

U

A M -

T E S I S

" LA PLANEACION EN MEXICO Y

SU IMPACTO A NIVEL ESTATAL "

D. A. M. ITAPALAPA BIBLIOTECA

Lic. Economía

ALUMNOS:

Isaac Rojkind Orleansky

José Antonio Amozurrutia Jiménez

Jesús María Huizar Maciel

José Manuel de los Arcos Torres

Hector Rafael López Sotelo

ASESOR:

Mtro. Raúl E. Molina Salazar

OCTUBRE/88.

P A R T E I

LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

	Pág.
Cap. I. - <u>MARCO HISTORICO Y JURIDICO DE LA PLANEACION</u>	1
I.1. Marco Constitucional y Federalismo	2
I.2. Historia de la Incorporación de la Planeación en la Administración Pública	4
I.3. La Planeación Regional	6
I.4. Los Convenios Unicos de Coordinación	8
I.5. Integración Jurídica de la Planeación	11
Cap. II. - <u>ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA PLANEACION</u>	14
II.1. La Administración Pública Centralizada	15
A) Dependencias Globalizadoras	16
B) Estructura Programática Sectorial	24
C) Mecanismos de Coordinación Inter e Intra Sectoriales.	29
II.2 La Administración Pública Paraestatal	36
II.3. La Administración Pública Estatal	38
A) Características Generales	38
B) Grado de Adecuación a los Requerimientos para la Planeación.	40
C) COPLADES	43

P A R T E II

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

	Pág.
Cap. III. - <u>CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</u>	57
III. 1. Participación del Sector Social y Privado	58
III. 2. Vertientes de Instrumentación	62
III. 3. Instancias de Coordinación y Niveles de Congruencia	65
Cap. IV. - <u>UBICACION DE LA PLANEACION REGIONAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</u>	70
IV. 1. Grado de Integración de la Planeación - en los Estados.	72
IV. 2. Importancia del COPLADE en la Planeación Regional	74
IV. 3. Articulación entre los Organos Estatales y Federales	76
A) Los Mecanismos de Participación de los Organos Estatales en las Decisiones Nacionales	77
B) Participación de los Estados en la Asignación del Gasto Público Federal.	81
Cap. V. - <u>FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EN SUS DIVERSOS NIVELES</u>	86
Cap. VI. - <u>CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</u>	94
Cap. VII. - <u>CONCLUSIONES</u>	97
BIBLIOGRAFIA	110

PRESENTACION

P A R T E I

LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

	Pág.
Cap. I. - <u>MARCO HISTORICO Y JURIDICO DE LA PLANEACION</u>	1
I.1. Marco Constitucional y Federalismo	2
I.2. Historia de la Incorporación de la Planeación en la Administración Pública	4
I.3. La Planeación Regional	6
I.4. Los Convenios Unicos de Coordinación	8
I.5. Integración Jurídica de la Planeación	11
Cap. II - <u>ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA PLANEACION</u>	14
II.1. La Administración Pública Centralizada	15
A) Dependencias Globalizadoras	16
B) Estructura Programática Sectorial	24
C) Mecanismos de Coordinación Inter e Intra Sectoriales	29
II.2. La Administración Pública Paraestatal	36
II.3. La Administración Pública Estatal	38
A) Características Generales	38
B) Grado de Adecuación a los Requerimientos para la Planeación.	40
C) COPLADES	43

P A R T E I I

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

	Pág.
Cap. III. - <u>CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</u>	57
III.1. Participación del Sector Social y Privado	58
III.2. Vertientes de Instrumentación	62
III.3. Instancias de Coordinación y Niveles de Congruencia	65
Cap. IV. - <u>UBICACION DE LA PLANEACION REGIONAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</u>	70
IV.1. Grado de Integración de la Planeación - en los Estados.	72
IV.2. Importancia del COPLADE en la Planeación Regional	74
IV.3. Articulación entre los Organos Estatales y Federales	76
A) Los Mecanismos de Participación de los Organos Estatales en las Decisiones Nacionales	77
B) Participación de los Estados en la Asignación del Gasto Público Federal.	81
Cap. V. - <u>FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA EN SUS DIVERSOS NIVELES</u>	86
Cap. VI. - <u>CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION</u>	94
Cap. VII. - <u>CONCLUSIONES</u>	97

PRESENTACION

La planeación económica y social surgió en México bajo una concepción administrativa, razón por la que se ha considerado fundamental para su implantación como instrumento de gobierno en la consecución del proyecto nacional, - la transformación de la administración pública a una organización cuya eficiencia posibilite agilizar la toma de decisiones en los diversos niveles componentes del Sistema Nacional de Planeación.

La ubicación del Sistema Estatal de Planeación en el Sistema Nacional se definió a través del análisis de la estructura orgánica - funcional del sistema federal institucionalizado por los gobiernos post revolucionarios; para tal efecto el trabajo se ha dividido en dos partes por cuestiones metodológicas.

La primera parte aborda el marco histórico-jurídico y el análisis de la administración pública federal para establecer la vinculación entre el nivel global y el sectorial y el funcionamiento formal e informal de los mecanismos de toma de decisiones y de asignación global de recursos en el ámbito del sector público.

La segunda parte se orienta propiamente a determinar la articulación del Sistema Estatal de Planeación a los mecanismos de toma de decisiones nacionales, el grado de integración del nivel regional como componente del Sistema Nacional de Planeación y, finalmente, a través del análisis de su funcionamiento y consolidación se ha llegado a un esquema propositivo que contiene las ideas centrales derivadas del presente estudio.

P A R T E I

LA PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. MARCO HISTORICO Y JURIDICO DE LA PLANEACION

La trayectoria histórica de la Administración Pública ha evolucionado a través de cambios y adecuaciones promovidas por los gobiernos posteriores a la Revolución, a fin de responder a las exigencias cada vez más complejas del desarrollo nacional. El marco de estos cambios está dado por las funciones que deben cumplirse de acuerdo al espíritu constitucional, para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población y promover el desarrollo equilibrado.

Las múltiples dificultades de orden interno y externo, impuestas por nuestro origen histórico y nuestra ubicación en un contexto mundial poco favorable a las necesidades de los países subdesarrollados, han determinado que los avances logrados en todos los órdenes, hayan sido alcanzados con grandes dificultades. Ello aunado a la escasez de recursos económicos y técnicos, determina la necesidad de racionalizar al máximo su utilización, para lo cual se requiere contar con una estructura administrativa eficiente y organizada. De ahí, la necesidad de incorporar los avances técnicos disponibles en materia de planeación, los cuales han sido utilizados y desarrollados en diversas etapas de la Administración Pública, en un proceso tendiente a incorporar a la planeación como método de gobierno, idóneo para el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales.

Este proceso ha generado una serie de cambios y adecuaciones en diversos órdenes, a fin de lograr una estructura coherente y adecuada a las funciones propias del proceso de planeación. Actualmente los avances logrados permiti

ten que se encuentre inicialmente integrado un Sistema Nacional de Planeación el cual tiende a consolidarse, para lo cual se requiere afinar diversos instrumentos jurídicos, técnicos y administrativos; así como fortalecer unidades de planeación y mecanismos de coordinación.

El análisis histórico y jurídico que sirve de contexto al proceso mencionado, debe proporcionar elementos útiles para avanzar en la consolidación del sistema.

1.1. Marco Constitucional y Federalismo

México se independizó siendo un estado unitario y, posteriormente, adoptó la forma de organización federal en el año de 1823. La Constitución de 1917 se colocó en el supuesto de que la Federación nació de un pacto entre estados preexistentes, los cuales delegaban ciertas facultades en el gobierno federal, reservándose otras.

La razón de ser del federalismo, es lograr una organización más eficiente mediante la descentralización de funciones en los gobiernos estatales, a fin de satisfacer mejor las diversas necesidades de la población y los objetivos nacionales que involucren a las diversas regiones. La contrapartida de esta descentralización de funciones, consiste en centralizar otras en los poderes federales para el logro de los objetivos de carácter global e interés nacional, que así lo requieran.

En cuanto al ejercicio de las funciones, tanto del gobierno federal como de los estatales, la Constitución contempla que las acciones públicas se lleven a cabo mediante un sistema de provisiones y adecuaciones, permitiendo flexi

.....

bilidad para implementar los medios idóneos, jurídicos y administrativos. La Constitución es la fuente que norma y genera un proceso histórico de adecuación legislativa en todos los órdenes, y en materia de organización administrativa, se expresa a través de la planeación como método sistemático de gobierno.

Respecto a las características principales del federalismo, destacan las siguientes:

- Los órdenes de gobierno central y estatal, son coextensos y de idéntica jerarquía.
- La Constitución define el criterio válido acerca de la división de competencias y atribuciones.
- Los estados tienen obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales (Artículo 120 Constitucional).
- Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservados a los estados (Artículo 124 Constitucional).
- El ejercicio de facultades no concedidas expresamente a los poderes federales por el Congreso de la Unión, implica un acto nulo, ya que el legislador constituyente es el único que puede investir de facultades a los poderes federales.
- El Artículo 73 Constitucional permite al poder legislativo concederse y conceder a los otros poderes, las funciones implícitas necesarias para ejercer alguna función explícita.
- Existen facultades concurrentes entre la federación y los estados.

- Se prevé la participación de los estados en las reformas constitucionales, lo cual garantiza el status federal y el respeto a sus competencias.

Estas consideraciones son importantes ya que reflejan el espíritu constitucional. En particular serán requeridas en este trabajo para el estudio del Convenio Unico de Coordinación, por lo que serán retomados en su oportunidad.

Por último, cabe mencionar que en el pasado, existió una tendencia a la centralización mediante el traspaso a órganos federales de funciones que correspondían a los estados. Ello se debió en gran parte a la falta de instituciones políticas estatales de suficiente arraigo, y por otra parte a la existencia de numerosos cacicazgos locales que generaban en la población la necesidad de una mayor intervención federal.

I.2. Historia de la Incorporación de la Planeación en la Administración Pública

Los primeros gobiernos revolucionarios trataron de crear instrumentos e instituciones para fortalecer el sistema financiero y modernizar la administración pública a la vez que se buscaba consolidar la forma de gobierno.

La intensa concentración urbana y crecimiento económico ocurridos en los últimos 30 años, se han caracterizado por un desarrollo desequilibrado en lo sectorial y en las regiones, así como inadecuada distribución del ingreso.

Los primeros intentos formales en materia de planeación se circunscribieron principalmente al área de inversiones públicas, reflejándose en la Ley del 15 de junio de 1923 por la que se crea el Consejo Nacional Económico y ---

posteriormente, en el proyecto de Ley sobre Planificación General de la Repú--
blica de 1930 (no promulgada), la cual, establecía una concepción adminis--
trativa institucional del proceso de planeación. Esta conceptualización encon--
tró continuidad en los planes sexenales elaborados para los periodos 1934-40
y 1941-46, en los cuales se pugnó por reestructurar la administración públi--
ca incorporando algunos elementos para establecer la sectorización.

Durante el gobierno del Presidente Alemán, se estableció la planeación de la
política gubernamental como tarea de las dependencias, en la Ley de Secreta--
rías y Departamentos de Estado de 1946; en virtud de que empezaban a co--
brar importancia los organismos públicos descentralizados y empresas de par--
ticipación estatal, se llegó a promulgar la Ley para el Control Presupuestal--
por parte del gobierno federal, de dichos organismos. Este antecedente cons--
tituye el fundamento inmediato que posibilita la creación de la Comisión de -
Inversiones en 1954, cuyo mérito estriba en que representó un avance metodo--
lógico sustancial.

Al programa de inversiones 1953-1958, suceden acontecimientos relevantes, -
tales como la Reforma de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos -
Administrativos, la cual introdujo una nueva organización gubernamental. Se--
creó la Secretaría de la Presidencia que absorbió a la Comisión de Inversio--
nes y se implantó el funcionamiento de las Direcciones de Planeación en todas
las Secretarías de Estado, con objeto de avanzar hacia la conformación de un
aparato administrativo que fuera el cimiento para construir al futuro un Siste--
ma Nacional de Planeación.

El 2 de agosto de 1961, se estableció la obligación de las Secretarías y De--

partamentos de Estado de elaborar sus planes de acción a efecto de conjugar esfuerzos en la elaboración de programas coordinados para el desarrollo, y el 2 de marzo del año siguiente se crea la Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, constituida a fin de formular los Planes Nacionales de Desarrollo del país a corto y mediano plazo.

El proceso de transformaciones ocurridas en el sector público, permitió formular el Plan de Acción Inmediata 1962-64; el Plan de Desarrollo Económico y Social del período 1966-1970, representó la continuidad de la acción gubernamental en su deseo de avanzar en la estructuración y práctica de la programación sectorial. En este período se dió impulso a la Reforma Administrativa, sin perder de vista la necesidad de vincularla a la planeación, y así fue que se estableció el compromiso de efectuar la programación sectorial en tanto se preparaba la estructura administrativa para lograr el establecimiento de un verdadero sistema de planeación.

La consolidación de los logros alcanzados se ha promovido durante el período del Lic. José López Portillo, a través de la realización de una reforma administrativa como parte de una reforma integral cuyo propósito es crear las condiciones para lograr el modelo de país a que se aspira, sobre todo adecuando la estructura administrativa para la planeación.

I.3. La Planeación Regional

En la década de los sesentas, varios estados crearon direcciones de estudios económicos, de planeación o comisiones mixtas y se realizaron congresos

de desarrollo industrial que generaron planes tentativos en algunos estados. Asimismo se creó el Consejo Nacional de Fomento Industrial y Desarrollo Regional, organismo que promovía la formulación de proyectos industriales en los estados.

La necesidad de dinamizar el proceso dió origen a la creación, a partir de 1971, de los COPRODES encargados de coordinar a las dependencias federales y estatales. En 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional para armonizar a nivel nacional la actuación de los COPRODES y vincularla con las dependencias federales. El 6 de diciembre de 1976, se celebraron los primeros Convenios Unicos de Coordinación para fortalecer el Sistema Federal compartiendo con los estados la ejecución de programas para el desarrollo y el 29 de diciembre del mismo año se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creando la Secretaría de Programación y Presupuesto como encargada de formular los Planes Nacionales, Sectoriales y Regionales, el Plan General del Gasto Público y los Programas Especiales.

En lo referente a la elaboración de los planes de desarrollo de los estados, cabe mencionar que la Secretaría cuenta con fundamentación legal, ya que en diversos ordenamientos jurídicos y documentos oficiales se identifica al término regional como el de los estados de la república. La relación jurídica entre el Plan Global de Desarrollo y los Planes y Programas Estatales está en el Artículo 4º del decreto de creación del primero, donde se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer las normas para elaborar y actualizar los planes y programas sectoriales y regionales.

.....

En cuanto a la vigencia jurídica de los planes de desarrollo de los estados, ésta se encuentra sujeta a la conformación de las Constituciones Locales. - En la mayoría no existe una ley de desarrollo económico propiamente dicha, por lo que los gobernadores carecen de un ordenamiento jurídico para aprobar formalmente sus planes y fijar su período de vigencia. La vigencia formal de los planes estatales y municipales debería basarse en sus propios decretos aprobatorios promulgados por las autoridades, como es el caso del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes sectoriales.

Por último, cabe destacar que el proceso de la Reforma Administrativa requiere que haya uniformidad en los estados respecto a un tipo de estructura para la planeación, lo cual es un requerimiento técnico para el funcionamiento de un Sistema Nacional de Planeación. El avance de este proceso requiere de importantes adecuaciones en materia jurídico - administrativa que se base en normas y directrices que contemplen una visión integral, dentro del más estricto respeto a la soberanía estatal.

I.4. Los Convenios Unicos de Coordinación

En la Constitución se prevé la posibilidad de realizar convenios entre la federación y los estados, sobre distintas materias, lo cual permite su utilización como instrumento de coordinación para el logro de objetivos comunes. - El convenio es un método usual en los procesos de planeación con el propósito de lograr mayores márgenes de flexibilidad.

Los Convenios Unicos de Coordinación de 1981, marcan una nueva etapa de la relación entre la federación y los estados en materia de planeación, esta

bleciendo el proceso integral a nivel regional mediante la creación de los -
Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo. En el marco del Con-
venio se establecen compromisos de coordinación entre los planes estatales
y municipales de desarrollo con el Plan Global y los sectoriales.

Al aprobar la Ley Orgánica de la Administración Pública, el ejecutivo propu-
so al Congreso entre otros puntos, delegar en el Presidente la facultad de -
convenir con los gobernadores estatales, satisfaciendo las formalidades lega-
les, la prestación de servicios públicos, ejecución de obras y, en general, -
propósitos de beneficio colectivo a fin de abatir costos ó mejorar el desarro-
llo de las propias entidades (Artículo 22 del CUC). Las facultades de los
gobernadores en la celebración de estos convenios, se encuentra explícita -
en las Constituciones de los Estados.

La base legal del CUC se sustenta en la Ley Orgánica de la Administración-
Pública donde se señala la conveniencia de descentralizar la administración, -
en base a la participación estatal en la planeación y ejecución de programas
de competencia concurrente, o de interés común. Se prevé también la trans-
ferencia de funciones, fondos y recursos técnicos que corresponden a los -
programas que se traspasan a las entidades. . .

En consecuencia con lo anterior, el CUC (5 de febrero de 1981), define -
los programas estatales de inversión como los programas federales de inver-
sión descentralizados a los gobiernos estatales, bajo las normas establecidas
por las dependencias y entidades federales originalmente responsables de los
programas, que integran acciones de los dos órganos de gobierno, previéndose
la participación de los sectores social y privado.

....

Se menciona que el ejecutivo federal dispondrá a petición del estatal que las dependencias federales descentralicen al gobierno estatal programas de desarrollo de responsabilidad federal. En el caso de las paraestatales, también se prevé dicha transferencia cuando sean de interés local.

En los CUC existe una relación muy íntima con el concepto del federalismo-ya que ello determina sus alcances y efectividad. De la vinculación entre ambos se desprenden las siguientes consideraciones:

- El órgano receptor de las funciones (ejecutivo estatal) no forma parte de la misma estructura orgánica del que los traspa (ejecutivo federal) ni está sujeto a su poder jerárquico.
- El órgano que transfiere no puede ejercer las funciones discrecional ni directamente debido al convenio.
- La transferencia deberá subsistir en tanto dure el convenio o se enmien de de común acuerdo.
- El efecto del CUC no equivale a la desconcentración administrativa debido a la independencia del poder jerárquico estatal.

El aspecto más delicado del CUC consiste en la obligación del gobierno federal de ejercer un control de las funciones transferidas y del uso de los fondos, ya que debe remitir anualmente la cuenta pública a la Cámara de Diputados, así como informar de la ejecución de planes y programas. Los funcionarios estatales no tienen vínculo directo con la Cámara de Diputados, por lo que cualquier ineficiencia o corruptela debe detectarse por el ejecutivo que encomendó el programa; esta situación ha llevado a que los estados,

en el cumplimiento de las funciones transferidas se somentan a la legisla---
ción federal ordinaria relativa, lo cual puede generar conflictos entre los or--
denamientos federales o locales, en caso que regulen la misma materia.

Debe buscarse una fórmula eficaz para resolver las controversias derivadas
de la interpretación y obligatoriedad, ya que actualmente no están instrumen--
tados los efectos preventivos o resarcitorios por falta de cumplimiento de -
alguna obligación específica sino que sólo se limita a liberar a la otra parte
de cumplir la correlativa.

1.5. Integración Jurídica de la Planeación

El proceso cada vez más complejo de la planeación, exige un instrumento or--
denador de carácter integral, ya que la planeación abarca todos los órdenes
como una forma de lograr el proyecto nacional. Las diversas leyes y orde--
namientos jurídicos en esta materia, requieren una vinculación que la armo--
nicen partiendo de la más alta jerarquía a fin de evitar contradicciones en -
la formulación de leyes secundarias, y controversias respecto a las atribu--
ciones y obligaciones de los órdenes de gobierno. Asimismo se requiere lo--
grar uniformidad y consistencia en los ordenamientos locales (los cuales -
están supeditados a las constituciones de los estados y estos a su vez a la -
constitución general).

De acuerdo a lo anterior, resulta lógico plantear la necesidad de diseñar -
un modelo jurídico de la Planeación en Mexico que elimine los obstáculos --
institucionales para la integración jurídica en materia de planeación. Como
consecuencia de esta situación, ha surgido una fuerte corriente favorable -

a la formulación de una Ley General de Planeación a nivel constitucional, la cual permitiría obtener las siguientes ventajas:

- El Plan Global ganaría en cuanto a participación social, importancia oficial, perdurabilidad, respaldo a la administración y garantías frente a impugnaciones jurídicas.
 - El ordenamiento jurídico nacional de planeación sería la culminación de un proceso. Se trataría de vertebrar el derecho mexicano de la planeación, dando unidad y cauce a la formulación de planes y orientando la organización administrativa necesaria, y se daría obligatoriedad a el cumplimiento de los convenios.
 - Se orientaría la realización de la reforma administrativa a nivel estatal rompiendo con la duplicidad de funciones tanto estatales como federales.
 - Recogería el espíritu de la Constitución en cuanto al proyecto nacional.
 - Fortalecería el federalismo a través de la descentralización de funciones y una mejor coordinación en el centro. Se crearían estructuras que fortalecerían la autonomía estatal no sólo en lo jurídico sino en lo material y técnico. ←
 - Permitiría homogeneidad en los ordenamientos nacionales y locales.
- Daríá fuerza legal y obligatoriedad a las funciones de planeación y a los planes estatales con lo que se fortalecería la base jurídica de los CUC.
- Permitiría la aprobación formal del plan estatal que una vez compatibilizado con el global, podría tener mayor respaldo legal en su ejecución en los estados y los convenios tendrían una base más sólida para su ejecución sin que se vulnere el espíritu federalista.
- Fortalecería a los COPLADES y los CUC, jurídica y políticamente.
-

- Depuraría el Derecho Penal en lo relacionado a los aspectos económicos y de planeación.
- Se fortalecería la calidad jurídica de las normas de planeación y el proceso presupuestal en todas sus etapas.
- La posibilidad de sanciones fijaría aún más claramente la obligación de las entidades de cumplir con el plan.
- Coadyuvaría en la integración de un sistema económico nacional identificado con los objetivos de desarrollo socio-cultural y político de la población mexicana.

En suma, podría acelerarse la consecución de un Sistema Nacional de Planeación al contarse con una base jurídica depurada.

II. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA PLANEACION

Para analizar la estructura de la Administración Pública para la planeación, debemos partir del estudio de la Administración Pública Federal que nos permite determinar el grado de adecuación para la planeación que ha inducido el proceso de reforma administrativa.

Por el carácter federalista de nuestro sistema, la Administración Pública abarca dos niveles: el global y el estatal. El primero, basado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), constituye el aparato administrativo en 17 Secretarías y 1 Departamento de Estado. El segundo, fundamentado en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública de los Estados, constituye al aparato administrativo acorde a las condiciones de cada estado en particular, por lo que se observa una notoria heterogeneidad de estructuras.

La reforma administrativa ha determinado la adecuación de la planeación dentro de la administración, debido a que se abrió un proceso de cambio tendiente a organizar los 17 sectores administrativos en 11 sectores programáticos que agrupan a la Administración Pública centralizada y paraestatal, introduciendo un alto grado de adecuación para la planeación.

Este proceso de cambio se ha manifestado en México recientemente en todos los órdenes a través de la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica, dentro de una visión que busca adecuar las estructuras obsoletas al dinamismo mostrado por el crecimiento y moder

nización del país.

Existe una dualidad de estructuras que están interrelacionadas; la estructura administrativa y la estructura para la planeación.

La estructura para la planeación es la que da dirección y funcionalidad a la estructura administrativa al definir las metas y objetivos, así como los instrumentos y mecanismos necesarios para su consecución.

El análisis de la estructura para la planeación requiere, por lo tanto, un análisis y diagnóstico previo de la estructura administrativa, y posteriormente, el análisis de las funciones de planeación que conforman un sistema operativo el cual debe condicionar el funcionamiento de la Administración Pública.

II.1. La Administración Pública Centralizada

La integran los órganos administrativos centrales constituidos por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; órganos de jurisdicción federal o de alcance nacional, todos ellos. Estos órganos administrativos centrales conforman la organización administrativa en la que se apoya el Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conduzcan sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República -

.....

directamente o a través de las dependencias competentes. Sobre esta base jurídica general se sustenta la planeación a nivel institucional.

La reforma administrativa plantea el establecimiento de los sectores administrativos como centros de coordinación de las actividades públicas. Las Secretarías de Estado fungen como coordinadoras de las empresas paraestatales y organismos descentralizados cuyas funciones concuerden con las que globalmente tienen asignadas las diversas Secretarías de Estado. La función de las coordinadoras de sector están orientadas a establecer un sistema de compatibilización de los grandes objetivos nacionales y los objetivos sectoriales a nivel macro económico, y estos con las metas de las unidades que cumplen funciones operativas sean de alcance nacional, regional o local. - Todas las Secretarías de Estado se han desconcentrado en unidades administrativas regionales, creando delegaciones o representaciones estatales que dependen orgánicamente de las unidades centrales. Estas unidades son las encargadas de ejecutar las decisiones de política económica de la administración pública federal valiéndose de los mecanismos de asignación de recursos federales a los estados.

Las nuevas exigencias han demandado una mayor participación de los gobiernos estatales en las decisiones de desarrollo del país, para lo cual se han creado instancias de coordinación de acciones en los estados para armonizar las decisiones y expectativas locales, con las nacionales.

A. - Dependencias Globalizadoras

A partir de enero de 1977 se modificó la estructura de la Administración -

Pública Federal configurando una nueva organización, la cual se divide en:

a) Entidades Globalizadoras; b) Coordinaciones Sectoriales (Secretarías y Departamentos de Estados y c) Entidades Paracostatales.

Las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público están definidas como las dependencias globalizadoras o rectoras de la política económica nacional. El carácter globalizador de ambas dependencias está definido por las funciones que el Ejecutivo Federal delega en ellas para conducir las relaciones económicas, sociales y administrativas entre los diversos sectores que influyen en la orientación del desarrollo del país. Estas dependencias sirven de enlace entre la filosofía del Ejecutivo Federal expresada en los grandes objetivos nacionales y los objetivos sectoriales y regionales; asimismo, establecen el equilibrio entre el gasto público y los recursos financieros disponibles y vinculan los procedimientos seguidos entre los diversos niveles de congruencia del sector público.

Las nuevas funciones de las dependencias globalizadoras, dada la nacionalización del área financiera y crediticia, es lograr la eficaz coordinación entre la política financiera crediticia, y la política de asignación del gasto público, a fin de que ambas coadyuven al logro de objetivos y metas de los planes global, sectoriales y regionales.

La comisión intersecretarial de Gasto-Financiamiento coordina las funciones de ambas dependencias e incorpora la participación de los coordinadores sectoriales y los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Su finalidad es la fijación de objetivos globales conjuntos que coadyuven a la racionalidad del proceso de planeación. La

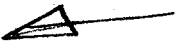
.....

función conjunta de las dependencias globalizadoras es la captación, orientación y control en la aplicación de los recursos para el desarrollo; su fin es lograr la orientación global de la economía conforme a los lineamientos y objetivos generales.

Básicamente son tres los grandes flujos de recursos que inciden en la economía:

- a) La Inversión Privada
- b) Recursos del Sistema Financiero y Crediticio
- c) El Gasto Público

El grado de incidencia que tienen las globalizadoras en la orientación de estos flujos económicos depende de su naturaleza privada o pública. Existe una interrelación en los efectos de las inversiones entre los tres rubros, por lo que la estrategia seguida en el gasto, crédito y financiamiento públicos, así como en materia de estímulos fiscales deben lograr un efecto inductivo en la orientación de las inversiones privadas hacia los objetivos del desarrollo. Existe una estructura legislativa que reglamenta las atribuciones de ambas dependencias en lo referente a la orientación de los flujos mencionados y que les confiere facultades para tomar las medidas de conjunto más apropiadas.


Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el renglón del gasto público --del Gobierno Federal, el Departamento --del Distrito Federal y la Administración Pública Paraestatal --, el papel de esta Secretaría consiste principalmente en la formulación de planes, polí

ticas y programas de financiamiento, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto; elabora los proyectos de leyes fiscales y de los ingresos y ejerce la recaudación correspondiente. Asimismo, formula la política de endeudamiento y ejerce sus facultades en materia de programación, negociación y registro del crédito público interno y externo controlando la aplicación y manejo de fondos. También participa en la formulación de una política relacionada con los organismos económicos internacionales y otros sistemas de cooperación económica; asimismo formula la política hacendaria en materia de inversiones extranjeras.

En cuanto al ejercicio del gasto público participa en un mecanismo de doble control; por un lado, la Secretaría de Programación y Presupuesto programa y autoriza el gasto y, por otro lado, la Secretaría de Hacienda efectúa los pagos que afectan al presupuesto autorizado verificando la documentación; también maneja la información destinada a la Secretaría, anteriormente citada.

En cuanto a la orientación de recursos del sistema financiero y crediticio, la incidencia que tiene esta Secretaría es muy importante. Las instituciones y organizaciones nacionales de crédito, de seguros y fideicomisos, forman parte del sector paraestatal que controla la Secretaría y actúan como instrumento de financiamiento del gobierno federal.

En estas instituciones se manejan los fondos oficiales, los de la deuda pública y su aplicación a proyectos específicos. A través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México ejerce control y orientación sobre el área financiera y crediticia.

.....

Las nuevas medidas tomadas por el gobierno para la Secretaría - el fortalecimiento de mecanismos de consulta y análisis entre este organis- mo y el resto de las dependencias y organismos del sector público. La ins- trumentación de dichas medidas requiere ampliar las funciones de los di- versos mecanismos de coordinación sobre todo, la comisión intersecretarial, los GIPTS y los COPLADES; así como el establecimiento de nuevos instru- mentos de coordinación que paulatinamente deben ajustarse a la nueva estruc- tura.

Finalmente, esta dependencia formula y aplica una política de estímulos fis- cales orientada a las áreas y sectores económicos que conviene impulsar. En lo que se refiere al sector externo y la balanza de pagos, examina su - comportamiento e influencia en la economía nacional y coadyuva a la implan- tación de políticas para dicho sector.

Secretaría de Programación y Presupuesto

La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene atribuciones y funciones referentes a planeación, programación y presupuestación del gasto público, - definiendo con su carácter globalizador la política económico - social del - país. Las Subsecretarías de mayor importancia son: la de Programación y la de Presupuesto; en donde con sus funciones implícitas se observa la vincu- lación de la planeación con la programación y presupuestación.

La Subsecretaría de Programación se encarga de:

- a) Integrar las alternativas del programa anual del gasto público a nivel - sector, subsector y entidades principales, en apoyo de la formulación -

de presupuestos anuales.

- b) Promover, en apoyo a los coordinadores de sector, fórmulas de programación, inducción y concertación por rama económica entre los sectores público, social y privado.
- c) Efectuar los análisis y diagnósticos de desarrollo regional en apoyo de la formulación de los planes sectoriales, regionales y nacionales de desarrollo.
- d) Promover mecanismos de participación de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo.

En la actualidad la SPP ha promovido la elaboración de planes estatales de desarrollo, los cuales son el reflejo de la existencia de una planeación regional incipiente. Cabría señalar que la operatividad de la planeación regional -- existiría sí y sólo sí, se logra vincularla y adaptarla a un sistema estatal de planeación. Este sistema no existe como tal, en el capítulo de la administración pública estatal se hará referencia a esta situación.

La SPP es importante ya que por sus funciones atribuidas y su carácter globalizador caracterizado por la interacción de esta entidad en los diversos niveles y ámbitos permite la organización, así como la articulación de la administración pública. La articulación no es óptima por la inexistencia de un sistema estatal de planeación como tal, pero a pesar de ello la SPP define la estructura de apoyo para la planeación - programación - presupuestación.

La Subsecretaría de Presupuesto se encarga:

- a) Practicar el análisis de congruencia entre los programas sectoriales e institucionales de acuerdo con las prioridades generales establecidas en los planes de desarrollo.
- b) Establecer en consulta con los coordinadores sectoriales, los objetivos, metas, recursos y distribuciones de rangos presupuestales que tendrán expresión formal en el Proyecto de Presupuesto de la Federación.
- c) Asignar los recursos de las dependencias y entidades del sector correspondiente de acuerdo con los programas relativos.
- d) Definir en conjunto con los coordinadores sectoriales los niveles de información requeridos para el seguimiento del presupuesto y vigilar el cumplimiento de las normas de ejercicio del gasto público.
- e) Definir las normas a que deberán sujetarse los coordinadores de sector en la formulación del anteproyecto de programa presupuesto anual y difundir los rangos presupuestales correspondientes por sector, dependencia y entidad.

Para el cumplimiento de dichas funciones se cuenta actualmente con organismos tales como: a) Unidades de programación en cada una de las Secretarías y Dependencias de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; b) Delegaciones Regionales; c) Comisión Intersecretarial del gasto y financiamiento y d) COPLADE; cuya estructura y funcionamiento está orientado a conformar un Sistema Estatal de Planeación

que se encuentra en proceso de integración articulando los niveles global, -
sectorial y regional.

Existe articulación en todos los niveles: nacional, sectorial y regional, me-
diante los mecanismos de asignación de recursos financieros conocidos co--
mo: CUC, PIDER, Normal y COPLAMAR. Estos son los instrumentos prác-
ticos del Ejecutivo Federal para manejar el presupuesto en función de la po-
lítica económica que tiene mayor incidencia en el desarrollo bajo la conside-
ración de jerarquizar las necesidades favoreciendo aquellos sectores y regio-
nes definidas como prioritarios.

El Programa Normal tiene impacto en toda la Administración Pública median-
te la asignación del gasto corriente para todas las dependencias, entidades -
y organismos de la administración pública, aunque contempla asimismo, al-
gunos programas de inversión.

El Programa CUC es un instrumento de impacto en las entidades federativas
por ser el cauce de transferencia de recursos financieros de la Federación-
a los estados por medio de convenios celebrados entre el Ejecutivo Federal
y los Gobernadores. Comprende catorce programas de repercusión inter--
sectorial para ser negociada su asignación regional en el seno de los COPLA-
DES de acuerdo a las prioridades fijadas por el Ejecutivo Estatal.

El Programa PIDER es un instrumento de impacto regional a nivel rural cu-
yo mecanismos de negociación se incorporó al CUC en el pasado reciente.

El Programa COPLAMAR tiene asignaciones intersectoriales dirigidos a ----

.....

asignar recursos a las zonas marginadas cuya integración geográfica, social y económica al resto del país es indispensable para lograr el desarrollo armónico, a través de un equilibrio entre los sectores y las regiones.

B. - Estructura Programática Sectorial

La consecución de las metas nacionales y sectoriales demanda un conjunto de acciones propias del sector público, especiales dentro de cada sector, complementarias en otros y de apoyo a los sectores social y privado.

Se pretende lograr la mayor congruencia posible entre el Plan Global y los Planes Sectoriales y Estatales, uniformando la metodología para su formulación actualizando y profundizando los estudios en ramas estratégicas, así como fortaleciendo las áreas técnicas programáticas para mejorar los instrumentos de previsión del Plan Global. Actualmente, se trata de conseguir un alto desarrollo de los sectores modernos y a la vez acelerar, mediante programas específicos, la incorporación de los sectores marginados como elementos activos del desarrollo. También se busca la reorientación sectorial y regional del gasto para lograr el crecimiento acelerado del sector o sectores y regiones prioritarias.

Se consideran una serie de políticas de carácter sectorial que integran aspectos inter-sectoriales, y simultáneamente su expresión regional, con su contenido y valoración sociales.

La reforma administrativa está orientada a institucionalizar la sectorización de las actividades de la Administración Pública, para el logro del funcionamiento más eficiente, articulado y coherente tanto en sus relaciones in

.....

ternas como en sus relaciones con los sectores social y privado para dirigir y controlar el proceso de desarrollo.

Se busca fundamentalmente:

- 1) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal; precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
- 2) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes legislativo y judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.

Para cumplir estos objetivos resulta necesario programar las acciones de reforma de la Administración Pública Federal con miras a constituir un proceso institucional permanente, articulado y participativo, que dentro de un marco global de congruencia corresponsabilice a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales a los proyectos específicos que les corresponda; lo que implica convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento con responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evite la duplicidad de funciones y se asegure que las decisiones gubernamentales se tra-

duzcan efectivamente en los resultados que el país demanda; razón por la cual las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal deben agruparse en sectores programáticos.

Concepto de Sectorización.

La sectorización forma parte del proceso de programación global y consiste en una concepción de análisis programático que obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones dentro de la Administración Pública Federal.

La sectorización se forma a partir del agrupamiento de grupos de entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría de Estado ó un Departamento Administrativo. Establece la forma en que las Dependencias de Orientación y Apoyo Global, las Coordinadoras de Sector y las Entidades Paraestatales deben participar en los procesos básicos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

Niveles de Decisión.

Los niveles de decisión y autoridad en orden jerárquico, los forman:

- El Presidente de la República.
- Las Dependencias de Orientación y Apoyo Global - Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto .
- Las Dependencias Coordinadoras de Sector - Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos .
- Finalmente, las Entidades Paraestatales - Empresas y Organismos de -

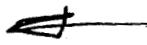
Participación Estatal que son coordinados sectorialmente .

Estas instancias de preparación de decisiones se realizan en sus respectivos ámbitos y niveles de competencia mediante las funciones delegadas que están relacionadas con los procesos administrativos básicos.

La diferencia estriba en los distintos niveles de agregación y responsabilidad que corresponden a cada una de ellas dentro del proceso general de toma de decisiones.

Objetivos de la Sectorización .

La ordenación en grupos sectoriales tiene como fin lograr una mejor coordinación y control y por tanto un funcionamiento articulado y coherente de la Administración Pública. Las entidades paraestatales se agrupan en sectores administrativos para coadyuvar a la armonización de los objetivos y metas con las dependencias coordinadoras de sector.

La sectorización implica modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información, evaluación y empleo de recursos de la Administración Pública imprimiendo de esta manera mayor coherencia y precisión al plan y los programas globales al facilitar la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales. 

De acuerdo al carácter de los objetivos generales de política económica y a las funciones que realizan las entidades paraestatales, éstas se agrupan en sectores con funciones afines.

.....

Estructura Sectorial de la APF

Sector Política Económica

Secretaría de Programación y Presupuesto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sectores Productivos

Sector Agropecuario y Forestal

Secretaría de Agricultura y Recursos -
Hidráulicos.

Secretaría de la Reforma Agraria

Sector Industrial

Secretaría de Patrimonio y Fomento -
Industrial

Sector Pesca

Secretaría de Pesca

Sector Turismo

Secretaría de Turismo

Sectores de Apoyo

Sector Comercio

Secretaría de Comercio

Sector Asentamientos Humanos

Secretaría de Asentamientos Humanos
y Obras Públicas

Sector Comunicaciones y Trans-
portes.

Secretaría de Comunicaciones y Trans-
portes.

Sector Administración y Defensa

Secretaría de Gobernación

Procuraduría General de la República

Procuraduría General de Justicia del D.F.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Sectores Sociales

Sector Educación, Cultura,
Ciencia y Tecnología

Secretaría de Educación Pública

.....

Sector Salud y Seguridad Social

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Sector Laboral

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

A partir de la reforma administrativa se busca la adecuación de los sistemas administrativos a fin de mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación, mediante el fortalecimiento del concepto de coordinación sectorial que permite ir resolviendo de mejor manera los problemas que se han observado a lo largo del proceso administrativo global en sus distintos niveles (Presidente, Dependencias de Orientación y Apoyo Global, Comisión Gasto-Financiamiento, Dependencias Coordinadoras de Sector, y Entidades Paraestatales). Las funciones articuladas de los niveles mencionados conforman la base de una estructura programática sectorial.

C. - Mecanismos de Coordinación Inter e Intra - Sectorial

La necesidad de contar con mecanismos de coordinación genera la creación de organismos y modalidades de coordinación tanto en la toma de decisiones como en la aplicación de los instrumentos a fin de conseguir unidad en la acción pública. Su consiguiente institucionalización por medio de disposiciones legales va conformando un sistema de organización funcional de la Administración Pública. Así se puede afirmar que la coordinación puede llevarse a cabo mediante la creación de mecanismos, instrumentos o instituciones u organismos.

Los mecanismos de coordinación son las normas o entidades que regulan las relaciones funcionales dentro de la Administración Pública y pueden ser: legales, usuales, obligatorios o potestativos. Regularmente, la instrumentación de estos mecanismos se efectúa a través de leyes o decretos, lo cual

.....

les confiere, durante su período de vigencia, un carácter permanente y - obligatorio. Sin embargo, la misma reglamentación puede dejar un margen de discrecionalidad, a juicio de los titulares de las dependencias. De esta manera pueden establecerse mecanismos de coordinación potestativos que - pueden convertirse en usuales.

Cuando se requieren elementos coordinadores más complejos entre las distintas agencias del sector público, se ha recurrido a la formación de organismos, comisiones y grupos de coordinación. Los organismos de coordinación son entidades administrativas que cuentan con personalidad jurídica - y patrimonio propios; pueden ser permanentes o temporales y su función es - resolver problemas únicos y específicos. Se incluyen en este concepto las comisiones que reúnen estas características.

A diferencia de los anteriores, los grupos de coordinación definen el carácter de equipos de trabajo como en el caso de los GIPPS. También pueden constituirse equipos de trabajo para la coordinación por medio de comisiones intersecretariales al más alto nivel como en el caso de la Comisión - Intersecretarial de Gasto - Financiamiento.

Desde la óptica del Sistema Nacional de Planeación, los principales mecanismos de coordinación de la Administración Pública sirven como elementos de enlace para hacer operativas las funciones de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación que corresponden a las entidades públicas, en las diferentes instancias: normativa, de coordinación y - operativa y en los tres niveles de gobierno.

....

Clasificación de los Mecanismos de Coordinación.

Se han creado diversos esquemas ó mecanismos de coordinación tanto entre los órdenes de gobierno --federal, estatal y municipal -- como entre éstos y los sectores social y privado.

Los mecanismos podrían clasificarse como sigue; los creados para actuar a nivel :

Nte.
a) Nacional cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos.

- La Comisión Nacional de Planeación (1930).
- El Segundo Plan Sexenal (1941 - 46).
- La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (1976).

b) Nacional pero cuya acción quedó circunscrita a aspectos específicos.

- La Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural (1954).

c) Estatal y cuya acción comprende aspectos específicos.

- La Comisión de Estudios de los Problemas Económicos del Noroeste de México (1948).

d) Local cubriendo la totalidad de los aspectos socio-económicos.

- Los Consejos Mixtos de Economía Regional (1942).
- Los COPRODES (1971 - 1975).
- Los COPLADES (1981).

Mecanismos de Coordinación Intra-sectorial.

La creación de organismos descentralizados y empresas de participación -

*
WHERENATO

.....

estatal se hizo inicialmente fuera del control presupuestal con la idea de darles mayor agilidad y liberarlos de excesivas trabas burocráticas. Este tipo de medidas con el tiempo condujo a la pérdida del control y orientación que se requiere establecer sobre dichas actividades, mismas que significan actualmente más de la mitad del presupuesto.

La sectorización constituye un importante avance en este sentido. La coordinación intra sectorial se encuentra en primera instancia resuelta por las normas que rigen el proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación contemplados en la estructura programática sectorial. El mecanismo de coordinación principal consiste en las funciones atribuidas a las Secretarías de Estado respecto a su sector administrativo, y en su caso, como cabezas de sector. El instrumento central de este proceso lo constituye el presupuesto de egresos de la federación, las dependencias tienen a su cargo la coordinación del presupuesto que les es asignado sectorialmente.

Mecanismos de Coordinación Inter - Sectorial

En lo que respecta a la coordinación intersectorial, la SPP es la institución que tiene a su cargo las principales funciones de coordinación de las actividades tanto a nivel global como sectorial y regional. Para este fin, coordina las actividades de los diversos organismos que conforman la estructura de apoyo para la planeación apoyándose en una serie de mecanismos institucionales -- enlaces --.

El nivel global-sectorial representa la estructura de la Administración Públi

ca Federal cuyas relaciones se han venido describiendo a lo largo de este capítulo.

Los mecanismos de coordinación en esta instancia son:

- La Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento, encargada de coordinar a las entidades globalizadoras y coordinadores sectoriales.
- Los grupos Inter - Institucionales de Programación - Presupuestación - GIPPS. - Encargados de apoyar a las entidades globalizadoras en el cumplimiento de sus funciones de implementación del Programa de Acción del Sector Público (PASP), con la participación de las dependencias Coordinadoras de Sector.

Son mecanismos de coordinación, consulta y acuerdo con carácter permanente, constituyéndose uno por cada sector administrativo y, cuando la SPP lo considera necesario, se forman grupos por dependencias o entidades no sectorizadas o por coordinaciones responsables de programas especiales.

Sus objetivos son contribuir a la congruencia en los trabajos de programación a mediano plazo y a la programación - presupuestación anual y contribuir a la consolidación y fortalecimiento del SNP.

Sus funciones son verificar la observancia de los lineamientos y metodología para la elaboración de los programas de mediano plazo y del programa presupuesto anual considerando sus dimensiones sectorial e institucional en su caso.

Proponen los ajustes a los documentos que resulten para asegurar la congruen

cia con los elementos globales | ~~in~~formatividad.

Dan elementos a las autoridades superiores para la toma de decisiones durante la formulación de los programas de mediano plazo y del programa presupuesto anual.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la entidad coordinadora por excelencia de las funciones de la estructura programática sectorial tanto a este nivel como al nivel regional - sectorial.

En la instancia de coordinación se encuentran las dependencias coordinadoras de sector; vinculándose con la instancia normativa mediante los GIPPS, los cuales sirven de enlace con las entidades globalizadoras en términos de programación - presupuestación.

Por último, en el nivel operativo dentro del ámbito global sectorial se encuentran las paraestatales coordinadas sectorialmente, así como las no coordinadas.

Instrumentos de Coordinación.

Se requiere también el uso adecuado de los instrumentos de coordinación -la planeación y el presupuesto del gasto público - para darle operatividad y funcionalidad al sistema administrativo.

A través de las distintas etapas que componen el proceso de planeación se encuentra actuando el proceso de coordinación; la implementación de los programas parte de su vinculación con el proceso de presupuestación. De este

modo, el presupuesto permite implementar la vertiente obligatoria de la planeación a través del control en el seguimiento de los programas y la evaluación de los resultados, lo cual da elementos para definir las responsabilidades de los encargados de la ejecución de programas. La implementación de estos instrumentos de coordinación se efectúa a través de diversos mecanismos; existiendo en las funciones de la actual estructura de la Administración Pública mecanismos centrales de planeación y sus vinculaciones con los centros de decisión.

La división del gasto público en operativo y de inversión tiene la intención de permitir la programación del gasto de inversión, el cual tiene mayor margen de direccionalidad. El objetivo perseguido es convertir al presupuesto en un verdadero instrumento de programación sin que por ello pierda su naturaleza tradicional de instrumento de administración financiera y de control jurídico-contable; ello permite conocer los objetivos, el costo respectivo y el organismo responsable de su ejecución.

Mecanismos de Asignación de Recursos

La definición de las grandes líneas de acción del sector público para desarrollar los sectores y regiones considerados como prioritarios para la estrategia nacional determina la necesidad de contar con una serie de instrumentos prácticos para manejar el presupuesto, articulándolo con los procesos de programación, para ello se han creado los mecanismos para la asignación de los recursos financieros a través de las normas que rigen el funcionamiento de los programas CUC, PIDER, NORMAL y COPLAMAR.

.....

II.2. Administración Pública Paraestatal

Las empresas del sector público denominadas paraestatales, son aquellas -- orientadas al fomento, impulso y explotación de recursos naturales y actividades económicas estratégicas para el desarrollo de la nación, o bien aquellas que en forma complementaria intervienen en los campos donde la iniciativa privada resulta insuficiente. Estas empresas, son instrumentos cuya operación coadyuva al logro de diversos objetivos de política económica, ya que de su acción conjunta se derivan efectos importantes sobre el comportamiento de los procesos socioeconómicos nacionales.

Los componentes del sector paraestatal son:

- a) Organismos Descentralizados
- b) Empresas de participación estatal
 - b.1.) Mayoritarias
 - b.2.) Minoritarias
 - b.3.) Sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal.
- c) Instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- d) Fideicomisos.

El sector paraestatal se integra a la política global y sectorial a través de órganos administrativos, estableciendo mecanismos para coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del ejecutivo federal.

En la administración del Presidente José López Portillo, se ha planteado

la necesidad de una reestructuración administrativa, que pretende dar operatividad al sistema administrativo. El Programa de Reforma Administrativa, presentado por el Presidente se encuentra fasado en el tiempo, dividiéndose por tal motivo en tres etapas, las cuales permiten su funcionalidad:

- La primera, denominada reorganización institucional, se apoya en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; establece las bases de organización de la Administración Pública Federal; establece las bases de organización de la Administración Pública en su conjunto, incluyendo, no sólo a la administración centralizada sino también a la Administración Pública Paraestatal.
 - La segunda llamada reorganización sectorial, se puso en marcha con el Acuerdo que agrupa formalmente a las 900 entidades paraestatales existentes bajo la coordinación de los distintos titulares de las dependencias centralizadas. En dicho Acuerdo, el Presidente de la República responsabilizó a cada coordinador sectorial del estudio y propuesta de las reformas administrativas que debieran realizarse en el sector correspondiente, fundamentalmente, para efectos programáticos y de evaluación de resultados.
 - La tercera, conocida como la de revisión de los cruces en las relaciones intersectoriales, surge como resultado del esclarecimiento de los ámbitos y responsabilidades que corresponden a cada sector, quedando fijadas con toda claridad las políticas o criterios que permiten coordinar las actividades que exceden o involucran a más de un sector administrativo.
-

-Al fortalecer la estructura administrativa, así como las relaciones intersecretariales apoyadas en los artículos 6º y 21º de la Ley Orgánica de la Administración Pública se dan los enlaces entre la Administración Pública Paraestatal y la administración Pública Centralizada, dando coherencia al sistema administrativo.

Por último, debe subrayarse la importancia que tienen las empresas paraestatales en el desarrollo regional. En el caso de empresas como PEMEX, CONASUPO, CFE, su impacto en el ámbito regional es considerable ya que inciden en la base de su estructura económica.

II. 3. La Administración Pública Estatal

A. - Características Generales

El análisis de la Administración Pública Estatal está orientado a detectar en que medida su estructura y funciones son acordes a los requerimientos de la planeación regional desde la perspectiva que plantea el Sistema Nacional de Planeación.

El funcionamiento de las administraciones estatales es, en general, ineficiente en cuanto a su organización y logro de los objetivos que le son inherentes. Las razones son múltiples; destacándose entre ellas: la falta de recursos humanos capacitados, escasos recursos financieros y estructuras administrativas obsoletas. En relación a la organización de la estructura administrativa estatal, tiene notables diferencias de una entidad a otra, no sólo en cuanto a los órganos administrativos creados sino que también en relación a las funciones que le son atribuidas; así vemos que en tanto en una

.....

entidad se da relevancia a la planeación económica y social mediante la creación de una Secretaría de Desarrollo Socioeconómico, en otra entidad puede encontrarse relegada esa función a nivel de una sección o departamento. Aunque la planeación es un problema típico de las administraciones públicas estatales, ocurre lo mismo con muchas otras funciones y atribuciones, lo que indica la necesidad de introducir los principios, normas y organización planteados por la reforma administrativa, con respeto irrestricto a la autonomía y soberanía estatal.

En general han sido notorias algunas deficiencias estructurales y funcionales de las administraciones estatales, sin embargo, por la influencia de la Reforma Administrativa, se ha dado un proceso de adecuación en la mayoría de los estados para facilitar la realización de las funciones de planeación y programación. La Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República ha asesorado dicho proceso en varios estados, con el propósito de lograr un mínimo de homogeneidad en primera instancia, para articularlos más fácilmente dentro del Sistema Nacional de Planeación.

La Planeación no sólo requiere de un aparato administrativo eficiente, sino contar también con recursos humanos capacitados técnicamente para realizar los estudios, análisis y proposiciones en forma continua, consistente y sistemática.

La administración para el desarrollo debe ser eficiente en todos sus niveles con la idea de dar respuestas acordes a las demandas de los grupos sociales y productivos participantes en los planes, programas y proyectos.

....

B. - Grado de Adecuación a los Requerimientos para la Planeación.

La estructura administrativa de los estados está definida en las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo de cada uno de ellos. A su vez, dichas leyes están enmarcadas de acuerdo a las Constituciones locales las cuales determinan las funciones y características generales a que debe apegarse dicha estructura definiendo el ámbito de responsabilidad correlativo de los gobernadores, congresos locales y funcionarios públicos.

En virtud de que cada estado está en libertad de definir la organización de la Administración Pública que más le convenga apegándose a sus lineamientos jurídicos, ha dado como resultado estructuras administrativas heterogéneas que dificultan su análisis así como su funcionalidad en términos de planeación. Por otra parte, el proceso de la reforma administrativa llevado a cabo en la Administración Pública Federal para adecuarla a la planeación, ha repercutido en que los estados incorporen importantes avances en su organización interna.

Sin embargo, en algunas entidades se ha avanzado con mayor rapidez que otras debido a que ya contaban con un cierto grado de adelanto e inclusive habían realizado intentos de planeación anteriormente. Ello se refleja en que ya se han obtenido avances en materia legislativa lo cual permite encauzar los procesos de planeación a un proceso dinámico de adecuación administrativa.

Los ordenamientos jurídicos que regulan la planeación, así como las atribuciones del gobernador y el congreso local en esta materia, deben incor-

porarse a la Constitución local y reglamentarse en las leyes orgánicas de la Administración Pública Estatal y demás legislación ordinaria de los esta dos. En estrecha correlación, debe agregarse a los anteriores ordena--- mientos las facultades de los mismos en materia de coordinación con la - federación por la vía de la concertación, dentro del marco del federalismo.

Dichos preceptos jurídicos deberían contemplar los mecanismos e instancias de participación, discusión, aprobación y autorización de los planes y los re cursos destinados a su operación y ejecución.

La aprobación y promulgación legal de los planes de desarrollo de los esta dos depende de la existencia de ordenamientos jurídicos y, por lo tanto tam_{bién} depende de ello, su vigencia y funcionamiento. No solamente debe depen_{der} su operatividad de acuerdos normativos sino que su cumplimiento debe - observar la aplicación de estímulos y sanciones definidos. Por lo anotado, - la Constitución local debe asimismo definir la facultad del gobierno para -- obligarse a cumplir acuerdos de coordinación con la Federación en esta ma teria que impliquen responsabilidades mutuas cuyo incumplimiento en algún- punto se acompañe de alguna obligación compensatoria o bien se resuelva - de acuerdo al artículo 105 de la Constitución General. La vigencia de los planes depende del decreto aprobatorio respectivo. En el caso del Plan - Global 80-82, su vigencia quedó establecida en el decreto que lo promulgó.

Los puntos mencionados deben estar sujetos a las normas del federalismo - por lo cual sólo pueden implementarse internamente a iniciativa de los ór- ganos legislativos competentes o bien del ejecutivo local siempre y cuando

.....

lo consideren adecuado desde la perspectiva del estado. Sin embargo, la consolidación de un sistema integral de planeación requiere que la legislación aludida permita una estructura congruente y homogénea por lo que debe haber acuerdo respecto a los puntos básicos. Actualmente se realizan foros nacionales con la participación de funcionarios de planeación estatales y federales, que constituyen el cauce adecuado para dicha comunicación por tal motivo debería observarse su institucionalización.

Asimismo, sería conveniente la implementación de una Ley Federal sobre planeación que aglutinara las principales directrices que orienten el proceso de planeación sobre todo regional, sirviendo de marco a la legislación estatal en esta materia. Al respecto, resulta central la existencia de algunas características generales de la estructura administrativa. Lo idóneo es una similar con la Administración Federal basada principalmente en la existencia de entidades globalizadoras, una estructura programática sectorial y el uso de instrumentos y mecanismos de coordinación adecuados dentro de los cuales destaca el uso del presupuesto por programas.

La existencia -hipotética- de esta estructura en todos los estados, permitiría una óptica de conjunto a nivel global estatal y global-sectorial en cada uno de ellos permitiéndoles mejores perspectivas en la toma de decisiones, mayor operatividad de los planes, la presentación de sus propuestas de inversión sobre una base más sistemática, y en suma mayor eficiencia.

El manejo de variables a nivel agregado facilitaría la agrupación por regiones o zonas territoriales permitiendo intercambio de información y mayor coordinación, tanto para los estados como para la federación.

.....

La elaboración por parte de los estados de sus propios planes de desarrollo con personal técnico y recursos propios y con los lineamientos y metodología de la SPP debe permitir una mejor negociación con la federación para adecuarlo a los lineamientos del Plan Global y una vez elaborado el proyecto definitivo proceder a concertar los acuerdos y convenios correspondientes y proceder a su promulgación y aprobación definitiva con carácter obligatorio para la Administración Pública Estatal y Federal en los términos fijados por la Ley.

C. - COPLADES

Los COPLADES son organismos de coordinación cuya función primordial es consolidar el nivel regional del Sistema Nacional de Planeación; por ello, sus funciones y normatividad se orientan a conformar un proceso de planeación a nivel estatal que compatibilice las acciones de los tres niveles de gobierno.

El proceso de planeación estatal por un lado, y por otro la estructura programática sectorial que funciona dentro de la Administración Pública Federal, conforman los dos grandes bloques que integran el Sistema Nacional de Planeación. Las funciones del COPLADE buscan promover el proceso de planeación propio del estado, a la vez que incorporan la articulación del mismo con los otros niveles del Sistema.

Antecedentes

El antecedente inmediato de los COPLADES son los COPRODES, creados a partir de 1971 como organismos públicos federales descentralizados, responsables de la coordinación de las acciones públicas, sociales y privadas en el

.....

ámbito estatal y de la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo socioeconómico.

La creación de los COPLADES, así como su normatividad se definieron en el Convenio Unico de Coordinación del 5 de febrero de 1981 en el que se acordó su formación mediante actos jurídicos propios de cada estado. El 13 de febrero del mismo año, el Ejecutivo Federal acordó que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participaran y coordinaran sus actividades en el seno de los Comités a través de sus órganos regionales desconcentrados actuando como canales de comunicación, negociación, y definición en materia de su competencia.

Estructura

Se integran por representantes de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado. El gobernador del Estado tiene la función de presidirlo y designar un funcionario como coordinador general permanente. Cuenta asimismo, con un secretariado técnico representado por las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que son los órganos regionales de la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable a nivel nacional de la normatividad de las diversas etapas del proceso integral de planeación.

Los órganos del COPLADE son:

- La Asamblea Plenaria
- La Comisión Permanente. Presidida por el Gobernador, y constituida por los titulares de las dependencias estatales y los órganos regionales

de las dependencias federales ~~coordinadoras~~ de sector, así como las no coordinadas sectorialmente, y previa invitación los representantes de los sectores social y privado.

- Los Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales presididos por funcionarios designados por el Presidente del Comité e integrados por representantes de las dependencias estatales y federales y los sectores social y privado.
- Grupos de trabajo integrados por la Asamblea Plenaria o por el órgano que opera con carácter de comisión permanente.

Los recursos financieros, técnicos y materiales son aportados por los gobiernos federal y estatal según acuerdo anual en el marco del CUC.

Destaca la flexibilidad de los COPLADES para adecuarse a las características de cada entidad federativa, así como a la dinámica de la evolución del Sistema Nacional de Planeación.

Objetivos.

Con la creación de los Comités se buscó impulsar los avances técnicos, metodológicos y de organización institucional de la planeación regional y mejorar la operación de los mecanismos de coordinación a nivel estatal.

El propósito de los Comités es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo estatales compatibilizando las acciones de los tres niveles de gobierno en el proceso de planeación, programación, evaluación y control, así como en la

ejecución de obras y prestación de servicios públicos incorporando la participación de los sectores de la población.

062318

La elaboración de los Planes de Desarrollo Estatales dentro de los Comités, ha posibilitado implantar sistemas eficientes en la programación, seguimiento y control, ejecución y evaluación de las actividades públicas. Es en estos aspectos donde debe plantearse si los COPLADES cuentan con suficiente respaldo de la Administración Pública del Estado ya que este se encuentra condicionado por el grado de adecuación de la estructura administrativa para la planeación.

En la integración del proceso de planeación estatal se ha creado una estructura orgánica que se apoya fundamentalmente en la Administración Pública Estatal y la Administración Pública Federal representada a través de los organismos regionales de sus dependencias.

El COPLADE actúa como aglutinador de la política regional constituyendo el nivel global de la planeación estatal. Cuenta con una estructura programática que conforma el nivel sectorial estructurado mediante los Subcomités sectoriales; también cuenta con un nivel subregional representado por los Comités Subregionales que integran y compatibilizan la política sectorial bajo la visión de ordenar y organizar espacialmente las actividades socio-económicas.

Recientemente se han creado otros mecanismos e instrumentos para que el COPLADE pueda llevar a cabo sus funciones. El CUC, con una nueva orientación, tiende a convertirse en convenio para el desarrollo; y por otro lado,

.....

la creación del Subcomité de Gasto Financiamiento contando con metodologías, normas y lineamientos que dan la pauta para la implementación de las funciones atribuidas al Comité.

Hay una tendencia creciente a convertir al COPLADE en una verdadera instancia de congruencia y compatibilización de la política y estrategia macroeconómicas, como la expresión de un sistema que genera planes realistas y flexibles que permiten ajustes y readecuaciones durante el proceso de planeación.

Considerando las particularidades de cada entidad federativa, se ha tratado de incorporar la participación de los municipios en las decisiones de desarrollo, mediante la creación de mecanismos adecuados. Se busca asimismo, crear las bases para unificar los procesos estatales de planeación articulándolos orgánicamente a las decisiones nacionales.

Las funciones de los COPLADES cubren por una parte, las etapas del proceso de planeación a nivel estatal, y por otra, como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, se responsabilizan de la instrumentación de PLADES, de Planes Sectoriales Nacionales y del Plan Global de Desarrollo en sus vertientes: obligatoria, de inducción, de coordinación y de concertación.

Funciones

En cuanto al cumplimiento de las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal, los COPLADES tienen las siguientes:

- Elaboración y actualización de los Planes de Desarrollo Estatales congruentemente con los elaborados por la Federación a nivel global, sectorial y regional.
- Promover la coordinación necesaria para la instrumentación local de los planes global, estatal y municipal así como los programas sectoriales.
- Coordinar el control y evaluación del PLADE para adecuarlo a los planes federales con incidencia estatal.
- Coordinarse con la Secretaría de Programación y Presupuesto y otros Comités para coadyuvar a la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones multiestatales.

En cuanto a su papel como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, coadyuvan a la instrumentación de los planes del sector público en sus diversas vertientes.

A fin de coadyuvar en las vertientes obligatoria y de inducción para propiciar la compatibilización y la concertación de las acciones del sector público tienen como funciones:

- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad a fin de enriquecer los criterios mediante los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.
- Aportar criterios para las decisiones macroeconómicas y actuar en la instrumentación de las estrategias intersectoriales como el SAM, Programa Nacional de Productos Básicos y el Plan Nacional de Zonas Depri

... y Grupos Marginados.

En cuanto a la vertiente de coordinación:

- **Deben sugerir a los ejecutivos local y federal, programas y acciones a concertar en el marco del CUC, evaluando la ejecución de dichos programas e informando al ejecutivo local y federal.**

En cuanto a la vertiente de concertación, tienen las siguientes funciones:

- **En ellos se promueve la participación de los sectores en las etapas del proceso de planeación y deben también promover y celebrar acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado para aglutinar esfuerzos para el desarrollo.**
- **Promover al ejecutivo federal, estatal y municipal, medidas jurídicas administrativas y financieras para el cumplimiento de funciones y objetivos de los propios Comités y acordar el establecimiento de Subcomités sectoriales, regionales y especiales así como grupos de trabajo.**

Los problemas detectados hasta ahora en el desarrollo de este trabajo inciden en el funcionamiento de los COPLADES. La estrategia de descentralización de las funciones de planeación, y la consolidación e integración de un verdadero sistema estatal integrado al Sistema Nacional de Planeación, requieren de un conjunto de acciones simultáneas destinadas a fortalecer las estructuras existentes desde los distintos ángulos que requiere la funcionalidad de la planeación en todas sus etapas sobre todo en los aspectos operativos, los cuales se relacionan con la obligatoriedad y coordinación en la ejecución de los planes.

Los problemas existentes se derivan sobre todo de aspectos jurídicos e institucionales. El primero de ellos ya se ha tratado en el capítulo I, y en cuanto al segundo, se ha mencionado hasta ahora la falta de adecuación de la estructura administrativa estatal para las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación y control.

Esta situación tiende a sobrecargar el trabajo efectuado en los COPLADES - que si bien forman parte de la Administración Pública Estatal, sus funciones son esencialmente de coordinación sobre todo en las etapas superiores del proceso de planeación, incluyendo la programación - presupuestación a nivel global-estatal, sectorial y subregional en trabajos coordinados con la federación.

El resto de la estructura administrativa estatal debe proporcionar apoyo técnico, que si bien en la actual etapa de arranque de la planeación ha sido proporcionado por la Federación, debe basarse en el desarrollo de recursos técnicos, humanos y materiales generados dentro de la propia estructura local.

Existen etapas del proceso de planeación que por su propia naturaleza no pueden efectuarse en el seno de los Comités, pero en alguna forma se ven involucrados (la universidad de las actividades de los COPLADES, es un requisito básico para realizar la planeación integral). Las limitaciones a que están sujetos los Comités no sólo son formales, sino que institucionalmente debe vencer los obstáculos que impiden avanzar hacia un esquema eficiente en la planeación estatal. En este contexto, debe destacarse que una función vertebral de la planeación estatal es asumirse como el nivel interme-

dio o de enlace entre la planeación global y la local en términos de la compatibilización y coordinación de las políticas definidas en ambos enfoques, con el fin de lograr el funcionamiento coherente de todo el sistema. La perspectiva planteada, implica que las funciones del COPLADE deben fortalecerse para que efectivamente sea una instancia que sirva de enlace entre las instancias normativas, de coordinación y operativas; esto es que el COPLADE coordine las políticas nacionales (global, sectoriales, y multiregionales) en el nivel operativo. El logro de dicho propósito exige cambios trascendentales en la Administración Pública Federal y Estatal dentro de un proceso ininterrumpido de adecuaciones organizativas que posibiliten dotar a los Comités de instrumentos eficaces para dirigir el proceso de planeación estatal en el marco del federalismo que facilite el logro de los grandes objetivos nacionales.

Afianzar a los COPLADES como instancias de enlace que coordinen las actividades públicas en el nivel operativo plantea requerimientos básicos de tipo general, entre los que se mencionan los siguientes:

- Contar con una ley de rango constitucional sobre planeación general de la nación que norme todo el proceso y defina los ámbitos de responsabilidad en los diversos niveles de decisión y etapas de la formulación, (planeación-programación-presupuestación), ejecución, evaluación y seguimiento y control de los Planes de Desarrollo.
- Avanzar y aplicar la reforma administrativa en los estados, para homogeneizarla en su estructura y funcionamiento coherentemente con la administración pública federal con el fin de facilitar la descentralización y

desconcentración de la vida nacional. La administración pública estatal estaría conformada por órganos administrativos similares a los existentes en la administración federal para que puedan agruparse sectorialmente para atender el nivel operativo en el seno del COPLADE.

- El nivel regional del Sistema Nacional de Planeación deberá completar su integración creándose a nivel central un órgano que aglutine a todos los COPLADES.

- Es preciso que en etapas progresivas se transfiera a los Comités la responsabilidad de coordinar la operación de los programas a cargo de la federación en forma sucesiva para lo cual tendría que plantearse lo siguiente:

• El COPLADE sea la única vía de transferencia de recursos de la federación a los estados valiéndose de instrumentos de asignación como el CUC.

• Las dependencias de la administración pública federal centralizada representadas en los estados, dejarían de actuar en el nivel operativo como ejecutoras de las actividades del sector público federal, para lo cual sería pertinente estudiar las figuras jurídicas que respaldaran legalmente la transferencia de sus recursos financieros y materiales a sus similares de la administración pública estatal fundamentado en el objetivo de mantener fuertemente cohesionando el sistema federal. Este planteamiento podría apoyarse en el hecho de que las dependencias federales preservaran su función en los COPLADES como coordinadoras de sector, normarán la aplicación de la política económica

mica en su sector, asumirían las funciones de evaluación, seguimiento y control; presupuestalmente continuarían ejerciendo sus propias asignaciones de gasto pero los recursos para su operación los transferirían a las dependencias estatales en base a las normas y lineamientos establecidos por los órganos centrales; definirían el sistema de seguimiento y control y evaluación de las actividades programadas para ejecutarse.

- La transferencia de los recursos operativos de las dependencias federales a las estatales quedaría enmarcada en el CUC y el COPLADE - sería el responsable de su aplicación ante la federación.
- El control global de la aplicación del gasto público lo ejercería la Secretaría de Programación y Presupuesto, apoyado en el control que - ejercerían centralmente los órganos sectoriales - Secretarías de Estado -.
- La federación conservaría bajo su responsabilidad aquellos programas cuya aplicación sea prioritaria para la consecución de objetivos nacionales específicos.
- Se deberán organizar eficiente dentro del Comité las instancias normativa, de coordinación y operativa, asumiendo cada nivel (globalizador - estatal, sectorial y subregional) las funciones inherente a su respectiva instancia.
- La participación del municipio en la planeación sería efectiva mediante - su incorporación en las actividades a nivel operativo, dentro del esquema

propuesto, puesto que en el ámbito subregional se ubicarían las actividades medulares de coordinación de la operación de los programas y por otra parte, se organizarían las actividades de evaluación, seguimiento y control en la ejecución y aplicación del gasto público. Esto implicaría mejorar el nivel de servicios de todo tipo de los centros subregional, principalmente para hacerlos más accesibles a la población rural.

Las anteriores, son sólo algunas ideas surgidas durante el desarrollo de este trabajo, que por otra parte exigen estudios más detallados sobre aspectos jurídicos, administrativos y técnicos para determinar la viabilidad futura de aplicar un enfoque de esa naturaleza en el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación soportado por la estructura y funcionamiento de la administración pública. La integración jurídica mencionada anteriormente, deberá permitir asimismo la promulgación y vigencia legal de los planes y la celebración de los convenios y acuerdos que sean necesarios para su cumplimiento.

Existen una serie de problemas más específicos cuya solución sería fácil una vez resueltos los anteriores y completados con medidas adicionales tendientes a lograr una mejor articulación y coordinación en las acciones con la federación, y en su caso con otros estados interrelacionados.

Debe insistirse sobre todo en el desahogo de algunas funciones que deberían delegarse a diversas dependencias estatales. Tales aspectos estarían vinculados con las tareas de micro-programación, seguimiento y control de programas parciales así como la retroalimentación de flujos informativos y decisionales en coordinación con dependencias globalizadoras del estado.

Los problemas mencionados repercuten en el funcionamiento de los Comités y del proceso estatal de planeación impidiendo que se haya consolidado aún un verdadero sistema estatal integrado al Sistema Nacional de Planeación.

P A R T E I I

EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

III. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

062318

Durante el proceso histórico de evolución de la planeación, se llegó a definir un esquema sectorial de organización de la Administración Pública registrando constantes cambios y adecuaciones hasta llegar a la concepción actual de organización de las actividades públicas. La planeación integral implica sistematizar los procesos administrativos, económicos y socio-políticos conjugados mediante la coordinación, compatibilización y racionalización de las actividades públicas, sociales y privadas organizadas global, sectorial y regionalmente.

El proceso de reforma administrativa coadyuvó a la creación de las dependencias globalizadoras; asimismo se ha definido el esquema de organización sectorial y para completar la estructura se llegó a la definición y organización de un esquema de planeación regional con una visión multisectorial en un nivel intermedio entre lo nacional y lo municipal o local; siendo este el nivel básico de congruencia, armonía y compatibilización de objetivos y metas entre los diversos niveles.

Durante este proceso se ha establecido ya una base conceptual, una metodología y una estructura institucional que cubren las funciones de información, elaboración, instrumentación, evaluación, ajuste y control de planes y programas en función de objetivos y metas bien definidos.

De esta manera, se ha llegado a integrar el Sistema Nacional de Planeación, el cual continúa consolidándose. El propio dinamismo de la planeación da

lugar a que continuamente se introduzcan innovaciones técnicas, se mejoren las estructuras y funciones de los órganos administrativos y se hagan más eficientes los flujos informativos y de calendarización en las asignaciones presupuestales.

III.1. Participación del Sector Social y Privado

A lo largo del trabajo se ha abundado en conceptos sobre la planeación en el sector público y sólo ha habido referencias superficiales acerca de la intervención de las organizaciones sociales y privadas en las estructuras de planeación y de toma de decisiones.

El tratamiento de la participación social y privada amerita profundizar en su estructura y organización en razón a la importancia vital que tiene no sólo en la realización de las acciones planeadas, sino en la orientación y definición del proyecto o modelo de país al que aspira la sociedad mexicana en su conjunto.

Se ha mencionado en varias ocasiones, que el Estado Mexicano constitucionalmente es el responsable de la rectoría y dirección política, económica y social de la nación. En base a lo anterior, el Estado aglutina y traduce las demandas de los diversos sectores de la sociedad, en acciones concretas; la ejecución de dichas acciones depende en gran medida de la participación directa que tengan las organizaciones sociales y empresariales privadas. Para tal propósito, el Estado Mexicano asume la responsabilidad de hacer coherentes las demandas específicas de dichos sectores con los de la sociedad en su conjunto mediante la aplicación de los instrumentos de política económica con que cuenta.

.....

La construcción del Sistema Nacional de Planeación tiene como objetivo fundamental establecer el marco de congruencia y racionalidad que compatibilice los proyectos de los diversos sectores de la sociedad. Dicho marco se deriva de la filosofía política e ideología contenida en la Constitución de 1917 y traducida a acciones concretas mediante la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo que contemplan una imagen - objetivo congruente con la de todos los sectores, en la medida que incorpora sus demandas armonicamente. Para tal efecto, el Sistema Nacional de Planeación ha institucionalizado mecanismos de participación de los sectores social y privado en la definición y consecución del proyecto de país deseado para el futuro. Esto es factible, mediante la inclusión de las organizaciones sociales y empresariales en los tres niveles establecidos en el Sistema Nacional de Planeación.

Sector Social

El sector social ha desarrollado organizaciones sindicales, uniones productivas (tales como las uniones de productores de: naranja, limón, mango, caña de azúcar y café entre otras), sociedades de crédito ejidal, asociaciones civiles y colegios profesionales, frentes, agrupaciones, alianzas y muchas -- otras organizaciones cuya participación en el proceso de planeación es indispensable.

La estructura organizacional del sector social permite agruparlos sectorizadamente incorporándolos en los niveles global, sectorial y regional de la planeación. Las organizaciones sociales a nivel nacional tienen opción a participar en la definición de la imagen - objetivo global, sectorial y regional a través de los mecanismos de negociación que tienen con el sector público y --

....

su participación en el Congreso de la Unión. La participación del sector social tiene un peso determinante en la definición del proyecto nacional remontando su influencia al movimiento revolucionario de 1910 y expresado en la creación de gobiernos de corte nacionalista surgidos de aquella etapa. El Estado Mexicano es desde esta perspectiva una conjunción de las fuerzas sociales que actúan en él, a través de sus organizaciones, y cuyos intereses responden al proyecto definido conjuntamente.

En este enfoque el Estado tiene que ajustar las estrategias trazadas para dar contenido y concretizar en acciones, las demandas sociales que han sido aplazadas respecto al proyecto trazado por la Constitución y que deben cobrar vigencia en los planes, programas y proyectos en el corto y mediano plazo.

El ajuste del proyecto nacional tiene mecanismos de mediación y negociación entre el Estado y las organizaciones sociales, de tal forma que alimenta la imagen - objetivo. Cuando las acciones del Estado no se han realizado de acuerdo a los compromisos establecidos han surgido algunas tensiones sociales.

Los canales de expresión social eran muy limitados, y ha sido en el pasado reciente, cuando se dió una apertura que encauzó en forma más adecuada las demandas de este sector. Los canales de expresión los constituyen las centrales obreras y campesinas participantes en el PRI dentro de la alianza Estado - Organizaciones Obreras - Organizaciones Campesinas, pero también debe considerarse la apertura hacia la legalización de los canales de expresión representados por la disidencia política de izquierda y los tradicionales de la derecha. Así se puede afirmar que el Estado desempeña una

.....

función conciliatoria de los intereses diversos de la sociedad y los concretiza mediante la planeación - programación de actividades dirigidas a satisfacer las demandas de las fuerzas actuantes. En la actualidad el Sistema Nacional de Planeación es el responsable de la traducción de las demandas sociales en acciones concretas por medio de la incorporación de sus organizaciones en la estructura de planeación y su participación en la definición del proyecto nacional y en la programación de actividades en el corto y mediano plazo.

El Sector Privado

Representa a la libre empresa y la economía de mercado en términos generales; sus canales de expresión se concretizan a través de organizaciones de comerciantes, industriales, banqueros, de la gran propiedad agrícola de corte capitalista, tales como: CONCANACO, CONCAMIN, CANACINTRA, Asociación de Banqueros de México (ABM), COPARMEX, CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL (CCE), Uniones Ganaderas, entre las más importantes.

El peso específico que tienen en la economía mexicana se ha acrecentado muy aceleradamente en los últimos 30 años, a tal grado que disputan con el Estado la orientación de la política económica y la definición del proyecto nacional. Existen mecanismos de negociación política entre el Estado y estos poderosos grupos económicos, mediante los cuales ajustan sus respectivas políticas y estrategias a la determinada conjuntamente con otras fuerzas económicas; esto es visible en el plano formal donde sí llegan a armonizar sus acciones, Estado y empresarios, pero en la práctica difieren de lo establecido originalmente en la negociación. Sin embargo, ha tratado de mantener el Esta-

.....

Mexicano el equilibrio entre los sectores, encauzando su participación hacia --
vías institucionales públicas a través de convenios que establecen compromi--
s concretos en la ejecución de sus actividades. El Consejo Coordinador Empre--
rial es la organización cápula de la iniciativa privada y sin discriminación de--
s otras agrupaciones realizan su negociación más importante con el Presidente
la República y los Secretarios de Estado cuyas competencias los involucran -
las actividades de la Iniciativa Privada. La negociación resulta complicada -
do que tienen que conciliar sus intereses los grupos de mayor peso político y -
nómico del país.

1.2. Vertientes de Instrumentación

os elementos definitorios del Sistema Nacional de Planeación son muy claros -
constituyen su vertebración: dispone de una metodología que asegura la con--
ruencia entre los niveles generales y los específicos; existe una estructura ins--
tucional que define responsabilidades para toda la administración pública y un -
proceso de planeación que ubica los elementos anteriores y que tiene cuatro eta--
as: formulación, instrumentación, control y evaluación. Estos tres elementos--
son fundamentales en la construcción del Sistema Nacional de Planeación.

Sin embargo, no siendo suficiente contar con una metodología, una estructura ins--
tucional y un proceso de planeación, fue menester asegurar la participación de
toda la sociedad en la elaboración de los planes para facilitar llegar hasta las --
etapas de la ejecución. A tal efecto, obedeció el diseño de los mecanismos para
instrumentar los planes a través de cuatro vertientes de instrumentación: obliga--
ción inducción, coordinación y concertación.

as cuatro vertientes se orientan a ~~lograr~~ la participación de los sectores público, social y privado en la definición, elaboración y operatividad de los planes, progrmas y proyectos surgidos en el proceso de planeación.

Vertiente de Obligación.

Se refiere al ámbito de acción del sector público.

A partir del Decreto aprobatorio del Plan Global de Desarrollo se han venido incorporando sus lineamientos en leyes, decretos y acuerdos que han posibilitado instrumentar acciones y estrategias de sectores estratégicos.

El Programa de Acción del Sector Público (PAS~~P~~), constituye un esfuerzo sistemático de la Administración Pública para la instrumentación sectorial del Plan Global de Desarrollo. Vincula el presupuesto con los programas de mediano plazo y contribuye al cumplimiento de los objetivos y metas nacionales. En la actualidad el PAS~~P~~ se ha convertido en un mecanismo operativo básico de los sectores programáticos que integra todos los aspectos programáticos instrumentales y espaciales en las áreas de política global, sectorial y regional. El PAS~~P~~ es el instrumento característicamente obligatorio para el sector público.

Vertiente de Inducción.

Esta vertiente tiene como instrumento básico el gasto público que se usa para orientar recursos hacia las áreas donde se desea inducir al sector social y privado a invertir. Forman parte de esta vertiente los instrumentos macroeconómicos, tales como la política fiscal, de subsidios, financiera y de comercio exterior entre otros.

Vertiente de Coordinación.

Se refiere a la coordinación del sector público federal con los estados para trasladar la instrumentación del Plan Global de Desarrollo, al ámbito regional. El CUC es un instrumento importante en esta vertiente, en la medida que ha creado mecanismos de colaboración entre la federación, estados y municipios.

Vertiente de Concertación.

Se refiere a la fijación de compromisos entre el sector público por un lado y los sectores social y privado por el otro para que sus acciones se orienten hacia el cumplimiento del Plan Global de Desarrollo. A través de ésta vertiente se logra la participación de las organizaciones sociales y privadas en acciones concretas. En los niveles correspondientes participan los sindicatos obreros, federaciones y uniones campesinas, así como las cámaras y confederaciones de comercio, industria de transformación, las centrales patronales, entre otros.

Las vertientes posibilitan que la política económica surgida dentro del Sistema Nacional de Planeación y expresada en el Plan Global de Desarrollo incorpore en las actividades previstas a toda la sociedad mexicana según las áreas y ramas en que actúan los diversos grupos de interés: sociales, productivos, comerciales y prestadores de servicios, en términos de objetivos y metas concurrentes. Bajo esta visión las vertientes de instrumentación del Sistema Nacional de Planeación resultan de vital importancia para que se lleve a cabo la política económica definida dentro del modelo de país al que aspira la sociedad.

Es por ello que las acciones contempladas en el Plan Global de Desarrollo no son aisladas en el tiempo y el espacio, ni constituyen buenos deseos de un gobierno, sino que concatena acciones públicas con las de los sectores social y privado, en una continuidad de acciones que se transmiten de gobierno a gobierno y de generación a generación.

III.3 Instancias de coordinación y niveles de congruencia.

Hasta el momento actual la definición del Sistema Nacional de Planeación se ha hecho en términos de la aglutinación de los intereses de los sectores público, social y privado. Mediante el establecimiento de objetivos concurrentes, se ha creado una organización en tres niveles de autoridad y responsabilidad garantizando mayor eficiencia en el cumplimiento de las metas fijadas. Estos niveles se encuentran reflejados en la conformación de las instancias normativa, de coordinación, y operativa, que ordenan el proceso de la planeación partiendo de las etapas superiores en la dirección y toma de decisiones y estableciendo las normas que rigen la coordinación con los niveles operativos encargados de la operación de programas y proyectos. Estas tres instancias funcionan coordinadamente en cada uno de los niveles de gobierno articulándose entre sí, a través de los mecanismos y organismos de coordinación establecidos por el sistema. La estructura del Sistema Nacional de Planeación está conformada por la organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal y las administraciones de las entidades federativas.

La Administración Pública Federal conforma los niveles global y sectorial del Sistema Nacional de Planeación y el nivel regional se apoya en las administraciones públicas estatales. El nivel global lo constituyen las Secretarías

e Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto encargadas de fijar las políticas de ingresos y egresos de la Federación, la política económica y los grandes objetivos nacionales. El nivel sectorial lo constituyen 17 Secretarías de Estado y la Administración Pública Paraestatal organizada en 11 sectores programáticos dirigidos por coordinadores de sector. Estos sectores programáticos desagregan en objetivos nacionales sectoriales los grandes objetivos nacionales, asimismo cada sector desagrega sus objetivos generales a nivel regional buscando la congruencia en las relaciones y líneas de acción intersectoriales. El nivel regional está representado por las administraciones públicas estatales y las representaciones estatales de las dependencias federales aglutinadas en el COPLADE como la instancia de coordinación, normatividad y coherencia de la planeación estatal.

El nivel global está articulado al sectorial a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto que dispone de varios mecanismos e instrumentos para normar y orientar la política económica y la asignación de los recursos humanos, financieros y naturales. Para tal fin la SPP ha creado e implantado metodologías y técnicas racionalizadoras del funcionamiento del sistema desde el punto de vista administrativo y socioeconómico.

Es conveniente anotar, en esta parte, el hecho de que la negociación presupuestal en la práctica se da entre la SPP y el resto de las Secretarías de Estado y sus unidades administrativas, no existiendo en nuestro caso claridad acerca de la negociación y participación reales de los coordinadores sectoriales en la integración de la política sectorial, principalmente tratándose de las empresas y organismos paraestatales que son coordinados sectorialmente, o bien, cuando

un sector programático está integrado por más de una Secretaría de Estado.

El nivel global por medio de la SPP hace las agregaciones sectoriales y regionales para establecer un marco coherente en lo interno y compatible en todos los niveles, de la política económica global del país, expresada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El nivel sectorial está constituido por las Secretarías y Departamentos de Estado, y los organismos y empresas descentralizadas. Se articulan al nivel global mediante acuerdos de las Secretarías de Estado con el Presidente de la República y la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto para la definición de la política sectorial, constituyendo el marco de congruencia -- sectorial. Desde el punto de vista administrativo, las unidades administrativas de los sectores y sus dependencias se coordinan con las correspondientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se establecen las metas programáticas agregadas nacionalmente por programas y se definen dentro de este marco las asignaciones financieras destinadas al corto plazo, pero enmarcadas en la imagen - objetivo definida en cada sector por sus respectivos Planes Nacionales Sectoriales.

La articulación de los objetivos y metas sectoriales nacionales tiene lugar a través de las respectivas estructuras orgánicas sectoriales definidas en la ley orgánica de la Administración Pública Federal en los respectivos reglamentos-internos, conectándose a las unidades administrativas regionales de las dependencias federales en las que se ejecutan las acciones trazadas a nivel nacional. Estas unidades administrativas sectoriales desconcentradas regionalmente deben articularse a las administraciones estatales en el seno del COPLADE donde --

bajo su coordinación se define el marco de política regional desagregadamente. Dichas unidades administrativas sectoriales en la práctica son las que tradicionalmente han hecho la compatibilización entre la micro y macro visión del desarrollo sectorial nacional ajustando los objetivos sectoriales locales con los nacionales. Esta forma de funcionamiento del sector público dispone de los mecanismos mejor estructurados y relativamente más eficientes en que se sustenta el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

El nivel regional está constituido por las administraciones públicas estatales y las unidades administrativas sectoriales desconcentradas regionalmente, incluyendo las representaciones regionales de la Administración Pública paraestatal. Este nivel es el que en la actualidad ha tenido mayor dificultad para organizarse y estructurarse; los problemas a vencer son múltiples y de diversos órdenes, considerándose como uno de los más importantes el marco jurídico existente y la obsolescencia de la mayoría de las administraciones públicas estatales.

El nivel regional de la planeación está representado por los COPLADES, creados como organismos públicos de jurisdicción estatal, responsables de la planeación en ese nivel dentro de una visión multisectorial y multirregional conjugada en una óptica de conjunto que integra, compatibiliza y da congruencia a las actividades públicas, sociales y privadas expresadas en el espacio físico.

Los COPLADES son los núcleos de la planeación estatal que conforman el nivel de congruencia regional en el marco del Sistema Nacional de Planeación, como el nivel básico que determina en gran medida que la planeación sea eje

cutada según lo previsto en los diversos niveles. Dado que la operatividad - de la planeación nacional está soportada por los COPLADES, se requiere fortalecer este nivel con instrumentos jurídicos, administrativos, económicos y financieros acordes con la función que tienen destinada y que verdaderamente permita a aquellos incidir sobre los programas de ejecución en todos los sectores y subregiones. La expresión de la planeación estatal en los COPLADES se da mediante los Planes Estatales de Desarrollo, cuyo objetivo no sólo está en función de detectar y modificar la realidad estatal, sino que deben observar cierta homogeneidad, consistencia y coherencia en las variables que manejan, para que puedan agregarse nacionalmente a fin de construir un marco coherente de la política marcoregional.

IV. UBICACION DE LA PLANEACION REGIONAL DENTRO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

Los avances logrados en la adecuación de la Administración Pública para la planeación --por un lado en la Administración Pública Federal y en cuanto a los estados, gracias a las funciones de los COPLADES --, permiten visualizar que los dos grandes bloques que confirman el Sistema Nacional de Planeación, se encuentran funcionando.

La depuración del proceso de planeación en los estados requiere un conjunto de acciones en los diferentes órdenes, ya mencionados, a fin de mejorarlo y hacer que realmente englobe y penetre en todas las actividades del estado. La transformación de algunas estructuras jurídicas, administrativas, de coordinación y operativas debe permitir que el proceso mencionado se convierta en un verdadero sistema Estatal de Planeación y que en función de ello, sea posible extender su aplicación a todos los estados de la República. Ello debe fortalecer el federalismo y la descentralización de funciones de gobierno, al dotar a los estados de medios e instrumentos para orientar su propio desarrollo articulándolo a los intereses y objetivos nacionales. Lo que interesa generalizar no es una estructura administrativa en sí, ya que ello es facultad de los estados determinarla, sino una estructura y un sistema de planeación homogéneo a fin de que sea posible la coordinación eficaz por parte de la federación.

La consolidación del Sistema Estatal y la del Sistema Nacional de Planeación están indisolublemente ligadas entre sí. La importancia de la política regional en la planeación global deriva intrínsecamente de la composición geo económica del país, y se profundiza al considerar las desigualdades que prevalecen --

en el grado de desarrollo y bienestar en las diversas regiones, y que es necesario superar en lo posible mediante compensaciones y ajustes en las políticas de inversión y aplicación del gasto público, a fin de que las regiones y sectores más desarrollados, coadyuven al desarrollo de otras áreas y sectores para alcanzar su equilibrio.

Los estados de la República reflejan estos problemas internamente, y entre -- unos y otros, por lo que se requiere una doble acción para superarlos. Por -- un lado la propia del estado, la cual debe canalizarse a través de su propio -- sistema estatal de planeación y de la federación; por el otro a través de su es tructura sectorial. Ambos deben estar vinculados entre si, por lo cual la con solidación de uno y otro, se basa en gran medida en acciones para crear las -- estructuras, organismos, mecanismos e instrumentos necesarios para su funcio namiento simultáneo y articulado.

En la tarea de formación y consolidación del Sistema Nacional de Planeación -- se ha logrado grandes avances que es necesario aprovechar y fortalecer al má ximo. La estructura sectorial de la Administración Pública Federal requiere -- algunas mejoras en sus mecanismos de coordinación con los estados en la con formación de la política regional, en su planeación sectorial y por otro lado, -- de una mejora en la aplicación de algunos instrumentos como es el presupues to por programas.

En cuanto a los estados, es necesario aprovechar y fortalecer la estructura -- de los COPLADES y promover las adecuaciones necesarias en la estructura -- estatal para la planeación a fin de que el proceso de planeación estatal se -- transforme en un verdadero sistema que facilite la integración y coordinación

de las políticas en su aplicación espacial tanto desde la óptica del estado como de la Federación.

IV.1. Grado de Integración de la Planeación en los Estados.

Dentro del marco conceptual del Sistema Nacional de Planeación, se concibe a la planeación regional como el nivel regional que concretiza y expresa en el espacio geográfico la política emanda de áquel. Actualmente, la planeación regional se encuentra conformada dentro de un proceso sistematizado en el cual pueden observarse diferentes ángulos:

Por una parte, se encuentra que cada uno de los estados, basados en su propia estructura administrativa para la planeación -- la cual incluye a los COPLA--DES-- genera la elaboración, actualización y aplicación de sus planes de desarrollo dentro de ciertas normas de coordinación y compatibilización con otros niveles del sistema previamente ejecutadas. Esta fase constituye el proceso de la planeación estatal

Por otro lado, en la medida que los resultados de este proceso se encuentran vinculados o compatibilizados con la política global de desarrollo de la cual es responsable el gobierno federal, nutren la política global, expresada sectorial y regionalmente, en la orientación programática del gasto público federal y conformando así, el concepto de planeación regional.

El Sistema Nacional de Planeación en cuanto a su nivel regional, resulta de la articulación de dos procesos: el de la planeación en los estados y el de la planeación global en su expresión regional efectuada por la Federación a través de su estructura sectorial incorporando los resultados obtenidos de la interac--

ión con el proceso anteriormente descrito.

El segundo proceso anotado, puede considerarse como integrado dentro de las normas que rigen el funcionamiento de la estructura programática sectorial de la Administración Pública Federal y su ejecución en el espacio regional, a través de sus órganos regionales desconcentrados.

El proceso de planeación en los estados y la planeación sectorial, conforman los grandes bloques interrelacionados y cuyos cruces permiten el funcionamiento coherente del sistema Nacional de Planeación estando articulados entre sí de acuerdo a ciertas normas y procedimientos. Al bloque que conforma el proceso de planeación en los estados, se le llamaría Sistema Estatal de Planeación en la medida que configura un segmento diferenciable dentro del concepto más amplio del Sistema Nacional de Planeación y en el entendido que forma parte del mismo.

El análisis del Sistema Nacional de Planeación requiere en primer lugar diferenciar los dos grandes bloques que lo componen, analizar el funcionamiento de cada uno de ellos a fin de elaborar un diagnóstico y posteriormente analizar la articulación y la forma de mejorarla. De acuerdo con lo analizado hasta aquí, vemos que lo que sería el Sistema Estatal de Planeación como un proceso debidamente integrado y con características homogéneas para todos los estados, es una meta que aún está por alcanzarse. Su consecución requiere de ajustes y reestructuraciones en los diversos órdenes: jurídico, institucional y administrativo. los cuales han sido tratados en punto (II.3.).

V.2. Importancia del COPLADE en la Planeación Regional

Una vez considerado el grado de integración de la Planeación en los Estados, su ubicación e importancia para el Sistema Nacional de Planeación en su conjunto, se observa claramente la vinculación existente entre la consolidación del sistema Estatal de Planeación y la importancia que tiene a la vez para la conformación del Sistema Nacional de Planeación.

Destaca el papel del COPLADE en cuanto a dos aspectos fundamentales:

- Como soporte principal del proceso de planeación estatal en su etapa actual, y en la medida que cumple las funciones centrales de dicho proceso y las articula con la estructura programática sectorial, permitiendo la conformación inicial del Sistema Nacional de Planeación.
- En su papel como principal instrumento de apoyo en la integración y consolidación de un sistema de planeación estatal propiamente dicho, y en función de ello, en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

La integración del Sistema Estatal de Planeación ha avanzado en forma importante a partir de la creación del COPLADE como coordinador de las actividades del sector público, en la medida que sistematiza y da continuidad a los procesos informativos, analíticos, de toma de decisiones y al uso de recursos que fluyen y se generan en el ámbito estatal, constituyendo un sistema que integra estructuras, mecanismos y recursos.

La creación de los COPLADES ha sido un primer paso en la integración del Sistema Estatal de Planeación; en la medida que concentra las funciones de

coordinación de las políticas institucionales, sectoriales y regionales, se constituye en el puente de enlace e instancia de congruencia y compatibilización de la política local o municipal con la estatal y la nacional.

La consolidación del Sistema Nacional de Planeación requiere previamente la del Sistema Estatal de Planeación, y lo cual genera la necesidad de reestructurar los mecanismos e instrumentos de coordinación que sea necesario a fin de fortalecer las unidades de planeación, mejorar las relaciones intersectoriales, y la participación social, pero sobre todo fortalecer los aspectos operativos necesarios para la instrumentación, ejecución control y evaluación de los planes. El papel de los COPLADES es fundamental para la tarea anteriormente descrita, ya que sus funciones aglutinan las acciones de los tres niveles de gobierno respetando el ámbito de atribuciones constitucional. La consolidación de SEP fortalece el federalismo mediante la descentralización de funciones y a la vez se evita la centralización inconveniente de ciertas funciones indispensables en el nivel estatal, para que este pueda ejercer la autonomía necesaria para resolver los problemas propios con eficiencia, sin perder la noción del rol que desempeña en el marco del Sistema Nacional de Planeación.

Los COPLADES permiten incorporar en los planes de desarrollo de los gobiernos estatales las normas que se van dando a nivel global y sectorial y correlativamente permiten enriquecer las de el gobierno federal con los criterios estatales.

Los COPLADES participan en la instrumentación de los Convenios Unicos de Coordinación, observando tres modalidades de acción concertada entre la Federación y los Estados:

- Programas Estatales de Inversión
- Programas Sectoriales Concertados, que promueven las dependencias y entidades de la Federación para dar participación estatal a sus programas.
- Programas de Desarrollo Estatal, en los que se busca la integración de acciones y recursos de los sectores público, social y privado.

Además en los CUC se incluyen programas y acciones fundamentales para la estrategia social del gobierno federal como son el SAM, Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, PIDER, Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

IV.3. Articulación entre los Organos Estatales y Federales

Para explicar la articulación de los órganos estatales y federales debemos de considerar al COPLADE como el núcleo de dicha articulación.

El COPLADE es, una fórmula de fortalecimiento del federalismo orientado para alcanzar un equilibrio en el desarrollo armónico entre las diversas Entidades Federativas, así como un instrumento eficaz que posibilita la introducción de la planeación como técnica de gobierno destinada a racionalizar y optimizar los esfuerzos que realiza la sociedad para su progreso; por su base jurídica significa un avance en el campo de los mecanismos de coordinación para el desarrollo regional del país. Por tal motivo, el proceso de construcción del sistema nacional de planeación, exige afinar mecanismos, fortalecer unidades de planeación, mejorar el análisis en las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado, para lo cual el COPLADE es la respuesta. Esta respuesta esta asociada a la política ciudad de las-

entidades globalizadoras que marcan la política global que se implementa -- mediante la estrategia sectorial y regional.

La ingerencia del COPLADE en las decisiones nacionales de política regional es muy débil, debido principalmente a la ausencia de un órgano central que aglutine y represente el punto de vista de los COPLADES en la definición de la macro política regional, por lo cual sus propuestas no son respetadas a nivel nacional. La vía sectorial, sin embargo, es la que tradicionalmente ha admitido en alguna medida la participación aislada de algunos estados en la política de asignación de recursos, en base a negociaciones políticas de los gobernadores con los secretarios de estado.

A.- Los mecanismos de participación de los Organos Estatales en las decisiones nacionales.

Para analizar la participación de los órganos regionales en las decisiones nacionales se debe centrar la atención en el COPLADE, cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como proponer a dichos Gobiernos medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios comités y de acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales, y especiales. Asimismo se debe destacar el carácter participativo del COPLADE, ya que sus funciones y características lo constituyen en un órgano dinámico y flexible que da acceso a la participación de los sectores social y privado en las actividades de planeación.

En términos generales se menciona que la política nacional está dirigida al territorio nacional por dos vías: la regional, y la sectorial.

Regionalmente los Comités, resultan fundamentales para la instrumentación, control y evaluación, de los planes del sector público. Dentro de la política regional que se define en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, se destaa al Convenio Único de Coordinación como el instrumento mediante el cual se armonizan todas las acciones parciales que la Federación concierta a través de sus diversas dependencias, con cada una de los Estados, para racionalizar y optimizar el uso del gasto público mediante una programación - previamente convenida en el seno de los COPLADES. Estos programas se reflejan bajo tres modalidades de acción concertada entre la Federación y los Estados siendo las siguientes:

- 1) Los Programas Estatales de Inversión, son formulados en el seno de los Comités, en donde también se efectúa su seguimiento y evaluación y se elaboran informes de los avances que se van obteniendo, los cuales deben ser comunicados a los Ejecutivos Federal y Estatales;
- 2) Los Programas Sectoriales Concertados que promueven las dependencias y entidades de la Federación para dar participación a los Estados en el cumplimiento de sus programas de acción, corresponde su instrumentación a nivel local; y a los COPLADES.
- 3) En la modalidad de Programas de Desarrollo Estatal, a través de los cuales se busca la integración de acciones y recursos de los sectores público, social y privado, mediante la ejecución de proyectos prioritarios para el

—desarrollo-estatal y cuyo objetivo es impulsar las regiones, sectores y —producción de bienes que los Estados consideran estratégicos.

Adicionalmente, en el Convento Unico de Coordinación están contenidos programas y acciones fundamentales para la estrategia social señalada por el Gobierno de la República, tales como el Sistema Alimentario Mexicano, el Programa Nacional de Productos Básicos, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el Plan Integral para el Desarrollo Rural, y el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Todo lo anterior nos muestra la participación de los órganos regionales en las decisiones nacionales en la expresión de política regional.

Sectorialmente los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuesto Sectorial (GIPTS), que presentan una política institucional sobre estrategias de política económica pretenden lograr la congruencia entre los lineamientos y presupuestos de cada sector y entidades no coordinadas sectorialmente con los lineamientos y estrategias de la Política Global de Desarrollo y los Planes Sectoriales y Regionales; así como mantener el enlace y coordinación entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los coordinadores sectoriales y entidades no sectorizadas en el proceso de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación. En lo anterior se observa la incompatibilidad de la política sectorial con la política regional, así como la falta en la participación de los órganos regionales en la política sectorial.

Por tal motivo es conveniente señalar la ingerencia del COPLADE en la política sectorial. Esta ingerencia se fundamenta básicamente a través de dos me

didat: primero, como ya se ha tratado, elaborar dentro de cada uno de los estados una estructura administrativa en términos de planeación homogénea - que sea semejante a la estructura programática sectorial; segundo, es indispensable crear dentro de los COPLADES un Grupo de coordinación de consulta y de acuerdo del sector público estatal, que tenga carácter permanente, - y que se vincule con los grupos institucionales de programación presupuestación, el cual recibe el nombre de Grupo Inter-Secretarial de Programación - Presupuestación GIPPS que tiene las finalidades siguientes:

- 1) Contribuir a que los trabajos de programación de mediano plazo y programación-presupuestación anual, se realicen sobre bases comunes de congruencia entre el nivel sectorial y regional.
- 2) Promover la comunicación entre las dependencias y entidades involucradas en los procesos de programación de mediano plazo y de programación presupuestación anual tanto de las sectoriales como regionales, a fin de que sin demérito de las funciones propias de cada una de ellas, se fortalezca el carácter participativo y corresponsable en tales procesos.
- 3) Contribuir al fortalecimiento y consolidación del Sistema Nacional de Planeación y del Sistema Estatal de Planeación, respectivamente.

Con estos objetivos se persigue la vinculación de la Política Sectorial con la Política Regional, y la participación de los órganos regionales en las decisiones nacionales en ambos niveles, con lo que se rompe la incompatibilidad que existía entre la programación de mediano plazo, la programación presupuestación anual y el Convenio Unico de Coordinación, optimizando y racionalizando-

de esta manera el gasto público.

Analógamente es conveniente realizar ciertas adecuaciones al reglamento de los grupos interinstitucionales de programación presupuestación que actualmente no contemplan nada respecto a los GIPPS con el objeto de que los incorporen mejorando de esta manera la organización para la planeación - programación - presupuestación.

B.- Participación de los Estados en la Asignación del Gasto Público Federal

Según lo expuesto en los capítulos anteriores, el país ha adecuado paulatina--- mente las estructuras administrativas a los requerimientos planteados por el desarrollo. Se ha dejado claro que la organización de las actividades públicas ha seguido una vía sectorial, puesto que los sectores administrativos realizan las actividades en forma sistemática, consecuentemente, la asignación de recursos se ha hecho por esta vía, dado que obedece a la forma de organización de la Administración Pública. Actualmente, son tres los cauces a través de los que se asignan los recursos públicos: Programa Normal, CUC-PIDER y COPLAMAR.

El Programa Normal es el más importante en cuanto a la cantidad de recursos que maneja a nivel nacional, siendo obviamente el que más peso tiene en relación al impacto sobre el desarrollo económico regional y nacional, por ser éste el instrumento presupuestal que incluye el gasto corriente del sector público y la parte más relevante del gasto de inversión.

Dentro de este programa a nivel regional, la mayor cantidad de recursos se

~~asigna~~ sectorialmente. Las Secretarías de Estado definen sus presupuestos - agregados nacionalmente y en cierta etapa del proceso de asignación se determina la parte que cada Secretaría destinará para cada entidad federativa desa gregando los montos financieros por programas que operan las diversas unida des administrativas regionales. Las unidades regionales o representaciones - de las dependencias federales asignan los recursos de acuerdo a las directri ces señaladas centralmente y la problemática detectada por ellas mismas dentro del estado, en lo referente al universo de trabajo definido en los progra mas respectivos.

El enlace y coordinación entre la macro y micro visión de los problemas se - da por la vía sectorial, siendo las unidades administrativas regionales de las de pendencias federales las que compatibilizan y ajustan los objetivos locales - con los sectoriales nacionales, persistiendo en todo ello, duplicidad de funcio nes entre las diversas dependencias y, como consecuencia, subutilización y - desperdicio de recursos.

La participación de los estados en la asignación de los recursos se ha dado - mediante mecanismos informales de negociación política del Gobernador con - el C. Presidente de la República y los Secretarios de Estado con el fin de - influir, de la forma más positiva, en la autorización de mayores recursos - para su estado que los que normalmente se destinan en determinados progra mas o áreas de interés prioritario, en la entidad.

Esta negociación puede decidirse por dos vías: la sectorial que funciona con la estructura de la Administración Pública Federal y la de transferencias directas o subsidios de la federación a los estados, en cuyo caso, estos recur

...sos se contabilizan en el presupuesto propio de la entidad. Desde el punto -
de vista administrativo no existe ningún órgano competente en representación -
de las entidades federativas que intervenga en la asignación global de los re--
cursos con el punto de vista regional, obtenido en forma inductiva (La SPP -
como entidad globalizadora es la que tiene a la DGPR como el órgano responsa
bilizado de definir la política regional, pero ésta es la visión nacional de lo -
regional). Faltaría vincular en alguna forma lo regional - estatal a las de-
cisiones nacionales de desarrollo.

La participación real de los Estados se da en el marco del Convenio Unico de
Coordinación, mediante el cual se han formalizado los mecanismos de transfe
rencia de recursos de la federación a los estados, para que se apliquen de -
acuerdo a las prioridades definidas por los Ejecutivos Estatales. La fuerza -
determinante en las decisiones para asignar los recursos es en primera la -
capacidad financiera del país para dar solución a los problemas de dotación -
de infraestructura de apoyo social, y en segunda, la propia capacidad financie
ra y de ejecución de cada estado, en base a que por cada peso que aporta -
la federación el estado debe aportar otro, según se trate de programas biparti
titos o tripartitos.

Paralelo al mecanismo de negociación política, existe una estructura institucio
nal por la que fluyen las decisiones de lo nacional a lo regional y, viceversa,
que ha permitido mejorar la eficiencia en el funcionamiento del CUC. La ins
tancia de coordinación, normatividad y congruencia efectiva para el CUC es -
el COPLADE en la mayoría de los estados, conformando un ciclo que se retroa
limenta a todos los niveles; con algunas fallas en el proceso, pero que en ge-

....

ral, sí funciona. La estructura institucional en la que funciona el CUC se a través de las dependencias globalizadoras a nivel macroeconómico, siendo la SPP la responsable de la normatividad y control de la aplicación de los recursos. Mientras tanto las entidades federativas los aplican de acuerdo a las prioridades establecidas en el seno del COPLADE, vigilando que la ejecución de los programas se realice dentro de las normas establecidas.

La participación de los estados en las asignaciones COPLAMAR es a nivel de negociación política un tanto marginal; ya que la SPP en coordinación con las dependencias ejecutoras define programas y proyectos que integran en un programa y/o somete a consideración del COPLADE, analizando posteriormente a Subsecretaría de Presupuesto y proponiendo a consideración superar el rango global del programa de gasto del sistema COPLAMAR, una vez aprobado lo comunica a COPLAMAR, a las cabezas sectoriales, a los gobiernos de los estados y a COPLADES.

Lo cual hace sentir la necesidad de instituir un mecanismo que posibilite la participación directa de los COPLADES a nivel central en la determinación de las asignaciones COPLAMAR.

La falta de articulación orgánica entre las estructuras administrativas centrales y regionales ha tratado de remediarse con la creación y organización de los COPRODES primero y los COPLADES recientemente, para incorporar la participación de los estados en la toma de decisiones nacionales que afectan o repercuten en el ámbito regional.

Los COPRODES constituyeron un primer paso para corregir las incompatibili-

dades en el funcionamiento de las unidades administrativas regionales de las dependencias federales, en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas trazados, para crear un ámbito de coordinación de las actividades públicas a nivel estatal dirigido a lograr la asignación óptima y congruente de recursos considerando el punto de vista estatal. Los logros fueron limitados, por lo que se avanzó hacia la creación de los COPLADES como organismos de jurisdicción local encargados de normar y coordinar la planeación estatal, compatibilizándola con la nacional en el marco del Plan Global de Desarrollo. Sin embargo, no resulta claro cuales son los mecanismos de participación que tienen los COPLADES en los órganos centrales de decisión que rescate el punto de vista regional - estatal dentro de un sistema estructurado orgánicamente.

Durante la actual administración se han venido realizando reuniones entre funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto y funcionarios de los gobiernos estatales para analizar los problemas presentes del desarrollo regional y llegar a proponer soluciones viables y acordes a la realidad estatal, no sólo en términos de la definición de la política regional y su instrumentación; sino con la mira futura de integrar verdaderos sistemas estatales de planeación articulados funcionalmente a un Sistema Nacional de Planeación.

La participación institucionalizada de los órganos estatales de planeación (COPLADES) en las decisiones de desarrollo tomadas centralmente no puede articularse si no existe la estructura orgánica propicia para negociar los puntos de vista surgidos en el ámbito regional - estatal conjugados en el marco de los objetivos y estrategias nacionales. Dicha participación sólo se hará -

ectiva, si se implementa un canal de participación de lo regional - estatal - se ubique a nivel central al mismo nivel de negociación y jerarquía que - sectorial, con el fin de que la negociación de dichos niveles con las dependencias globalizadoras posibilite la priorización realista de la política sectorial estableciendo en forma precisa los cruces exigidos por la estrategia nacional de desarrollo adoptada, para que pueda funcionar el nivel operativo - dentro del orden, secuencia y continuidad indispensable tendiente a lograr el - ptimo aprovechamiento de los recursos naturales, humanos y financieros.

La existencia de un Sistema Estatal de Planeación requiere de la organización de los niveles de acción global, sectorial y subregional que separe e integren en un orden universal las actividades económicas regionales en forma coherente y racional y que disponga de los instrumentos pertinentes para orientar las actividades hacia la consecución de la situación deseada, definida previamente. Pero un Sistema Estatal, no sólo debe estar bien estructurado internamente, sino que requiere de las conexiones pertinentes hacia el ámbito nacional, --- (podría ser a través de un órgano estatal - regional conformado con un representante a nivel central de cada COPLADE para participar en el Sistema Nacional de Planeación como el nivel regional) con el fin de determinar la política regional agregadamente orientada a lograr un desarrollo equilibrado entre las regiones.

V. - Funcionamiento del Sistema en sus diversos niveles

El Sistema Nacional de Planeación contempla los niveles de acción global, sectorial y regional, descansando fundamentalmente en la estructura sectorial de-

la Administración Pública Federal, ya que a través de ella, se manejan los instrumentos de política económica de que dispone el Estado.

Las acciones sectoriales se ejercen en los diversos ámbitos: federal, regional y municipal, de acuerdo a las directrices generadas en el Sistema Nacional de Planeación. Estas directrices se generan de acuerdo a los niveles de autoridad en las instancias normativas, de coordinación y operativa. El Presidente de la República, se encuentra en el vértice superior del sistema y se encarga de fijar las líneas y normas generales para orientar el proceso de formulación del plan global y los planes y programas sectoriales y regionales que se derivan.

Las dependencias globalizadoras tienen como función orientar la economía apoyándose en las dependencias coordinadoras de sector, las cuales a su vez norman las acciones de las empresas paraestatales. Existen diversos mecanismos e instrumentos de coordinación para compaginar las decisiones en las diferentes instancias y niveles; en primer lugar, la Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento vincula los grandes lineamientos fijados por el Presidente con las directrices que determinan la acción de las dependencias globalizadoras para orientar la economía de acuerdo a objetivos generales, y la correspondiente elaboración de los planes y programas globales sectoriales y regionales que habrán de normar todo el sistema.

Los GIPPS son el mecanismo de articulación para la instrumentación de los planes generales en su expresión sectorial mediante la formulación de la programación - presupuestación del gasto. La estructura anterior corresponde a lo que podría denominarse el nivel global - sectorial del sistema. Importa

.....

ahora su conexión con el nivel regional - sectorial, el cual corresponde al -
ámbito de los estados de la República.

Dentro de los estados, como ya se ha dicho en este trabajo, existe una estruc-
tura para la planeación en proceso de formación. Es necesario buscar la con-
vergencia entre las acciones estatales y las federales, sobre todo en la canali-
zación de recursos. El gasto público, en su cauce regional, se canaliza por
la vía sectorial a través de sus organismos desconcentrados, y con el apoyo-
de las empresas paraestatales. La coordinación se logra en los COPLADES,
puesto que en ellos se integra el proceso de planeación desde la óptica global
sectorial que se concretiza en lo regional buscando una síntesis en la planea-
ción que incorpore la visión del estado y sus necesidades planteadas, y que se
materialice en el proceso de programación - presupuestación de la actividad -
sectorial federal.

Los acuerdos tomados en el Comité dan lugar a planes y programas específi-
cos dentro del presupuesto federal que deben desarrollarse en forma concu-
rrente con los recursos y planes estatales a través de sus dependencias; sien-
do los principales: CUC - PIDER y COPLAMAR.

En cuanto al programa de Gasto NORMAL de las dependencias federales se -
parte de un criterio sectorial desde una óptica global, la cual incluye consi-
deraciones sobre los aspectos regionales. Consecuentemente con lo anterior,
las dependencias del Ejecutivo Estatal tratan de coordinar sus acciones incor-
porando el punto de vista federal sobre los aspectos regionales contenidos --
en el proyecto global, a fin de evitar duplicidades y desperdicio de recursos,
para aprovechar las potencialidades y características de cada región.

Los COPLADES, para el cumplimiento de sus funciones, se organizan como sigue:

Partiendo de la instancia normativa, el Convenio Unico de Coordinación concertado entre el gobierno federal y los estatales fijan un marco normativo general a los Comités. Entre esta instancia y la de coordinación, se encuentra el Secretariado Técnico que es un representante de la Coordinación de Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto y se encarga de organizar la participación de las dependencias federales y estatales representadas en el Comité; buscando la compatibilización de los trabajos en concordancia con la óptica global nacional.

En la instancia de coordinación los cabezas de sector representan las políticas sectoriales en el marco de una coordinación interinstitucional de las dependencias federales y estatales, participando una comisión que representa los intereses de los sectores social y privado dentro de esta instancia.

En la instancia operativa se encuentran las representaciones y agencias de las empresas paraestatales de la federación y las unidades ejecutoras de las dependencias estatales.

El COPLADE tiene como objetivo armonizar la planeación incorporando el punto de vista y necesidades de los municipios en los planes y proyectos elaborados.

Para ello, se han creado Subcomités regionales que agrupan varios municipios, y en los cuales participan las jefaturas de programas de las dependencias federales y estatales, los presidentes y comités municipales. Estos últimos,

se coordina con las unidades ejecutoras de dichas dependencias, por lo --
que su función es fundamental en la parte operativa de la ejecución de pro--
yectos.

Una vez cumplida la función aglutinadora de los COPLADES, se persiguen los
siguientes objetivos:

- a) Retroalimentar el proceso de planeación global y los planes y programas
sectoriales que se deriven, incorporando el punto de vista y necesidades
de los estados en la readecuación de la política regional desde el punto
de vista operativo.
- b) Coordinar e instrumentar la aplicación del gasto público federal en concor-
dancia con el estatal a través de programas y proyectos conjuntos a fin
de evitar duplicidades y aumentar la eficiencia en la obtención de los ob-
jetivos y metas planeadas.
- c) Incorporar a los municipios y subregiones, los programas anteriores.

Dentro del proceso descrito, existen todavía algunos problemas, sobre todo,
se cuanto a los mecanismos adecuados para fortalecer la compatibilización -
de puntos de vista y necesidades globales, sectoriales y regionales, que re-
forzaron las funciones de los COPLADES. Entre ellos destacan los siguientes:

- a) La debilidad de la estructura administrativa estatal para satisfacer los
requerimientos de la planeación.
- b) Relacionado con lo anterior, se detecta falta de apoyo del punto de vista
estatal debido a la presentación de sus planes y propuestas sobre una --

--base técnica poco elaborada, que dificulta su discusión, análisis y agregación en términos de una óptica global.

- c) El tramo de flujo de información y decisiones es excesivamente largo, ya que los representantes federales en el Comité tienen que consultar con sus dependencias centrales los acuerdos puestos a discusión dentro del comité. En una siguiente etapa, en el proceso de programación - presupuestación, la información esta sujeta a reinterpretación y reelaboración para facilitar el análisis global - sectorial incorporando el aspecto regional y luego se plasma operativamente mediante la formulación de programas concretos - sujetos a la asignación de techos financieros.

Con lo anterior, se corre el riesgo de que las propuestas originales del estado aprobadas en los COPLADES no correspondan totalmente a los programas definitivos y a las acciones ejecutadas.

Para solucionar estos problemas se deduce que sería conveniente una participación más directa de los órganos regionales de planeación en las decisiones federales, mediante la creación de representaciones orgánicas ante las dependencias globalizadoras para posibilitar la vinculación directa con los mecanismos de programación - presupuestación sectorial, a fin de integrar una verdadera política global - regional congruente.

El establecimiento de comités coordinadores de la planeación en los COPLADES a nivel multirregional para realizar labores de asesoría, consulta e integración de la política estatal en forma coherente en regiones homogéneas con alcance a varias entidades de la federación, sería un instrumento eficaz del --

Sistema Nacional de Planeación para implantar un sistema planificado de la economía nacional que no sólo permitiría descentralizar a nivel regional ciertas funciones, sino que además presentaría las siguientes ventajas:

- **Facilitaría la integración coherente de la política regional, en aquellas cuyas características las definen como homogéneas.**
- **Permite la definición realista y consistente de la política regional global, puesto que las multirregiones no sólo caracterizan la especificidad de la política regional homogénea, sino que mejora los métodos globales de agregación estatal y multirregional.**
- **Aplicar las actividades de coordinación en materia de planeación en sus diversos niveles de decisión y etapas metodológicas.**
- **La elaboración de criterios para la determinación de la especialización o diversificación de la economía regional.**
- **Integración y coordinación de la política económica en los programas de alcance nacional.**

Estos organismos no tendrían autoridad en cuanto a constituirse en organismos intermedios de negociación entre los COPLADES y la federación, sino que sus actividades se orientarían a la armonización de la política estatal con la nacional regional tendiente a lograr disminuir los desequilibrios e incompatibilidades entre regiones con características similares y complementarias.

Por otro lado, bajo un criterio de centralización de las funciones importante en materia de coordinación con los estados, se crearía un órgano central que

incorporaría la participación directa de los COPLADES a través de un representante designado por los respectivos gobernadores para cumplir las funciones siguientes:

- Homogeneizar, compatibilizar y agregar técnica las propuestas estatales de gasto financiero tendiente a retroalimentar la política global de desarrollo regional definida en el proyecto nacional.
- Participar en la definición de la política sectorial nacional para ajustar el enfoque de los sectores programáticos nacionales con la imagen objetivo de desarrollo surgido del estudio de las necesidades estatales.
- Vincular orgánicamente la planeación estatal al Sistema Nacional de Planeación asumiendo responsabilidades generales y específicas dentro del marco jurídico establecido en una futura y probable Ley General, a nivel constitucional, sobre planeación socioeconómica de la nación.
- La política global nacional definida dentro del Sistema Nacional de Planeación estaría integrada consistentemente por los tres niveles que lo constituyen: global, sectorial y regional, lo cual coadyuvaría a lograr la congruencia y compatibilización de las decisiones nacionales, en base a que cada nivel tiene claramente establecido su nivel de responsabilidad.

Este organismo estaría conformado por funcionarios estatales de alto nivel bajo la coordinación de las dependencias globalizadoras y con facultades para intervenir en los más altos niveles de decisión y en la instrumentación de la política global.

VI. - CONSOLIDACION DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

a maduración alcanzada en la adecuación de la Administración Pública en los es niveles de gobierno, caracteriza el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación en su actual etapa de consolidación.

Se han mencionado ya las características que muestran la organización y funcionamiento tanto de la Administración Pública centralizada como de la estatal, de ectándose la conveniencia de acelerar el avance en la adecuación de ésta última, a fin de mejorar la coordinación de los procesos administrativos nacionales, los cuales constituyen el sustento operativo de las funciones de planeación, programación, presupuestación.

En términos abstractos, podría hablarse por un lado de una estructura administrativa y por otro, de una estructura de planeación, entendiendo que ambas se sintetizan en una sola. El Sistema Nacional de Planeación al que se pretende llegar, contempla una estructura de planeación con características adecuadas a las condiciones sociales, políticas y económicas nacionales. En correspondencia, ello requiere contar con una estructura administrativa idónea.

El nivel global - sectorial, que es el centro del sistema, tiene cohesión entre ambas estructuras, lo que permite que el sistema en este nivel este completo, salvo las modificaciones que sea conveniente incorporar, inducidas por el avance del sistema en el nivel regional.

El Sistema Nacional de Planeación, se basa en procesos funcionales dinámicos, que se interrelacionan entre sí para retroalimentar cada una de las fases que

-lo componen. Las diferentes instancias: normativa, de coordinación y operativa, así como los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal corresponden cada uno de ellos, a fases distintas en la integración del sistema.

Existen flujos de decisiones, de coordinación y operativos que se dan en sentido vertical y horizontal. En el primer caso, de lo normativo a lo operativo y en el segundo de lo global a lo regional y a lo municipal y a su vez, la información y coordinación para la toma de decisiones globales, requiere de flujos de información y coordinación en sentido inverso, retroalimentando el Sistema y formando ciclos continuos. Se cuenta para lo anterior, con los elementos esenciales para dinamizar el proceso. Se contemplan las vertientes de instrumentación para inducir la incorporación activa en el proceso de planeación, a los diversos segmentos de la población; también se cuenta con instrumentos operativos, destacando el presupuesto por programas.

Entre los diversos módulos del Sistema existen mecanismos y organismos de coordinación; algunos de ellos tienen funciones globalizadoras y funcionan como aglutinadores de las funciones básicas y como generadores del proceso de retroalimentación, otros tienen funciones más especializadas en la ejecución del proceso.

El carácter social, político y económico de la planeación, implica que sus organismos no son simplemente administrativos, sino que cuentan con un estatuto político de autoridad a fin de asegurar que las decisiones corrientes tomadas por las instituciones económicas y administrativas, correspondan al plan.

La planeación requiere una estructura de organismos de planeación a un nivel

.....

menos elevado -- direcciones de planeación -- en las dependencias a un nivel regional, subordinados a organismos que coordinen a varios de ellos y que a su vez se coordinen con el organismo central. Ello permite cierta autonomía y a la vez mejor control y cumplimiento de las funciones de planeación en cada uno de esos niveles. Esta estructura existe en las dependencias de la Administración Pública Federal a nivel global --sectorial mediante la sectorización y a nivel sectorial regional a través de los COPLADES que aglutinan las funciones de estas dependencias con los de la Administración Estatal.

La coherencia de los planes y proyectos se da a través de las funciones de los órganos de planeación centrales, intermedios o de apoyo. En cuanto al presupuesto, se observa la conveniencia de elaborar presupuestos plurianuales vinculando los aspectos global, sectorial y regional.

El Sistema Nacional de Planeación cumple con las funciones básicas de información, previsión, evaluación, ajuste y control. Actualmente se encuentra en consolidación contando ya con los elementos sustantivos, como son: Sistemas de Planeación, de información, de desarrollo de recursos, de implementación y de evaluación y control; estos puntos lo caracterizan como un proceso dinámico que tiende a adecuarse a las necesidades nacionales.

CONCLUSIONES

- Es sobresaliente en las primeras etapas de institucionalización de la planeación en México que se intenta incorporarla como una responsabilidad de la administración pública dentro del marco constitucional que define al Estado como el rector de la economía nacional. Sin embargo, el proceso seguido por la planeación carece de un marco jurídico adecuado que permita hacer de ella el instrumento idóneo del gobierno para impulsar y lograr el desarrollo económico y social de la sociedad mexicana.

Los intentos de planeación en el país, propiciaron un proceso de adecuación legislativa traducida recientemente en la reforma política, la reforma administrativa y la reforma económica que han sido los pilares sobre los que se ha fundamentado la construcción del Sistema Nacional de Planeación como el instrumento más eficiente para lograr la transformación y modernización de la nación.

La consolidación del Sistema Nacional de Planeación requiere de afinar ciertos instrumentos jurídicos, técnicos y administrativos. La integración jurídica de la planeación exige, dada su creciente complejidad, contar con un instrumento ordenador de carácter integral que elimine los obstáculos institucionales para lograr su integración, recurriendo al diseño de un modelo jurídico que se debata en varios foros para afinarlo y concretarlo en una Ley General de Planeación de rango constitucional, la cual representaría las siguientes ventajas:

- El Plan Global ganaría en cuanto a participación social, importancia --

.....-Institucional, -respaldo a la administración pública y garantía frente a -
.....impugnaciones jurídicas.

- El ordenamiento jurídico sobre la planeación de la nación culminaría un proceso institucional iniciado hace mucho tiempo y trataría de vertebrar el derecho mexicano de la planeación, dando unidad y cauce a la formu-
-lación de los planes, programas y proyectos de desarrollo.
- Aceleraría el proceso de reforma administrativa en los estados y confor-
maría el marco normativo y rector sobre el que funcionara y se integra-
ra orgánicamente al Sistema Nacional de Planeación.
- Retomaría los preceptos constitucionales en cuanto a la construcción y -
consecución del proyecto nacional.
- Fortalecería al federalismo a través de la centralización-descentraliza--
ción de funciones e induciría la organización de mecanismos de coordina-
ción más eficientes tanto a nivel central como regional.
- Respaldaría la creación de estructuras que fortalecerían la autonomía --
estatal, no sólo en lo jurídico, sino en lo material y técnico.
- Homogeneizaría y compatibilizaría los ordenamientos nacionales y loca-
les, puesto que daría fuerza legal y obligatoriedad a las funciones de -
planeación y a los planes global, sectoriales y estatales, delimitando -
los respectivos ámbitos de responsabilidad.
- Aportaría el marco jurídico que respaldara la formulación, discusión -

- autorización y ejecución de los planes, programas y proyectos, tanto el global como los sectoriales y estatales, estableciendo las bases para hacerlos congruentes y compatibles entre sí, lo cual a su vez daría una sólida base que normara el proceso presupuestal y su ejecución.
- Fortalecería institucionalmente el CUC y a los COPLADES como instrumentos que coadyuvaran a la integración orgánica de la planeación estatal, al Sistema Nacional de Planeación.
- Depuraría el Derecho Penal en lo relacionado a los aspectos económicos y de planeación.
- Fundamentaría la fijación de sanciones en términos de las responsabilidades y obligaciones establecidas para el cumplimiento de los planes elaborados, principalmente en la aplicación de los instrumentos de política usados para llevar a cabo las estrategias.
- Producto de la reforma administrativa son las dependencias globalizadoras; surgidas para satisfacer la gran necesidad de contar con un órgano central de normatividad, congruencia y coordinación de la macropolítica económica global dentro de una visión sectorial y regional que dirija el desarrollo socioeconómico del país hacia la consecución del proyecto nacional. Las dependencias globalizadoras representadas por las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, persiguen el objetivo de lograr establecer la coherencia entre los recursos disponibles y la satisfacción de las necesidades de la población programadas sobre bases objetivas para alcanzarse en el corto, mediano y largo plazo, según el orden de prioridad.

des. El mecanismo que permite a las dependencias globalizadoras dar coherencia a las políticas de ingresos y egresos es la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, cuya presidencia asumen alternadamente ambas dependencias con la facultad de invitar a reuniones específicas a todos o cada uno de los sectores administrativos para establecer la política y montos de recursos asignados globalmente a los sectores. Dicha comisión instrumenta la política sectorial a través de las dependencias federales y la intervención de los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuesto que coordinan las actividades de diferentes instituciones que intervienen en la ejecución de un programa.

La articulación de los niveles global, sectorial y regional del Sistema Nacional de Planeación se establece mediante los mecanismos de asignación de recursos financieros: Normal, CUC, PIDER y COPLAMAR. Sin embargo, el grado de articulación y participación de los tres niveles en las decisiones de asignación a través de dichos mecanismos, es diverso. Por ejemplo CUC-PIDER ha propiciado un mayor grado de integración y participación entre dichos niveles: el global norma, el sectorial ejecuta y el regional prioriza y ejecuta. El CUC-PIDER emplea para su funcionamiento y operación tanto mecanismos de coordinación intra sectorial, así como intersectoriales.

El nivel global constituido por las dependencias globalizadoras hace factible la planeación de la aplicación del gasto público mediante la división de éste en gasto público operativo o gasto corriente y el gasto de inversión, el cual tiene mayor margen de direccionalidad; la asignación puede aplicarse más eficientemente en programas prioritarios y por consiguiente facilita el análisis

de técnico y económico de su impacto a nivel local.

La estructura administrativa estatal debe proporcionar apoyo técnico, que si bien en la actual etapa de arranque de la planeación ha sido proporcionado por la Federación, debe basarse en el desarrollo de recursos técnicos, humanos y materiales generados dentro de la propia estructura local, cuyo centro fundamental de actividades está constituido por los COPLADES.

Las limitaciones a que están sujetos los Comités no sólo son formales, sino que institucionalmente debe vencer los obstáculos que impiden avanzar hacia un esquema eficiente en la planeación estatal. En este contexto, debe destacarse que una función vertebral de la planeación estatal es asumirse como el nivel intermedio o de enlace entre la planeación global y la local en términos de la compatibilización y coordinación de las políticas definidas en ambos enfoques, con el fin de lograr el funcionamiento coherente de todo el sistema. La perspectiva planteada, implica que las funciones del COPLADE deben fortalecerse para que efectivamente sea una instancia que sirva de enlace entre las instancias normativas, de coordinación y operativas; esto es que el COPLADE coordine las políticas nacionales (global, sectoriales, y multirregionales) en el nivel operativo. El logro de dicho propósito exige cambios trascendentales en la Administración Pública Federal y Estatal dentro de un proceso ininterrumpido de adecuaciones organizativas que posibiliten dotar a los Comités de instrumentos eficaces para dirigir el proceso de planeación estatal en el marco del federalismo, facilitando el logro de los grandes objetivos nacionales.

Afianzar a los COPLADES como instancias de enlace que coordinen las actividades públicas en el nivel operativo plantea requerimientos básicos de tipo general, entre los que se mencionan los siguientes:

- Contar con una ley de rango constitucional sobre planeación general de la nación que norme todo el proceso y defina los ámbitos de responsabilidad en los diversos niveles de decisión y etapas de la formulación, (planeación - programación - presupuestación), ejecución, evaluación y seguimiento y control de los Planes de Desarrollo.
- Avanzar y aplicar la reforma administrativa en los estados, para homogeneizar la estructura y funcionamiento de su administración pública coherentemente con la administración pública federal con el fin de facilitar la descentralización y desconcentración de la vida nacional. La administración pública estatal estaría conformada por órganos administrativos similares a los existentes en la administración federal para que puedan agruparse sectorialmente para atender el nivel operativo en el seno del COPLADE.
- El nivel regional del Sistema Nacional de Planeación deberá completar su integración creándose a nivel central un órgano que aglutine a todos los COPLADES
- Es preciso que en etapas progresivas se transfiera a los Comités la responsabilidad de coordinar la operación de los programas a cargo de la federación en forma sucesiva, para lo cual se plantea lo siguiente:
 - . El COPLADE sea la única vía de transferencia de recursos de la fe

deración a los estados valiéndose de instrumentos de asignación como el CUC.

Las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada representadas en los estados, dejarían de actuar en el nivel operativo como ejecutoras de las actividades del sector público federal, para lo cual sería pertinente estudiar las figuras jurídicas que respaldaran legalmente la transferencia de sus recursos financieros y materiales a sus similares de la administración pública estatal fundamentado en el objetivo de mantener fuertemente cohesionando el sistema federal. Este planteamiento podría apoyarse en el hecho de que las dependencias federales preservaran su función en los COPLADES como coordinadoras de sector, normaran la aplicación de la política económica en su sector, asumieran las funciones de evaluación, seguimiento y control y evaluación de las actividades programadas para ejecutarse.

La transferencia de los recursos operativos de las dependencias federales a las estatales quedaría enmarcada en el CUC y el COPLADE sería el responsable de su aplicación ante la Federación.

El control global de la aplicación del gasto público lo ejercería la Secretaría de Programación y Presupuesto, apoyado en el control que ejercerían centralmente los órganos sectoriales - Secretarías de Estado -.

La Federación conservaría bajo su responsabilidad aquellos programas

cuya aplicación sea prioritaria para la consecución de objetivos nacionales específicos.

- Se deberá organizar eficientemente dentro del Comité las instancias normativa, de coordinación y operativa, asumiendo cada nivel (globalizador estatal, sectorial y subregional) las funciones inherente a su respectiva instancia.
 - La participación del municipio en la planeación sería efectiva mediante su incorporación en las actividades a nivel operativo, dentro del esquema propuesto, puesto que en el ámbito subregional se ubicarían las actividades medulares de coordinación de la operación de los programas y por otra parte, se organizarían las actividades de evaluación, seguimiento y control en la ejecución y aplicación del gasto público. Esto implicaría mejorar el nivel de servicios de todo tipo de los centros subregionales, principalmente para hacerlos más accesibles a la población rural.
- Las anteriores, son sólo algunas ideas surgidas durante el desarrollo de este trabajo, que por otra parte exigen estudios más detallados sobre aspectos jurídicos, administrativos y técnicos para determinar la viabilidad futura de aplicar un enfoque de esa naturaleza en el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación soportado por la estructura y funcionamiento de la administración pública. La integración jurídica mencionada anteriormente, deberá permitir asimismo la promulgación y vigencia legal de los planes y la celebración de los convenios y acuerdos que sean necesarios para su cumplimiento. Existe una serie de problemas más específicos cuya solución sería fácil una vez resueltos los anteriores y complementados con medidas adicionales ten-

dientes a lograr una mejor articulación y coordinación en las acciones con la Federación, y en su caso con otros estados interrelacionados.

Desde otra perspectiva, la reforma administrativa ha propiciado un proceso de adecuación administrativa en los órganos centrales tendiente a la integración de un aparato administrativo eficiente que asuma las funciones y responsabilidades del desarrollo económico y social, a través de la conformación del Sistema Nacional de Planeación que coordine y racionalice las actividades públicas en los niveles global, sectorial y regional. En forma concreta se ha reflejado en los cambios introducidos dentro de la administración pública para adecuarla a la planeación, tal como ha ocurrido con la responsabilidad delegada en los 17 sectores administrativos encabezados por los Secretarios de Estado para que coordinen las actividades de las empresas paraestatales, coordinadas sectorialmente, así como el agrupamiento de los 17 sectores administrativos en 11 sectores programáticos que cubren todo el universo de las actividades socioeconómicas realizadas por los sectores público, social y privado.

El proceso de cambio a nivel central ha tenido impacto en el ámbito regional, dándose en la mayoría de las entidades un proceso de adecuación administrativa orientada hacia la obtención de la eficiencia requerida en la planeación. Con este propósito, se crearon instancias de coordinación, normatividad y congruencia de las actividades públicas representadas por los COPLADES para posibilitar que los esfuerzos de las dependencias e instituciones públicas, sociales y privadas se dirijan a la consecución de fines concurrentes. Sin embargo, se observa lentitud en el proceso de cambio administra-

. . . .

---tivo en los estados, retrasando la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación. A pesar de que no se puede hablar apropiadamente de un Sistema Estatal de Planeación, al mencionarlo como tal se hace con la salvedad de que está en proceso de integración. Hasta el momento se ha permitido inducir una serie de actividades realizadas bajo normas y lineamientos que representan los primeros avances para introducir sistemas y métodos de organización y operación tendientes a lograr la racionalidad administrativa.

.- La ubicación del Sistema Estatal de Planeación dentro del Sistema Nacional de Planeación está determinada por su definición como el nivel regional, que es uno de los tres niveles fundamentales que integran el sistema. La articulación entre los niveles está bien definida en relación al global con el sectorial mediante el mecanismo institucional, rector del gasto público, constituido por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, presidida alternadamente por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto y la concurrencia a las reuniones de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República como observador permanente y todas las Secretarías de Estado con invitación especial. En el seno de este organismo se discute la política económica global nacional y global sectorial, haciendo las asignaciones presupuestales agregadas que serán instrumentadas posteriormente por los sectores administrativos de la administración pública federal y bajan al nivel operativo a través de sus propias delegaciones y representaciones en las entidades federativas. La participación de dichas representaciones sectoriales en el seno del COPLADE per

mite la articulación orgánica de la política sectorial compatibilizada en dicho ámbito de congruencia, dado que fluyen por esta vía decisiones y recursos.

La articulación orgánica del COPLADE a los órganos centrales de planeación es prácticamente inexistente, en virtud de que no hay un órgano central que agregue, compatibilice y dé coherencia a la política regional. Hay un mecanismo de negociación que funciona a través de las Delegaciones Estatales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que asume funciones de Secretariado Técnico en el COPLADE y que se ha convertido en una vía de negociación del COPLADE ante las dependencias globalizadoras. Sin embargo, como se apunta antes, no hay un órgano aglutinador de la política regional a nivel nacional que intervenga en la definición global de la política regional, por lo que el mecanismo institucional de negociación no tiene poder de negociación, así como tampoco existe articulación orgánica de los COPLADES con los órganos centrales de planeación a través de los que fluyan decisiones y recursos.

Desde el punto de vista técnico los elementos analizados inducen a concluir que la estructuración del Sistema Nacional de Planificación contempla los componentes básicos que configuran todo sistema: primero la estructura orgánica representada por la administración pública federal, estatal y municipal; segundo la estrategia y planes constituida por los centros de desarrollo económico y políticos fundamentales representado por el Estado y las regiones; los centros de operaciones constantes representados por la economía planificada y los sectores de actividad regulada y en desarrollo; y finalmente, para la ejecución constituida por los recursos de los sectores público, estatal y privado y cuyo origen y destino se planifica dentro del sistema.

El funcionamiento del mismo lo explica la estrategia y planes que da cuenta de los flujos que tienen lugar en su seno y se considera constituido por tres elementos básicos: en primer lugar la promoción, integrada por las actividades de fomento realizadas por el sistema bancario y crediticio, la política fiscal y la de subsidios, entre otros y está instrumentada a través de las vertientes de inducción y concertación; en segundo lugar la planeación-programación integral de la economía, básicamente constituida por la programación de las actividades sectoriales, que se orienta a definir las líneas de acción prioritarias a nivel institucional y de programas, cuya instrumentación se hace por la vertiente de obligación; y finalmente, la regulación, constituida en forma parcial por algunos instrumentos de control aplicados en algunos sectores -- SHCF, SEPAFIN, COMERCIO y COMUNICACIONES y TRANSPORTES --, se instrumenta por la vertiente de obligación y coordinación.

En cuanto a la integración y articulación de los niveles del Sistema Nacional de Planeación, es funcional entre los niveles global y sectorial dado que por esta vía fluyen decisiones y recursos, siendo esta estructura la que soporta la responsabilidad de alcanzar los objetivos y metas nacionales.

El nivel regional se articula al sectorial mediante la participación de las representaciones y delegaciones de las dependencias federales en los estados, - pero los COPLADES carecen de un órgano central que aglutine la política regional, por lo que no tiene dicho nivel participación real en las decisiones - nacionales en virtud de su falta de articulación orgánica al nivel global.

BIBLIOGRAFIA

- CGEAP, BASES JURIDICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, 1978
- SPP, COMPILACION JURIDICA DE LA SPP, 1980
- SPP, PROCESO DE APROBACION DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1981
- CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LOS ESTADOS.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1977
- SG, LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS
- SPP, LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO, 1980
- SPP, CONVENIO UNICO DE COODINACION
- SPP, MEMORIA INSTITUCIONAL DE LA SPP
- SPP, ASPECTOS JURIDICOS, ORGANIZATIVOS Y ADMINISTRATIVOS DE LA DGPR Y COPRODES, 1979

- CGEAP, LINEAMIENTOS PARA LA SECTORIZACION DE LA ADMON. PUBLICA.
- SPP, CRITERIOS GENERALES DE POLITICA ECONOMICA PARA LA INICIATIVA DE INGRESOS Y EGRESOS.
- SPP, MAEKO PROGRAMATICO REGIONAL 1983-1985,
- SPP, PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO DE 1983-1985,
- SPP, INSTRUMENTACION DE LA POLITICA REGIONAL, 1982.
- MARTNER G. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, SXXI, 1981.
- ILPES, ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO, SXXI, 1976.
- ILPES ET. AL., EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA, SXXI, 1979.
- SOZA V.H., PLANIFICACION DEL DESARROLLO INDUSTRIAL, SXXI, 1979.