1966-

1970 y es el antecedente de planeación gubernamental más sistemático de los últimos años".²

Hasta el fin de esta administración, no era posible hablar de una estrategia que hubiese tenido como finalidad concreta, el promover e impulsar el desarrollo regional, sino más bien, se habían implantado algunas políticas de planeación a nivel sectorial y a escala nacional.

"En el período 1970-1976, se registraron avances significativos en el establecimiento de unidades de programación sectorial en las diferentes dependencias del gobierno federal, para propiciar el enfoque participativo en la planeación del sector público federal".³

Asimismo, desde el inicio de la administración de Luis Echeverría Álvarez y, ante las consideraciones de que para impulsar el desarrollo socioeconómico en los estados de la república se requería de una promoción activa en la que participasen, de acuerdo con sus atribuciones y posibilidades, respectivamente, las entidades gubernamentales y el pueblo, así como de que para avanzar en dicho propósito era preciso crear las medidas e instrumentos que canalizaran la iniciativa de los gobernantes y ciudadanos hacia el desarrollo socioeconómico de sus regiones, el gobierno federal, hacia junio de 1971, decretó la creación del primer comité promotor del desarrollo socioeconómico, el cual se fundó en el estado de Yucatán (COPRODEY).

Este comité actuó, primordialmente, como un organismo coordinador de las dependencias federales más directamente vinculadas con la resolución de la problemática económica estatal. En el mismo instrumento de creación se consideró la participación de representantes del gobier-

1 De la Madrid Hurtado, Miguel. "Planeación en México", Discurso pronunciado en la sesión del simposio internacional de planeación para el desarrollo, el 8 de septiembre de 1980; reproducido en la Revista de Comercio Exterior, noviembre de 1980, pág. 1254.

2 *Ibidem*, pág. 1254.

3 *Ibidem*, pág. 1255.

no del estado, así como de los sectores campesino, obrero, profesional, bancario, comercial e industrial de la entidad, previa invitación especial que se les formuló.

Poco después, en 1972 y 1973, se crearon los COPRODES de Oaxaca y Chiapas, respectivamente. En este último año se inició la creación generalizada de los comités, ante la convicción de que la problemática de marginación social no sólo se presentaba en estos estados sino que era, en mayor o menor medida, característica común a todos, y de que los COPRODES podrían ser útiles para superarla, así como para lograr una eficiente coordinación de las diversas actividades del sector público, tanto federal como estatal, y para institucionalizar las tareas de programación del desarrollo regional con la participación de los diversos sectores sociales.

Es importante destacar que en mayo de 1974, el ejecutivo federal expidió el acuerdo de programación de inversiones federales, por entidad federativa, con el propósito fundamental de que cada uno de los 14 COPRODES, establecidos hasta entonces, formulara y remitiera al presidente de la república una proposición de programa de inversiones federales para la entidad correspondiente.

Lo anterior, con la finalidad de que el ejecutivo federal contara con mayores elementos de juicio para una asignación de recursos más racional de la inversión pública en las entidades federativas.

A principios de 1975 se avanzó notablemente en estos propósitos al establecerse, mediante decreto presidencial, los COPRODES en los estados en que aún no existían, y modificando a los ya creados, para homogeneizar sus estructuras y atribuciones con el fin de manejar criterios y conceptos similares que hicieran más eficaz su actuación. Al efecto se definió a los comités como organismos públicos

dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

También en 1975 se integró la comisión nacional de desarrollo regional, cuyas funciones, entre otras, consistieron en sugerir lineamientos para la programación, y emitir opinión sobre las propuestas anuales presentadas por los COPRODES. En 1976 se modificó la base legal de esta comisión y sus atribuciones se ampliaron al ámbito de los asentamientos humanos, por lo que se le llamó comisión nacional de desarrollo regional y urbano.

De igual manera, se ampliaron las funciones de los COPRODES, incorporándoseles todas aquellas atribuciones vinculadas a la planeación y coordinación del desarrollo urbano.

Bajo la administración de José López Portillo, desde finales de 1976, se impulsó un proceso de reforma administrativa que tuvo que partir de una readecuación del marco jurídico vigente hasta entonces.

Con la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se redistribuyeron las atribuciones y responsabilidades de las dependencias y entidades del ejecutivo y se organizó el funcionamiento de los sectores en un nuevo esquema que se integró en tres niveles. En el primero, está la base sustantiva de orientación y apoyo global a las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, coordinación, información, evaluación y control, que se asignó a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto; en el segundo nivel está la figura del coordinador sectorial, en torno al cual se han agrupado todas las entidades de la administración pública paraestatal con funciones afines; y, finalmente, el nivel de las propias entidades. Todo esto implicó convertir a cada dependencia y entidad en un instrumento de responsabilidades claramente definidas, de modo que no hubiese duplicación de funciones.

Asimismo, dentro de las mismas dependencias y entidades se afirmaron como mecanismos permanentes de reforma administrativa, entre otros, los siguientes órganos: las comisiones internas de administración y programación, como consejos internos de participación y asesoría para la toma de decisiones; y las unidades de organización y métodos; de programación, de evaluación y de información, orientación y quejas. Estas unidades, además de realizar sus propias funciones, trabajan coordinadamente con unidades similares de otras dependencias, a través de los respectivos comités técnicos consultivos.

Todas estas reformas efectuadas en la organización del sector público, constituyen algunos de los principales aspectos que caracterizan a la actual estructura institucional, administrativa y normativa, que define y asigna responsabilidades para toda la administración pública en el proceso integral de la planeación, y que junto con la metodología derivada del marco conceptual, expuesto desde el comienzo del presente régimen y de un proceso de planeación que se basa en los dos elementos anteriores, configuran el actual sistema nacional de planeación.

A la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto se le asignaron, entre otras importantes responsabilidades, la de desempeñar las funciones relativas al proceso integral de planeación; la elaboración del proyecto del presupuesto de egresos de la federación; la de integrar la cuenta de la hacienda pública federal, y la de coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los ejecutivos estatales, para la ejecución de acciones coordinadas que sirvan para impulsar y promover el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

A finales del primer trimestre de 1980, la Secretaría de Programación y Presupuesto

presentó el plan global de desarrollo 1980-1982, en el que se encuentran consignados los grandes objetivos nacionales de desarrollo económico y social para dicho período; se establece el marco general de la economía en el que habrán de procurarse dichos objetivos y se presentan las estrategias, políticas, recursos, acciones y demás medidas con las cuales se buscará el cumplimiento del plan en los ámbitos global, sectorial y regional.

Precisamente, es a nivel regional y en apoyo a la política de fortalecimiento del federalismo, en donde el gobierno de la nación ha llevado a cabo importantes esfuerzos, que constituyen significativos logros para la consolidación del sistema nacional de planeación. Con base en sus acciones, ha sido posible fijar apoyos firmes para consolidar al convenio único de coordinación federación-estados y a los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES), como elementos fundamentales de la vertiente regional de dicho sistema.

En este sentido, destacan las tareas impulsadas para avanzar en los esquemas de planeación para el desarrollo regional, mediante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación intergubernamental; la elaboración y permanente actualización de los planes estatales de desarrollo; la implantación de normas y lineamientos para la programación-presupuestación de la inversión, gasto y financiamiento federales en los estados; así como el establecimiento de sistemas y métodos para el seguimiento, control y evaluación de las acciones convenidas entre la federación y los estados, y la instrumentación de diversas políticas y estrategias para extender el fomento e impulso del desarrollo integral, armónico y equilibrado, en todos los estados de la república.

1.2. Evolución de los principales mecanismos e instrumentos de coordinación inter-

gubernamental para la promoción del desarrollo estatal, en el período 1976-1982

Desde su inicio, la presente administración propuso fortalecer el pacto federal consagrado en nuestra Constitución Política, para coadyuvar al desarrollo autónomo y equitativo de las entidades federativas.

Asimismo, planteó la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización y desconcentración de la función pública, aumentando el apoyo técnico y financiero a los estados y municipios.

En tal virtud, desde los primeros días del presente régimen, se establece la vertiente regional del sistema nacional de planeación, con la concepción y puesta en marcha del convenio único de coordinación (CUC), instrumento que permite coordinar y armonizar las acciones de los ejecutivos federal y estatales, en materias que les competen de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común.

Mediante el convenio se ha buscado impulsar el desarrollo armónico y equilibrado de las diversas regiones del país, así como fortalecer la capacidad de administración, programación, ejecución y evaluación de los gobiernos estatales, para lo cual se ha avanzado en el proceso de descentralización de la función pública federal hacia las entidades federativas, ampliando y vigorizando la participación de éstas en las tareas del desarrollo y propiciando la colaboración de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la solución de sus problemas.

La operación del CUC se inició desde 1977, con la descentralización a los gobiernos locales de 14 programas de inversión, los que más tarde adoptaron la denominación de programas estatales de inversión (PEI), con lo cual se buscaba, primordialmente, fortalecer su capacidad administrativa y de gestión.

Posteriormente, la cobertura programática del convenio se amplió con la incorporación de dos modalidades adicionales, los programas sectoriales concertados (PROSEC) y los programas de desarrollo estatal (PRODES); y se fueron incorporando a su contexto programas y estrategias de alcance nacional, tales como el sistema alimentario mexicano (SAM), el programa integral para el desarrollo rural (PIDER), el plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), etc.

Las enseñanzas acumuladas durante los primeros años de operación del CUC, el análisis de las experiencias logradas y la valiosa colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatales, han permitido su evolución, superándolo y enriqueciéndolo para dotarlo de una dinámica y solidez que lo constituyen en un auténtico convenio para el desarrollo.

Así, se han establecido las reglas para la operación descentralizada de los programas por parte de los estados. Como instrumento de planeación, de reforma administrativa y de la alianza para la producción, ofrece múltiples posibilidades de acción concertada entre los órdenes de gobierno federal y estatal y, a través de éste, con el municipal.

Uno de los aspectos más relevantes de la estrategia para fortalecer el federalismo, ha sido el incremento del apoyo financiero a entidades federativas y municipios, así como el avance en el proceso de descentralización y desconcentración de la función pública, para cumplir de manera más eficaz y eficiente con las responsabilidades del estado en las tareas del desarrollo. En el primer caso, el CUC propició uno de los cambios más importantes registrados en la reforma presupuestal, al quedar instituido el ramo vigesimosexto promoción regional en el presupuesto de egresos de la federación para 1982.

Durante el presente régimen, la acción

del CUC ha propiciado también el fortalecimiento de las estructuras orgánicas estatales, mediante la transferencia de funciones y participación del gobierno federal en entidades paraestatales de interés y alcance local.

El convenio ya no sólo incluye la transferencia de recursos financieros de la federación a los estados para la ejecución de los programas descentralizados, sino que ha permitido la acción coordinada de las dependencias federales y estatales en la ejecución de programas de alcance nacional y la realización de proyectos para el desarrollo de productos, regiones o sectores que los estados consideren estratégicos para el progreso de sus respectivos ámbitos territoriales. Comprende, además, los mecanismos para la participación de los gobiernos locales en la consecución de los propósitos de los programas prioritarios del gobierno federal, y para la instrumentación de los esquemas de planeación integral para el desarrollo de reforma administrativa en el ámbito regional, de promoción del bienestar social y de fortalecimiento de las administraciones municipales.

La estructura actual del convenio único de coordinación expresa la concreción de la voluntad política de la unidad; define las materias de colaboración y sus mecanismos de operación y establece el canal único de todas las acciones federales y estatales para buscar su racionalidad y congruencia.

Es en este marco del CUC, que los ejecutivos federal y estatales acordaron el procedimiento para sustituir a los comités promotores del desarrollo socio-económico de los estados (COPRODES), por comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES), organismos creados y regidos por actos y normas jurídicos propios de los gobiernos de los estados, con el propósito de coordinar y hacer compatibles a nivel local, las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales; de promover la participación de los sectores social y

privado en materia de planeación integral, y cuya operación permite a las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, actuar como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

Con la transmisión de esta función coordinadora a los gobiernos estatales se establecieron los fundamentos para lograr no sólo una mayor congruencia formal en la estructura federal del sistema nacional de planeación, sino que, además, se ha fortalecido la capacidad programática y ejecutiva de los gobiernos locales, al otorgárseles mayor participación en las decisiones de política socio-económica y del gasto público federales a realizarse en sus respectivas entidades federativas.

El compromiso asumido por los ejecutivos federal y estatales en el CUC para sustituir a los COPRODES por COPLADES, llevó a los mismos a suscribir los respectivos acuerdos de coordinación, en donde quedaron sentadas las bases para su integración y funcionamiento, lo que permitió armonizarlos a nivel nacional y operar, desde la perspectiva del sistema nacional de planeación, como elementos coadyuvantes de su vertiente regional.

Los avances registrados por el convenio único de coordinación han permitido que el ejecutivo federal, por conducto de sus dependencias y entidades que actúan a nivel local, proporcionen asesoría, apoyo técnico y financiero a los gobiernos de los estados para formulación de sus respectivos planes estatales de desarrollo (PLADES). La integración de estos planes se inició en 1979, expresando, a nivel nacional, un considerable esfuerzo de planeación cuyos planteamientos buscaban establecer el marco normativo para orientar la inversión pública en los estados, así como inducir las acciones concertadas entre los sectores público, social y privado.

La formulación de los 31 planes estatales de desarrollo, permitió la identificación de las prioridades locales, constituyendo un insumo importante para la definición de la política regional del plan global de desarrollo 1980-1982 formulado por el gobierno federal; a partir de 1981, se hizo necesario actualizarlos a fin de incorporarles los avances obtenidos en la planeación global y sectorial. De esta forma, los PLADES se han convertido en elementos idóneos para vincular las etapas de planeación y programación a nivel regional, constituyendo un instrumento que favorece la toma de decisiones de política económica en cada uno de los estados.

La propia evolución que registra el convenio único de coordinación, ha permitido que los COPLADES apoyen la formulación y revisión, en el ámbito regional, del programa de acción del sector público (PASP), que es la expresión a nivel programático de los planteamientos consignados en el plan global de desarrollo, y mediante el cual se hace efectiva la instrumentación de sus políticas globales, sectoriales y regionales.

Finalmente, los avances del CUC también han permitido que el proceso de programación-presupuestación federal a nivel regional, se realice en el seno de los COPLADES. Dentro de este proceso se definen los mecanismos de coordinación para hacer compatibles los criterios de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los planteamientos que formulan las comunidades estatales. A partir del estudio y experiencias anteriores, y con base en medidas adoptadas recientemente, se ha logrado que la programación-presupuestación que se efectúa en los COPLADES y la que se define a nivel central no sean concebidos como procesos distintos, sino fases distintas de un sólo proceso.

En cuanto a los problemas detectados que afectan la operación de los anteriores instrumentos promotores del desarrollo re-

gional se pueden señalar, entre otros, los siguientes:

Algunas dependencias federales no han incorporado, operativamente, al esquema del convenio único, los convenios parciales que tienen celebrados con los ejecutivos estatales, y en otros casos se siguen suscribiendo nuevos convenios al margen de su contexto. Esta situación ha revelado falta de congruencia y uniformidad en la actuación de la federación en los estados.

La descentralización de programas y recursos financieros a las entidades federativas, no ha sido acompañada de la transferencia de los recursos humanos, técnicos y materiales complementarios, lo cual dificultó la capacidad de ejecución de obras de los gobiernos estatales.

También deben mencionarse los problemas derivados del proceso inflacionario de la economía que abaten los presupuestos convenidos; los incumplimientos y retrasos de los compromisos financieros de los gobiernos de los estados y de las comunidades locales beneficiarias.

Asimismo, en algunos estados no se han podido aprovechar todas las ventajas y los beneficios que se derivan del convenio para fortalecer la capacidad ejecutora de sus dependencias y entidades; ni se ha consolidado en otros, la creación de empresas constructoras locales, prefiriendo dejar en manos de las dependencias federales la ejecución de los proyectos, procedimiento que debería ser transitorio.

En cuanto a los COPLADES, en lo que corresponde a los problemas y dificultades que se oponen a su pleno desarrollo y consolidación, se pueden mencionar, como más importantes, los relacionados con su integración y los relativos a su operación.

La estructura orgánica de los comités es, a nivel nacional, heterogénea, en parte esto se explica por las diferentes caracterís-

ticas y especificidades que muestran entre sí las diversas entidades federativas; obedece también a que no todos los COPLADES han expedido sus reglamentos interiores, lo que provoca la falta de definición de las atribuciones de sus distintos órganos.

Se ha observado una disímbola participación de las dependencias federales en los comités, originada por la deficiente normatividad de sus áreas centrales, o por deficiencias de su proceso de desconcentración. Asimismo, no se han establecido, en muchos comités, mecanismos operativos que induzcan en ellos la mayor participación de los sectores social y privado.

Por lo que toca a los planes estatales de desarrollo, se ha apreciado que han adolecido de la falta de vinculación necesaria que debe existir entre las prioridades estatales y las que se definen a nivel nacional por los sectores de la administración pública federal, fundamentalmente por la falta de participación y de representación de los segundos en los COPLADES.

En el mismo sentido, resulta conveniente destacar que, en la formulación de los planes estatales de desarrollo no siempre se incorporan los planteamientos de los municipios.

Deben señalarse también, los problemas derivados de la falta de vinculación entre el plan y el presupuesto anual, lo que provoca problemas en la instrumentación de los planes. Esta situación se agudiza por la notable diferencia de recursos financieros manejados por la federación en los estados con relación a los recursos propios de los gobiernos locales.

Por lo que respecta al proceso anual de programación-presupuestación, cabe destacar que la elaboración, por parte de los COPLADES, de las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales, ha mejorado sustancialmente, al contarse con lineamientos, procedimientos e instrumentos

específicos para el efecto. No obstante, los resultados obtenidos todavía no son satisfactorios, en virtud de que la respuesta, por parte de las dependencias federales, a estos planteamientos ha sido, en general, heterogénea, así como porque sigue prevaleciendo un excesivo centralismo que impide que los órganos regionales de dichas dependencias, participen en ese proceso como canales eficaces y eficientes de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

Resulta oportuno hacer notar que todavía no existen eficientes mecanismos de control y evaluación de las acciones convenidas entre la federación y los estados, dificultándose de esta manera, la retroalimentación del proceso integral de planeación a nivel local.

Finalmente, se han detectado problemas en la operación de los programas descentralizados a los estados, derivados de la multiplicidad de normas, lineamientos y procedimientos que para cada modalidad de inversión tiene establecidos la federación, originando duplicidad de acciones y desperdicio de recursos humanos, técnicos y materiales.

Los problemas arriba señalados, han sido analizados en los foros de comunicación y diálogo establecidos entre la federación y los estados, proponiéndose alternativas de solución concertadas, a fin de hacer más eficaz y eficiente la acción intergubernamental para la promoción del desarrollo.

2. Objetivos

Durante su recorrido por el país, con motivo de su campaña política como candidato a la presidencia de la república, Miguel de la Madrid ha manifestado en diversos pronunciamientos la necesidad de descentralizar la vida nacional, de los cuales se han derivado los siguientes objetivos:

1. Atenuar el centralismo, revisando y

redefiniendo con toda objetividad el actual esquema constitucional de distribución de competencias entre federación, estados y municipios;

2. Fortalecer el federalismo, descentralizando el poder, la cultura, la política, la técnica, la educación y la economía, propiciando la participación popular en todos los aspectos de nuestra vida nacional;
3. Fortalecer la participación de los gobiernos de los estados y de los municipios, en las grandes tareas del desarrollo nacional, otorgándoles más recursos, más facultades y más responsabilidades;
4. Devolver a los gobiernos de los estados y de los municipios, facultades que se han ido arrojando al gobierno federal; y
5. Diseñar un programa real y efectivo de fortalecimiento municipal, como condición indispensable para una efectiva descentralización de la vida nacional.

Asimismo, en relación con la planeación del desarrollo regional se han derivado los siguientes objetivos:

1. Reafirmar la acción del convenio único de coordinación como instrumento para la planeación concertada hacia el desarrollo;
2. Fortalecer a los mecanismos de planeación del desarrollo en los estados y en los municipios, aprovechándolos en toda su dimensión y en todo su potencial;
3. Alcanzar el desarrollo equilibrado y equitativo entre las distintas regiones del país, consolidando la autonomía política y económica de las entidades federativas;

4. Promover que exista congruencia entre el crecimiento económico de corto y mediano plazos y los objetivos sociales de largo plazo;
5. Fortalecer la vertiente federalista, vigorizando la responsabilidad de los gobiernos de los estados en las tareas del desarrollo, y también avanzando y profundizando en todos los programas de fortalecimiento del gobierno municipal.
6. Fortalecer la coordinación entre el nivel federal, el estatal y el municipal, impulsando en el proceso integral de planeación, la congruencia global y sectorial con la estatal y municipal;
7. Dar mayor participación en los procesos de planeación del desarrollo a los municipios y a las fuerzas económicas y sociales de cada entidad federativa;
8. Transferir a las entidades federativas de menor desarrollo relativo, recursos generados en áreas más prósperas; y
9. Constituir instancias estatales para impulsar el desarrollo regional.

3. Estrategias

Para el logro de los objetivos anteriormente expuestos, se ha considerado conveniente instrumentar las siguientes políticas y líneas de acción:

3.1. Políticas

a. En materia de descentralización:

1. Se promoverá una planeación que tienda a fortalecer nuestro sistema federal, disminuyendo el agobiante centralismo que ya es obstáculo al desarrollo y que debe mitigarse a la brevedad posible;

2. Se deberá acelerar la descentralización de la vida nacional en lo político, en lo económico, en lo social y en lo cultural, para alcanzar los grandes objetivos nacionales;
 3. Se dependerá del vigor y de la iniciativa que se generen en la provincia mexicana, para fortalecer el sistema federal y hacer efectiva la descentralización de la vida nacional.
 4. Se descentralizará la vida nacional, como condición indispensable del proceso de democratización integral y como elemento que coadyuvará a la sociedad igualitaria;
 5. Se redistribuirán geográficamente las actividades productivas y se crearán condiciones propicias para que se multipliquen la inversión y el empleo en todo el territorio nacional;
 6. Se deberán revertir las inercias centralizadoras de la federación en perjuicio de los estados, pero también las tendencias centralizadoras de los gobiernos de los estados en perjuicio de los municipios;
 7. Se exigirá un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios;
 8. Se fortalecerá a los gobiernos de los estados y de los municipios, evitando que las decisiones para el desarrollo se tomen exclusivamente a nivel central y promoviendo que en ellos exista una mayor participación popular; y
 9. Se requerirá que los estados y municipios asuman sus responsabilidades constitucionales, antes de que la federación siga absorbiendo todas las responsabilidades del país y siga haciendo crecer el poderío del gobierno federal.
- b. En materia de planeación del desarrollo regional:
1. Se rechazará la planeación centralizada y tecnocrática, promoviendo una planeación participativa y popular;
 2. se respetará la autonomía, la diversidad y la heterogeneidad de las distintas regiones de nuestro país;
 3. Será de gran importancia conseguir que las políticas postuladas a nivel nacional se traduzcan en resultados a nivel regional;
 4. Se buscará un desarrollo equilibrado que aproveche íntegramente las potencialidades de crecimiento, en un ambiente de desarrollo socialmente justo;
 5. Se propiciará un desarrollo económico equilibrado para no depender exclusivamente de alguna actividad;
 6. Se orientará la planeación, buscando darle a cada ciudadano y a las nuevas generaciones, un más seguro horizonte de acción y desarrollo personal y colectivo en su propia tierra y con su propio trabajo, para frenar la emigración y abatir la marginalidad;
 7. La planeación que demanda el país será para instrumentar una política de desarrollo que nos permita seguir creciendo para satisfacer el reiterado reclamo popular de empleo, buscando el equilibrio regional y llevando a cabo una lucha frontal contra la carestía de la vida;
 8. Se fortalecerá más el desarrollo regional, partiendo de una mejor distri-

bución de la población en el territorio nacional;

9. Se abordarán los problemas del desarrollo regional mediante un sistema de planeación democrática;
10. Se buscará extender a todas las regiones, por lejanas que estén, los beneficios del desarrollo nacional, comunicándolas mejor, canalizándoles más recursos, que propicien el mejor aprovechamiento de sus potencialidades, y que su población tenga más empleos en condiciones dignas y tengan más y mejores servicios públicos, para satisfacer los mínimos de bienestar a que tienen derecho;
11. Se promoverá el desarrollo regional de la frontera, impulsando su integración con los mercados de producción y de consumo del interior del país;
12. Se combatirán los desequilibrios en el desarrollo regional fortaleciendo y modernizando el federalismo, y vigorizando a los gobiernos de los estados y los municipios;
13. Se intensificará la desconcentración de actividades y recursos, propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del desarrollo;
14. Se buscará, como exigencia de la planeación democrática, la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas del desarrollo nacional; y
15. Se consolidarán las instancias estatales de planeación para el desarrollo y se inducirá la creación de los instrumentos municipales de programación, vigorizando los que ya existen.

3.2. Líneas de acción

Con el propósito de llevar a cabo estas políticas, se plantean las siguientes líneas de acción:

a. En materia de descentralización:

1. Revisión del régimen de competencias de la hacienda pública para propiciar una mayor distribución de los ingresos, acorde a las responsabilidades constitucionales de cada instancia de gobierno;
2. Revisión de las acciones que realiza la administración pública federal, para determinar cuáles sectores de servicios o de actividad ameritan un proceso de descentralización;
3. Promoción de reformas a las constituciones de los estados, para restituir facultades legales a los ayuntamientos, así como de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros, para que puedan proporcionar los servicios públicos mínimos a que todo municipio está obligado;
4. Apoyo de la federación a los municipios cuando los casos así lo ameriten. La intervención de la federación debe llevarse en tal forma que no sustituya la responsabilidad de los gobiernos municipales ni la de los gobiernos de los estados;
5. Promoción del sistema delegacional del gobierno federal, otorgando más autoridad a las delegaciones y dándoles más poder de decisión, para acercar la solución de los problemas al sitio donde se generan;
6. Revisión a fondo de la política de subsidios para que se utilicen con propósitos productivos y de justicia

distributiva y para evitar que beneficien la concentración de la riqueza; y

7. Establecimiento de programas de capacitación, orientados a los recursos humanos locales, para integrar los efectivamente a las instituciones y programas de gobierno.
- b. En materia de planeación del desarrollo regional:
1. Promoción de proyectos prioritarios para atender problemas de marginación o para impulsar productos, regiones o sectores que se consideren estratégicos;
 2. Realización de esfuerzos para acompañar la programación sectorial con la programación regional;
 3. Implantación y perfeccionamiento del sistema de planeación democrática, en virtud del cual se fijen objetivos y metas, se definan la estrategia de acción, se establezcan los programas de trabajo a nivel nacional y a nivel regional, y tanto en uno como en otro, concurren los diferentes sectores buscando una política integral de desarrollo que permita alcanzar los grandes objetivos nacionales;
 4. Promoción para desarrollar las regiones que tienen mayores potencialidades, entre ellas, nuestras costas y fronteras;
 5. Apoyo a los estados y municipios que fomenten la industrialización de sus comunidades en el marco de la planeación democrática;
 6. Apoyo con prioridades bien definidas, al programa de puertos industriales, concebido como un gran proyecto de desarrollo regional en las costas de México, atendiendo también los aspectos comercial, pesquero y turístico;
 7. Vinculación de las líneas estratégicas de acción de la política regional; las orientadas a lograr un mejor equilibrio regional, las de fomento a polos prioritarios y las de regulación y ordenación de la zona conurbada del centro del país;
 8. Promoción para que, a través del programa nacional de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres, se busquen fuentes estables de empleo, propiciando que las maquiladoras no sean una fuente eventual y cambiante de trabajo;
 9. Promoción de autosuficiencia regional; racionalización del aprovechamiento de los recursos naturales de los estados y dotación a las comunidades de más y mejores servicios públicos;
 10. Participación de los municipios en los comités estatales de planeación para el desarrollo y establecimiento de comités municipales de planeación, como elementos integrantes de los sistemas estatales de planeación, buscando fórmulas específicas para que su integración y funcionamiento se adecúen al marco político, jurídico y administrativo de cada entidad federativa;
 11. Concurrencia en los comités estatales de planeación para el desarrollo, de los funcionarios locales y federales para analizar, vigilar y ejecutar las tareas relativas a la planeación.
 12. Establecimiento de criterios claramente orientados a la promoción regional para la asignación del gasto corriente y de inversión. El gasto público federal deberá apoyar al má-

ximo la creación de una infraestructura física y social en las regiones promisorias del país, sin descuidar el gasto social en las regiones menos favorecidas y el indispensable para atender las necesidades populares en los grandes centros de población; y

13. Establecimiento, vía encaje legal, de mecanismos institucionales para que el ahorro generado en cada entidad federativa se canalice prioritariamente a la promoción de actividades de fomento económico, identificadas en los planes estatales de desarrollo.

4. Instrumentos

El impulso del desarrollo regional tiene, como principal elemento, la descentralización de la vida nacional. Su interrelación precisa evolucionar los términos de coordinación de los tres niveles de gobierno, y de éstos con los sectores social y privado.

Premisa fundamental la constituye el irrestricto respeto de ámbitos de competencia, lo cual determina la necesidad de convenir los términos de instrumentación del proceso de descentralización que garantice el cumplimiento de la prioridad nacional de fortalecimiento del federalismo.

De particular importancia resulta la concepción del sistema nacional de planeación democrática, y su vinculación con sistemas análogos en el nivel estatal, cuya instalación deberá ser promovida ante los gobiernos de los estados, buscando la armonización de acciones a nivel nacional y procurando la necesaria flexibilidad que permita su adecuación a las características específicas de cada entidad federativa y el aprovechamiento de sus instancias, instrumentos, recursos y, sobre todo, experiencias.

En el presente capítulo se exponen los principales mecanismos operativos que a

corto y mediano plazos promoverán e impulsarán un mayor desarrollo regional, así como aquellos instrumentos que servirán de soporte para vigorizar la acción de los gobiernos estatales y municipales.

a. Coordinación intergubernamental

Con el propósito de continuar avanzando en la construcción y consolidación del sistema nacional de planeación democrática, el cual pretende lograr que las acciones de todos los sectores de la sociedad converjan hacia los grandes propósitos nacionales consagrados en nuestra carta magna, se considera necesario instituir en cada una de las entidades federativas, sistemas estatales de planeación autónomos, mismos que se conciben en comunicación permanente con el sistema nacional, a través de los comités estatales de planeación para el desarrollo (COPLADES).

Con objeto de armonizar a nivel nacional la operación de estos sistemas estatales, y a efecto de lograr su adecuada vinculación con el sistema nacional, se celebrarían acuerdos de coordinación entre los ejecutivos federal y estatales en el marco del convenio único de coordinación 1983.

De esta forma, el CUC sería el eje de las relaciones entre los dos sistemas, ya que ha sido definido como el instrumento de planeación concertada para el desarrollo, que busca fórmulas políticas y operativas para hacer de los gobiernos estatales, administradores corresponsables de la acción federal y para que ambos órdenes de gobierno coordinen y programen sus tareas con absoluto respeto a sus ámbitos de competencia.

Asimismo, en la construcción de los sistemas estatales de planeación, los municipios desempeñarían un papel muy importante a través de comités municipales de planeación, los que conformarían el conducto permanente de comunicación y coordinación con los COPLADES.

Adicionalmente, y a efecto de que se generalice a nivel nacional el sistema de coordinación intergubernamental, sería conveniente que los gobiernos de los estados celebrasen convenios únicos de coordinación estado-municipio, con características semejantes a los celebrados entre la federación y los estados.

Con el propósito de conferirle a la planeación un carácter más democrático se ha planteado como necesidad impostergable la institucionalización de la participación social en todas sus etapas (formulación, instrumentación, control y evaluación), a través de mecanismos de comunicación y consulta entre los responsables de la planeación y los distintos grupos sociales.

Para tal efecto, se ha propuesto la creación de foros y mecanismos que la instrumenten en los niveles federal, estatal y municipal.

Para el nivel federal, se crearía un consejo nacional de planeación, presidido por el jefe del ejecutivo federal, creándose comités de planeación global, sectorial, intersectorial y regional.

En virtud de que los COPLADES son organismos de carácter eminentemente participativo, estas instancias constituyen de hecho, la contraparte del consejo nacional de planeación, en el nivel estatal. Sin embargo, se precisaría establecer acuerdos de cooperación entre los ejecutivos estatales y representantes de los organismos e instituciones de los sectores social y privado que actúen en cada entidad federativa.

Por lo que hace al nivel municipal, la instancia idónea está constituida por los comités municipales de planeación ya establecidos en varios estados de la república, o bien, por instancias afines como los subcomités regionales o municipales creados en varios COPLADES del país.

Por otra parte, se considera conveniente extender hacia otras materias, las experiencias adquiridas en las reuniones nacionales celebradas con la participación de funcionarios de los gobiernos federal y estatales en materia fiscal, de planeación y de asentamientos humanos, a efecto de contar con mayores canales de consulta, comunicación y diálogo entre los distintos órdenes de gobierno que propicien una mejor coordinación para la resolución de los problemas que afectan a las diversas regiones del país.

b. Planeación integral a nivel local

En el marco del convenio único de coordinación 1982, quedaron establecidos los compromisos entre el ejecutivo federal y los estatales para instrumentar, en el seno de los COPLADES, las acciones relativas al proceso integral de planeación a nivel regional. A este respecto, uno de los avances logrados en esta materia, lo constituyen los planes estatales de desarrollo (PLADES). Mediante su formulación y actualización, se ha establecido el marco normativo para orientar la inversión pública en los estados, e inducir las acciones concertadas entre los sectores público, social y privado.

Debido a que con su instrumentación se han realizado importantes acciones en materia de desarrollo regional, se considera conveniente continuar actualizándolos, a efecto de convertirlos en elementos rectores de la actividad pública en los estados, que permitan vincular las tareas del proceso integral de planeación en sus niveles global, sectorial y subregional; así como incorporar los propósito, planteamientos y necesidades que las comunidades locales han definido en forma prioritaria.

Por otra parte, se requiere que en la definición e instrumentación de los planes para el desarrollo de regiones interestatales que formule el gobierno federal, se promueva una amplia participación de los gobiernos

estatales a través de los COPLADES, en las diversas etapas del proceso de planeación.

Otro elemento importante para fomentar la planeación estatal, lo constituiría la formulación de programas operativos anuales, que se convertirían en la expresión a corto plazo de los PLADES y contendrían las características necesarias para ajustarse a las condiciones coyunturales, dándole así, flexibilidad a la planeación de mediano y largo plazos.

Asimismo, y tomando en consideración la amplia experiencia en materia de programación-presupuestación anual, tanto de los COPLADES como de las más importantes dependencias y entidades de la administración pública federal, que realizan acciones a nivel local, resulta indispensable que el anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación, mismo que a la fecha se define centralmente, se elabore en los COPLADES, en su parte relativa a programas y proyectos de alcance local; una vez que dichos programas y proyectos fueran jerarquizados y ajustados por los COPLADES, conforme a criterios de factibilidad, rentabilidad, beneficio social y disponibilidad de recursos, las dependencias federales del nivel central las validarían para su inclusión en el proyecto de presupuesto que se presentan anualmente a la H. Cámara de Diputados, comunicando a cada comité sobre los resultados de este proceso.

La instrumentación de esta medida conlleva a dotar de facultades a los órganos regionales de las dependencias y entidades federales, a complementar la desconcentración administrativa hacia los estados de aquélla que no tengan representación a nivel local (fiscales y subsidios) que la federación otorga a las entidades federativas. Esta medida de reformas y adiciones a las disposiciones jurídicas y administrativas de la materia. Tomando en consideración la complejidad de estas acciones, se estima factible operar estos cambios en el transcurso de 1983, posibilitándose así que el presupe-

sto de egresos de la federación para 1984 se integre bajo normas y lineamientos específicos que permitan la eficiente ejecución de esta importante medida.

En este marco, deberá consolidarse la integración al esquema del convenio único de coordinación de todos los apoyos financieros (inversión, créditos, participaciones fiscales y subsidios) que la federación otorga a las entidades federativas. Esta medida implica establecer criterios de congruencia y racionalidad en su asignación, para asegurar una óptima utilización de los recursos, complementariedad de acciones y transferencia en la administración de fondos públicos.

Asimismo, y considerando que la información es una herramienta básica para llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso de planeación a nivel local, es necesario institucionalizar en todas las entidades federativas dentro de los COPLADES, subcomités técnicos de información estadística y geográfica que permitan captar y procesar la información que se genera a nivel local, a efecto de que enriquezca la que se produce a nivel nacional.

Además, se estima conveniente perfeccionar dentro de los COPLADES, los mecanismos de control y evaluación de las actividades públicas, a fin de que, en un marco de libre gestión, se evalúen los esfuerzos intergubernamentales, sin detrimento de las atribuciones y responsabilidades de ambos órdenes de gobierno.

Por último, y con el propósito de avanzar firmemente en las tareas de planeación a nivel estatal, se deberá desarrollar un programa integral de capacitación, orientado a técnicos de los gobiernos estatal y municipal relacionados con la materia.

Esta medida implica la revisión de los programas que actualmente llevan a cabo las diversas dependencias federales, a fin de reordenar, bajo criterios de mayor eficien-

cia y cobertura, su enfoque, dirección, recursos y operación.

c. Fortalecimiento municipal

La política de fortalecimiento municipal, para llevar adelante un modelo de desarrollo regional más equilibrado y armónico requiere, para su adecuada instrumentación, impulsar y promover la generalización a nivel nacional de comités municipales de planeación para el desarrollo, para que los municipios dispongan de mayores elementos en las tareas del proceso integral de planeación.

Dichos comités serían creados mediante la celebración de convenios entre el ejecutivo estatal y los presidentes municipales, encargándose de coordinar actividades de planeación a nivel municipal y de promover la participación de la comunidad en la ejecución, conservación, mantenimiento y operación de las obras y servicios públicos.

Asimismo, resulta indispensable fortalecer a los municipios dotándolos de recursos financieros y técnicos, a efecto de mejorar su capacidad administrativa para la ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos que todo gobierno municipal debe proporcionar.

d. Descentralización de programas, recursos y funciones a los gobiernos de los estados

Considerando que la descentralización de la vida nacional es un requisito indispensable para fortalecer el federalismo, es necesario apoyar técnica y financieramente a los gobiernos de los estados y de los municipios para evitar que las decisiones que impactan el desarrollo local se sigan tomando a nivel central, por lo que es conveniente que el gobierno federal descentralice a los estados un mayor número de programas, especialmente aquellos de carácter productivo, y les transfiera más recursos, tomando como base no sólo sus necesidades inmedia-

tas sino también aquellos elementos que les permitan desarrollar las potencialidades de cada región.

Asimismo, es de vital importancia seguir avanzando en la transferencia al régimen estatal, de las funciones que actualmente están a cargo de entidades de la administración pública federal paraestatal, así como la participación del gobierno federal en las mismas, cuando sean de interés exclusivamente local, y estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los gobiernos de los estados.

Igualmente, con el propósito de establecer mayor congruencia y armonía entre las acciones que realizan los gobiernos federal y estatales y de optimizar el uso de los recursos destinados a impulsar el desarrollo socioeconómico de las distintas regiones del país, se sugiere que a partir del ejercicio de 1984, se unifique en una sólo modalidad de gasto, todos los programas descentralizados a los gobiernos de los estados (PEI, PIDER y COPLAMAR).

Para tal efecto, es necesario que en el transcurso de 1983 se revise a fondo la normatividad para la operación de los programas, los procedimientos para la programación-presupuestación y ministración de recursos financieros de los mismos, los mecanismos de supervisión, control y evaluación, y los criterios para la definición de estructuras financieras. Todo ello, con el propósito de simplificar la administración de los programas, eliminar la virtual competencia entre éstos; mejorar su cobertura geográfica, atendiendo prioridades nacionales, estatales y municipales; reducir los costos de operación y garantizar el eficiente manejo de los fondos públicos.

Finalmente, se requiere que exista una mayor y mejor participación de las dependencias y entidades federales en los COPLADES, con el propósito de que coadyuven con los gobiernos de los estados

a consolidar el proceso de planeación regional, que vincule las prioridades nacionales con las que se establezcan a nivel estatal. La instrumentación de esta medida implica reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los reglamentos interiores, leyes orgánicas y actas constitutivas de las dependencias y entidades federales.

e. Modernización administrativa

Observando que los progresos alcanzados en esta materia son verdaderamente notables, ya que varios estados de la república han reformado su estructura administrativa introduciendo, entre otros avances, técnicas modernas de administración y presupuesto por programas, se considera conveniente promover la intensificación de este esfuerzo nacional, difundiendo las experiencias que se han ido obteniendo en este sentido y promover su generalización en todo el país. De esta forma, se estima que podrá contarse con un marco adecuado, para que las actividades gubernamentales se realicen con mayor orden y se desarrollen con absoluta racionalidad y congruencia entre las atribuciones del gobierno, los grandes propósitos nacionales y locales, y los medios y recursos para alcanzarlos.

Este proceso de modernización deberá ser el soporte correlativo de una eficaz descentralización de la vida nacional hacia los estados y los municipios.

5. Recomendaciones

Con el fin de llevar a la práctica tanto los objetivos como las estrategias, y considerando las conclusiones que se derivan del diagnóstico y de los instrumentos en materia de descentralización de la vida nacional y de planeación del desarrollo regional, se plantean las siguientes recomendaciones:

5.1. Plan general de desarrollo 1983-1988

El pronunciamiento formulado por Miguel de la Madrid, en el sentido de impulsar la planeación democrática como técnica de su

gobierno, permitirá fortalecer la programación, definir la estructuración y ejecución de los presupuestos, orientar la acción de los instrumentos de política económica, y sentar las bases para una mayor coordinación intergubernamental y para concertar de manera más amplia las actividades con los sectores social y privado.

En este contexto, sería recomendable que en la formulación del plan general de desarrollo 1983-1988, que De la Madrid ha ofrecido a la nación, se consideren los planteamientos contenidos en los planes estatales de desarrollo, y que una vez aprobado el plan general de desarrollo, se inicie el proceso de actualización de los planes estatales, a fin de incorporarles los avances de la planeación global y sectorial, posibilitando este proceso la participación de los estados en la consecución de los objetivos y prioridades nacionales.

Con este fin se sugiere que, en la formulación del plan general 1983-1988 y de los planes o programas sectoriales que se elaboren, se defina, como unidad espacial básica de la planeación, a cada una de las entidades federativas haciendo coincidir, de esta manera, la técnica con nuestra realidad política federalista.

En virtud de lo anterior, se recomienda que, el compromiso intergubernamental correspondiente a estos propósitos sea incluido en el convenio único de coordinación 1983.

5.2. Convenio único de coordinación 1983

El aprovechamiento de este instrumento de planeación concertada para el desarrollo, de descentralización de la función pública federal y de coordinación intergubernamental, para fortalecer el federalismo, será piedra angular para la puesta en operación de las tesis federalistas planteadas por De la Madrid.

A efecto de que el convenio esté en condiciones de satisfacer estos requerimientos, es necesario dotarlo de una mayor operatividad y capacidad de coordinación entre

los gobiernos federal, estatal y municipales; fortalecerlo como canal único de concertación de acciones e incrementar la participación de los estados, los municipios y los sectores social y privado en la determinación de sus acciones.

De esta manera, mediante el CUC se impulsará con mayor decisión la responsabilidad de los gobiernos de los estados y de los municipios en el desarrollo nacional; se vigorizará la coordinación intergubernamental a efecto de que los estados programen concertadamente con la federación sus acciones, con absoluto respeto a su soberanía y a su libertad; se fortalecerá la capacidad de administración y planeación de los estados y los municipios, posibilitando a su vez una mayor definición en las responsabilidades que a cada uno de los órdenes de gobierno toca en las diferentes fases del proceso integral de planeación, y se permitirá la reglamentación y operación concertada para ejecutar cualquier acción coordinada que pueda emprenderse para impulsar el desarrollo regional.

Con este propósito, se recomienda revisar el actual clausulado del convenio único de coordinación, con el fin de adecuarlo a los nuevos requerimientos que en materia de descentralización de la vida nacional y de planeación del desarrollo regional, demanda el país.

5.3. Sistemas estatales de planeación

El principio constitucional que dota a las entidades federativas de libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior, posibilita la integración de sistemas estatales de planeación por parte de los gobiernos locales, con similares atributos.

A fin de que los estados y los municipios se encuentren con capacidad para responder a las nuevas demandas que plantea la planeación del desarrollo regional, se recomienda promover el establecimiento de dichos sistemas, cuya justificación se encuentra en las características de la fórmula

federal mexicana, que es una distribución de competencias entre el orden normativo central y el orden normativo estatal, y para lo cual se considera prioritario la delimitación precisa de los ámbitos exclusivos de competencias entre ambos órdenes de gobierno, así como de aquellas acciones en las que los mismos son concurrentes.

Así, los sistemas estatales de planeación deberán ser integrales, participativos y democráticos, al igual que el sistema nacional de planeación, conformándose de manera similar a éste, ya que tendrían como elementos característicos una metodología, que consistiría en un sistema de cuatro niveles; congruencia estatal, criterio espacial, congruencia sectorial y criterio de instrumentación; una estructura institucional (administrativa y normativa) que definiría responsabilidades para toda la administración pública estatal y municipal, y un proceso de planeación que ubicaría a los anteriores elementos y constaría de las etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación.

Para su establecimiento, es conveniente que en el ámbito local se promuevan las reformas jurídicas y administrativas, que serían el sustento de una planeación estatal integral, de acuerdo con las características y especificidades de cada entidad federativa.

Al igual que en el nivel federal, se recomienda que, a fin de institucionalizar a la planeación como técnica de gobierno, se formulen en cada estado de la república, leyes de planeación, que normen el proceso en sus etapas de formulación, instrumentación, control y evaluación.

Finalmente, se deberá cuidar la adecuada vinculación que debe existir entre los sistemas nacional y estatales de planeación, para lo cual habría que aprovechar la infraestructura que en este sentido representan el convenio único de coordinación federación-estados, los comités estatales y municipales de planeación para el desarro-

llo y los convenios de coordinación estado-municipio.

5.4 Comités estatales de planeación para el desarrollo

Los COPLADES son organismos estatales, cuyo propósito fundamental es promover y coadyuvar en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar, a nivel local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipales tanto en el proceso integral de planeación, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando en estas tareas la colaboración de los diversos sectores sociales.

No obstante que estos organismos han venido cumpliendo, en términos generales, las tareas que tienen encomendadas, es necesario vigorizarlos con objeto de que los gobiernos locales tengan mayor participación y responsabilidad en las tareas de planeación regional y nacional; promover, en la medida de lo posible, la uniformidad en la operación de los mismos, con el fin de lograr la armonización a nivel nacional del proceso de planeación del desarrollo regional, revisar las distintas disposiciones legales mediante las cuales han sido creados mecanismos de coordinación intergubernamental en los estados que operan, se integran y realizan labores de manera similar a las de los COPLADES, a efecto de evitar duplicidad y dispersión de esfuerzos; fortalecer y mejorar la participación de la federación en estos comités y promoverlos como las instancias que, a nivel local, permitan la participación de las comunidades en la planeación democrática.

Estas acciones podrían llevarse a cabo a través del perfeccionamiento de los mecanismos de diálogo, consulta y concertación establecidas entre la federación y los estados, en materia fiscal, de planeación y de asentamientos humanos, y extender su

cobertura hacia otras materias de interés local. Este mecanismo sería complementario, no supletorio, de la relación específica entre la federación y cada estado de la república.

5.5. Descentralización de programas federales hacia los estados

La descentralización de programas federales hacia los estados, encuentra su razón en el propósito de fortalecer el federalismo consagrado en la Constitución general de la república, como forma de organización política del país, ya que de esta manera se robustece la capacidad de administración, de programación, de ejecución y de evaluación de los gobiernos de los estados y se propicia la colaboración de los distintos grupos sociales en las tareas del desarrollo nacional y, especialmente, en la solución de los problemas que directamente afectan a sus comunidades.

Con este fin, se estima conveniente acelerar la descentralización de programas federales de alcance estatal, sobre todo de carácter productivo, hacia los gobiernos de los estados a partir de 1983, así como para promover que éstos a su vez descentralicen programas a los municipios, para lo cual deberá analizarse la viabilidad de esta medida en el contexto del nuevo esquema de descentralización de la vida nacional. Este proceso deberá ir acompañado de la transferencia de los recursos humanos, técnicos y materiales que las dependencias federales utilicen para la ejecución de dichos programas.

Asimismo, se deberá avanzar en la transferencia a los estados de funciones y participación federales en entidades paraestatales de interés local, con lo cual se reforzaría a las administraciones estatales en su papel de promotores del desarrollo. En este caso también deberá evitarse el centralismo a nivel estatal, mediante el reforzamiento de la capacidad de gestión del municipio.

Con el propósito de instrumentar las medidas que permitan que en los COPLADES se defina el anteproyecto de presupuesto de egresos de la federación en lo relativo a programas y proyectos de alcance estatal, fue necesario definir en el transcurso de 1983, los procedimientos, metodologías e instrumentos correspondientes, así como revisar, entre otras, las leyes orgánicas de la administración pública federal y de presupuesto, contabilidad y gasto público. Asimismo, debió instrumentarse un programa integral de desconcentración administrativa de las dependencias del ejecutivo federal.

5.6. Control y evaluación.

Las demandas planteadas por la población del país, en el sentido de dotar de mayor claridad las acciones que realiza la administración pública, para avanzar con paso firme en las tareas de gobierno con la amplia y expedita participación de la sociedad, hacen recomendable que dichas acciones y tareas sean controladas y evaluadas en forma rigurosa y sistemática en beneficio de los objetivos de una democracia integral.

Para ello, se estima conveniente revisar las normas y reglamentos existentes relacionados con el control y evaluación de las acciones a cargo de las administraciones públicas federal, estatal y municipal, lo que coadyuvará al cumplimiento de los propósitos de renovación moral de la sociedad.

5.7. Información.

La información, considerada como el insumo que permite la debida retroalimentación en el proceso integral de la planeación requiere dar respuesta a las demandas que plantea, dentro de dicho proceso, el nuevo esquema de descentralización de la vida nacional y de la planeación del desarrollo regional.

Con este objeto, se considera recomendable revisar los sistemas nacionales de estadística y de información geográfica, a fin de adecuarlos a las necesidades que plantea el proceso de planeación en los estados.

5.8. Fortalecimiento municipal.

Con el propósito de descentralizar la vida nacional, resulta indispensable fortalecer la autonomía del municipio, célula básica de la división territorial y de la organización política administrativa de las entidades federativas; para lo cual se recomienda revisar con toda objetividad el actual esquema consitucional de competencias entre federación, estados y municipios, para que se disminuyan las tendencias centralistas, tanto federales como estatales.

Con objeto de que los municipios se incorporen decididamente al nuevo esquema que demanda la planeación del desarrollo regional, resulta recomendable que en los procesos de planificación correspondiente se impulse la congruencia global, sectorial y regional con la municipalidad, para lo cual se debe fortalecer la capacidad programática y ejecutiva no sólo de los estados, sino también de los ayuntamientos, dotándolos de los instrumentos suficientes para llevar a cabo dicha responsabilidad en beneficio de sus comunidades.

Asimismo, se deberá poner especial interés en la ampliación de la capacidad económica de los municipios, para lo cual se recomienda revisar y enriquecer el esquema fiscal prevaleciente, a fin de institucionalizar los mecanismos de distribución de participaciones, erradicando así, prácticas discrecionales en esta materia.

5.9. Modernización administrativa.

Los beneficios de la reforma administrativa emprendida por el gobierno federal, se han reflejado en una adecuación y modernización de los órganos públicos, en concordancia con la magnitud y complejidad que en

la actualidad manifiesta el país respecto de su desarrollo económico y social.

A fin de que las acciones en esta materia se adecúen a los nuevos requerimientos que demandan una mayor descentralización de la función pública federal hacia los estados y una más eficiente planeación del desarrollo regional, se estima conveniente revisar los avances logrados en la reforma administrativa emprendida por el ejecutivo federal, con objeto de prever los ajustes derivados tanto de estos nuevos requerimientos, como de las presentes necesidades de coordinación intergubernamental.

La revisión propuesta deberá comprender el estudio de los marcos jurídicos federal, estatales y municipales vigentes, relacionados con la descentralización de la función pública, así como el análisis de los actuales mecanismos de coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno, lo que permitirá efectuar las adecuaciones normativas que procedan, a efecto de dotar de suficiencia operativa a la descentralización de la vida nacional.

BIBLIOGRAFIA

1. Autores varios. Bases para la Planeación Económica y Social de México (Seminario organizado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, en el mes de abril de 1965), Siglo XXI, México, 1976.
2. Autores varios. Diversos Enfoques de la Planeación para el Desarrollo, Revista de Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 30, No. 11 México, noviembre de 1980.
3. Barking David y King Timothy. Desarrollo Económico Regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México), Siglo XXI, México, 1978.
4. Carrillo Arronte, Ricardo. Sector Público y Desarrollo Regional. El Desarrollo Regional y Replanteamiento del Modelo Mexicano del Crecimiento Económico; Seminario de Economía del Sector Público, Facultad de Economía de la UNAM, Sección Económica No. 2, 1978.
5. Carrillo Castro, Alejandro. Fortalecimiento del Pacto Federal y Reforma Administrativa, INAP, Serie Praxis, México, D.F., 1981.
6. Comisión de Descentralización de la Vida Nacional. Lineamientos para la Descentralización de la Vida Nacional, Documento de Trabajo; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 1982.
Análisis de las Ponencias Recopiladas en la Consulta Popular sobre Federalismo y Descentralización de la Vida Nacional, Documento Anexo; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F. julio, 1982.
7. Comisión de Planeación Democrática. Consideración Respecto al Sistema Nacional de Planeación, Documento de Trabajo, México, D.F., agosto 4 de 1982.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1981.
9. De la Madrid, Miguel. Cien tesis sobre México; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 1982.
Estudios de Derecho Constitucional; Partido Revolucionario Institucional, ICAP, México, 1981.
Las Prioridades Nacionales; Partido Revolucionario Institucional, Comité Ejecutivo Nacional, México, D.F., 1982.
Palabras pronunciadas durante la Reunión de Consulta Popular sobre Federalismo; San Juan del Río, Qro. 30 de mayo de 1982.
Palabras pronunciadas durante la Reunión de Consulta Popular sobre Fortalecimiento Municipal; León, Gto. 25 de mayo de 1982.

- Pensamiento Político, Tomo I: agosto de 1976 - septiembre de 1981; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F. 1981
- Pensamiento Político, Tomo II: 25 de septiembre - 18 de noviembre de 1981; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F. 1982.
- Pensamiento Político, Tomo III: 20 de noviembre de 1981 - 25 de enero de 1982; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F. 1982.
- Pensamiento Político, Tomo IV: 25 de enero - 29 de marzo de 1982; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 1982.
- Plan Básico 1982 - 1988 y Plataforma Electoral; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 24 de octubre de 1981.
- Por la Descentralización de la Vida Nacional; Partido Revolucionario Institucional, México, D.F. 1982.
10. Nudelman U. Pablo. Sistemas Nacionales de Planeación. Aspectos Conceptuales, PROCADE - ONU, México, 1981.
 11. Pesqueira Olea, Eduardo. El Sistema Nacional de Planeación en el Ambito del Desarrollo Regional, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, S.A., México, 1981.
 12. Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 Años de Planificación y Administración Pública en México (ensayos), INAP, México, julio de 1974.
 13. Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Convenio Unico de Coordinación. Propositiones para consolidar el Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal; Cancún, Q.R., junio de 1982.
Memoria de la Primera Reunión Nacional de Funcionarios de los Gobiernos de los Estados y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cocoyoc, Mor., 30, 31 de julio y 1o. de agosto de 1980; México, octubre de 1980.
 14. Sáenz Arroyo, José. Bases Constitucionales de la Planeación en México, en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, SPP, Porrúa, S.A., México, 1981.
 15. Secretaría de la Presidencia. La Planeación en México, México, 1968.
 16. Secretaría de Programación y Presupuesto. El Convenio Unico de Coordinación para el Desarrollo, México, 1982.
El Sistema Nacional de Planeación y la Instrumentación del Plan Global de Desarrollo, México, 1981.
Hacia un Sistema de Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Estatal, México, 1982.
Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), México, 1981.
Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, México, 1980.
Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, México, 1981.
 17. Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana; Retrovisión y Perspectivas, Siglo XXI, México, 1971.
Planes de Desarrollo Económico y Social en México, Sepsetentas, México, 1975.
 18. Vuskovic, Pedro. Técnicas de Planificación, ILPES, Chile, 1973.