

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA LOCAL

I. Planeación estatal de desarrollo	59
1. Bases jurídicas de la planeación económica local	59
2. Sistema Estatal de Planeación	74
II. Planeación municipal de desarrollo	91
1. Sistema Municipal de Planeación Democrática	92
2. Bases jurídicas de la planeación municipal de desarrollo	94
III. Colofón	99

CAPÍTULO SEGUNDO

EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA LOCAL

En el ámbito local, la introducción del presupuesto por programas en el nivel federal tuvo mucha trascendencia. Al promulgarse en diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que establecieron una estructura orgánica y programática para el presupuesto,¹⁴⁵ en el nivel estatal empezó a asimilarse paulatinamente la necesidad de adecuar sus respectivos ordenamientos a los cambios introducidos en materia de planeación y presupuestación en el nivel federal.

Por otra parte, en 1983, a raíz de la aprobación de la Ley de Planeación en diciembre de 1982, y de las reformas al artículo 115 de la Constitución federal para impulsar el desarrollo municipal, los estados procedieron a incorporar en sus Constituciones y en sus leyes locales y municipales medidas en beneficio de sus subdivisiones políticas que tenían que manejarse con un sentido programático. Estas circunstancias llevaron a que las legislaturas locales, que desde 1980 habían empezado a reformar los marcos normativos que regulaban las fases del proceso presupuestario en sus respectivas jurisdicciones, prosiguieran con esa actividad hasta culminar con la promulgación en todas las entidades de leyes estatales de presupuesto, contabilidad y gasto público, y de leyes estatales de planeación.

Han sido las propias entidades federativas las que han promovido y administrado su proceso de desarrollo, contando con el apoyo de la Federación para la organización de sus sistemas de planeación. A través de éstos, y dentro del marco de la estrategia nacional para el desarrollo,¹⁴⁶

145 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, arts. 20 y 32, fracs. II, IV, VI; y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 13.

146 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 425.

han venido actualizándose los planes estatales en los que se precisan los propósitos particulares de desarrollo de cada entidad.

Atendiendo a la autonomía interna de las entidades federadas, el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 previó la organización de sistemas de planeación democrática en cada una de ellas, cuyo funcionamiento debía concatenarse con la planeación global sectorial e institucional de la administración pública federal. Para hacer posible la descentralización de actividades económicas y sociales bajo un enfoque integral y congruente con el interés nacional,¹⁴⁷ en el marco de la estrategia del desarrollo —y de acuerdo con las circunstancias propias de cada estado— se establecieron normas para que las propuestas anuales de inversión federal en cada una de las entidades se vincularan con los objetivos establecidos en sus correspondientes planes estatales de desarrollo.

Desde entonces, ha sido responsabilidad de los sistemas estatales de planeación la elaboración de sus correspondientes planes de desarrollo, así como la de los planes municipales o subregionales, en los que se incluyen los compromisos concertados con los sectores social y privado, ejecutados los tres a través de programas operativos anuales elaborados con un sentido de planeación a mediano y largo plazo. Los subsecuentes planes nacionales de desarrollo han ido profundizando en esta materia con el fin de perfeccionar la planeación local y su relación con la planeación federal.¹⁴⁸

Conforme el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,¹⁴⁹ el remedio a las perentorias necesidades nacionales en materia de desarrollo social, tiene como centro fundamental de atención el abatimiento de los niveles de pobreza y la disminución de la desigualdad tanto entre regiones como entre grupos sociales, no sólo como imperativo ético y político, sino como cumplimiento del mandato constitucional de alcanzar un desarrollo con justicia social.

147 *Ibidem*, p. 396.

148 Como parte del apoyo federal para la instauración de la planeación en el nivel local, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas ha impartido a los funcionarios de las administraciones públicas estatales y municipales cursos sobre planeación, programación y presupuestación; y asimismo ha preparado y distribuido manuales sobre las mismas materias. Por esto, comparadas capítulo por capítulo y artículo por artículo, las disposiciones locales son diferentes; pero si se atiende a su contenido son similares.

149 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, pp. 73-128; Convenio de Desarrollo Social 2000 celebrado con el Estado de Aguascalientes.

I. PLANEACIÓN ESTATAL DE DESARROLLO

Por planeación estatal de desarrollo se entiende la ordenación racional y sistemática de las acciones que la sociedad de las distintas jurisdicciones estatales realiza para transformar la realidad de su entidad, con apego a las leyes locales y en coordinación con la planeación nacional. Mediante élla se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, se determinan responsabilidades, se fijan tiempos de ejecución, y se evalúan los resultados de la ejecución del plan de desarrollo y de los programas de él emanados.¹⁵⁰

1. *Bases jurídicas de la planeación económica local*

La planeación estatal del desarrollo tiene bases jurídicas tanto en el nivel federal como local: las respectivas Constituciones, las leyes de planeación, las leyes orgánicas de la administración pública y los planes de desarrollo.

A. Preceptos federales que influyen en la planeación local

El desarrollo de la planeación en las entidades federativas es influido por normas contenidas en varios textos jurídicos del nivel federal: la Constitución, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Coordinación Fiscal y el Decreto de Presupuesto de Egresos.

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, en el ámbito de sus competencias la Federación, las entidades federativas y los respectivos municipios deben planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.¹⁵¹

Asimismo, ordena que para realizar de manera coordinada las acciones relativas a la elaboración y ejecución de la planeación nacional,¹⁵² ce-

150 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, art. 3o.

151 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, frac. VI.

152 *Ibidem*, art. 26.

lebre el Ejecutivo federal con los gobiernos de las entidades federadas los convenios que sean necesarios.

b. Ley de Planeación

La ley a la que hace referencia la Constitución es la Ley de Planeación que da las bases, por una parte, para que las entidades participen en la planeación nacional, y por la otra para que las autoridades federales, estatales y municipales se coordinen para impulsar la planeación del desarrollo integral de las entidades federativas y de sus subdivisiones políticas.¹⁵³

c. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal autoriza al presidente a celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales —y a través de ellos con sus municipios— con el fin de favorecer el desarrollo integral de las entidades federativas. El mismo ordenamiento faculta a la Secretaría de Hacienda a proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo, y a vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional.¹⁵⁴

Asimismo, establece que a la Secretaría de Desarrollo Social corresponde proyectar —con la participación de los gobiernos estatales y municipales— la planeación regional, y coordinar las acciones emprendidas respecto al combate a la pobreza; elaborar —también con la participación de los gobiernos locales— los programas regionales y especiales que le indique el presidente; autorizar —en coordinación con la Secretaría de Hacienda— las acciones e inversiones dirigidas a disminuir la indigencia, y evaluar las transferencias de fondos que deriven de las inversiones convenidas respecto a esa materia; coordinar, concertar y ejecutar —con la participación de los gobiernos estatales y municipales— los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos; y coordinar y ejecutar —con la intervención de las dependencias de la administración pública local— la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas.¹⁵⁵

153 Ley de Planeación, arts. 33 a 36, y 44.

154 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, arts. 22 y 31, fracs. I y XXIII.

155 *Ibidem*, art. 32, fracs. II a VII.

d. Plan Nacional de Desarrollo

Los problemas nacionales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo como de urgente solución, y los objetivos y estrategias en él planteados, son guías de referencia¹⁵⁶ para que las autoridades locales aprovechen los esfuerzos que el gobierno federal va a realizar en el periodo cubierto por dicho documento, y diseñen sus planes propios en congruencia con él, integrando sus acciones en el contexto de los proyectos nacionales.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000,¹⁵⁷ la política social se enfocó a la superación de la pobreza y de la exclusión social, canalizando la atención preponderantemente a los grupos, comunidades y zonas geográficas con mayor desventaja económica y social. La aplicación de esta estrategia considera la dotación de servicios básicos a esos grupos, comunidades y zonas; la incorporación de su población a actividades productivas, y la promoción de empleos que eleven su ingreso familiar.

La Federación conserva la función rectora de la política social —y por tanto las facultades de supervisión y evaluación— con el fin de garantizar que en el territorio nacional dicho proceso se realice con base en lineamientos uniformes, y con la orientación precisa que exigen los propósitos nacionales. Las grandes diferencias entre los estados hacen indispensable que para paliar la heterogeneidad de la economía mexicana, el gobierno federal desempeñe un importante papel en el impulso del desarrollo social local, porque sólo algunas entidades pueden financiar por sí mismas su gasto de desarrollo.¹⁵⁸

La formalización de los acuerdos de ejecución está sujeta al dictamen de congruencia de la Secretaría de Desarrollo Social, y a la autorización que sobre las transferencia de recursos emita dicha dependencia en coordinación con la Secretaría de Hacienda.

156 Rea Azpeitia, Elías Alfonso, “El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: una guía para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 77, marzo de 2002, p. 31.

157 Cada plan sexenal, vigente durante el periodo constitucional del mandatario que lo emite, se enfoca a solucionar diferentes problemas, los más apremiantes que se detecten en las consultas populares realizadas durante la campaña electoral, por lo que cada uno de ellos se establece sobre la base dejada por el anterior.

158 OCDE, *Estudios económicos de la OCDE, México*, París, 2000, pp. 129-131.

e. Ley de Coordinación

En la Ley de Coordinación¹⁵⁹ se establece la transferencia de recursos federales a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso de los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación se señala en cada uno de los fondos previstos por el citado ordenamiento:¹⁶⁰ Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.¹⁶¹

a) Por lo que respecta a los tres primeros,¹⁶² con cargo a las aportaciones del fondo correspondiente, los estados y el Distrito Federal reciben recursos económicos complementarios para apoyarlos en el ejercicio de las atribuciones que se les asignan respectivamente en la Ley General de Educación,¹⁶³ la Ley General de Salud,¹⁶⁴ y los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo federal para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de los servicios determinados en dichos acuerdos. En estos tres casos el monto del fondo de aportaciones se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de los elementos señalados para cada uno en la propia ley que se comenta;¹⁶⁵ y tratándose de los recursos para servicios de salud, la distribución se hace conforme a la fórmula algebraica prevista en el mencionado ordenamiento.¹⁶⁶

159 Capítulo V, adicionado por la reforma publicada en el *DOF* de 29 de diciembre de 1997.

160 Estas transferencias están consideradas en el Presupuesto de Egresos de 2002, en el *Ramo General 33. Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*. A través de los ramos generales, se asignan recursos previstos en el presupuesto que no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio esté a cargo de ellas. Ordenamiento citado, arts. 7o. y 2o., frac. XIII.

161 Ley de Coordinación Fiscal, art. 25.

162 *Ibidem*, arts. 26, 29 y 42.

163 Ley de Educación, arts. 13 y 16.

164 Ley General de Salud, arts. 3, 13 y 18.

165 Ley de Coordinación Fiscal, arts. 27, 30 y 43.

166 *Ibidem*, art. 31.

b) Tocante al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social,¹⁶⁷ su monto se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente —sólo para efectos de referencia— al 2.5% de la recaudación federal participable,¹⁶⁸ según la estimación que de la misma se realice en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con base en lo que al respecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del mencionado porcentaje sobre la recaudación federal participable, el 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, y el 2.197%, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Las aportaciones federales deben destinarse exclusivamente a beneficiar directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema mediante el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. La preparación de proyectos y la supervisión y asesoría técnica de las obras mencionadas se consideran como gastos indirectos de las mismas, y puede aplicarse a ellos hasta un 3% de los recursos transferidos por medio de este fondo.¹⁶⁹

El Ejecutivo federal —a través de la Secretaría de Desarrollo Social— distribuye entre los estados el fondo de que se trata, considerando criterios de pobreza extrema conforme a la fórmula algebraica determinada en la ley que se comenta; a su vez, los estados reparten entre sus municipios los recursos así recibidos empleando una fórmula igual a la ya mencionada, enfatizando su carácter redistributivo para beneficiar a las circunscripciones en las que la magnitud de la pobreza extrema sea mayor.¹⁷⁰ Los recursos provenientes de este fondo son administrados y ejercidos conforme a las leyes estatales o municipales según el caso, debiendo ser registrados como ingresos propios de esas jurisdicciones; pero para

¹⁶⁷ *Ibidem*, art. 32.

¹⁶⁸ La obtenida por la Federación, de todos sus impuestos, así como de los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo —excepto los derechos adicionales y extraordinarios sobre esta última—, una vez sustraído el total de devoluciones por los mismos conceptos. Ley de Coordinación Fiscal, art. 2o., pños. segundo y tercero.

¹⁶⁹ Jiménez Reynoso, Carmen Leticia y Larios Contreras, Cesáreo, “Fondos de aportaciones federales para los municipios en 2002”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 77, marzo de 2002, p. 27.

¹⁷⁰ Ley de Coordinación Fiscal, arts. 32-35.

asegurar que son invertidos efectivamente para los fines específicos previstos en la Ley de Coordinación, su erogación se condiciona a que sean canalizados a inversiones que favorezcan a las clases sociales más desprotegidas.¹⁷¹

c) El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal¹⁷² se determina, administra y ejerce en la misma forma que el precedente, sólo que en este caso el porcentaje de la recaudación federal participable es del 2.35%¹⁷³ en lo que toca a los municipios, y del 0.2123% en lo que respecta a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. A través de la Secretaría de Hacienda y por conducto de los estados de los cuales forman parte —y del gobierno del Distrito Federal en su caso—, la Federación distribuye mensualmente este fondo en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad, y a su vez, éstas reparten lo recibido entre sus subdivisiones políticas siguiendo el mismo criterio,¹⁷⁴ para que lo destinen exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades vinculadas directamente con los servicios de seguridad pública.

d) El Fondo para Aportaciones Múltiples se crea de la misma manera que los dos precedentes, sólo que el porcentaje de la recaudación federal participable es en este caso de 0.814%, y se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los recursos recibidos por este concepto deben canalizarse exclusivamente a proporcionar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema y en situación de desamparo; así como a la

171 Larios Contreras, Cesáreo, “Autonomía de los municipios en el manejo de los fondos de aportaciones del ramo 33”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 78, junio de 2002, p. 41.

172 Creado en 1998 como Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, durante 1999 y 2000 su distribución se modifica y en consecuencia cambia su denominación a Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. De las modificaciones de su nombre puede inferirse que en una primera etapa se distribuyó entre todas las entidades federativas, que posteriormente se repartió únicamente entre los estados, y que actualmente se divide también entre las delegaciones del Distrito Federal. Véase Ortiz Ruiz, Miguel, “Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal”, *Indetec*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 124, febrero de 2000, pp. 76-80.

173 *Ibidem*, art. 36.

174 *Ibidem*, art. 38.

construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de educación universitaria en los niveles básico y superior.¹⁷⁵

e) El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituye con cargo a los recursos determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formula la propuesta para la integración de este fondo a la Secretaría de Hacienda, la que con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine a propuesta de la Secretaría de Gobernación,¹⁷⁶ hace la entrega de las aportaciones a las entidades federativas y al Distrito Federal.

Las actividades que con este fondo se promueven se relacionan con las relativas a la procuración, impartición y administración de la justicia, así como con las estrategias del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, que cada entidad, como parte integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública, viene llevando a cabo en coordinación con el gobierno federal.¹⁷⁷

f) Régimen aplicable a las cuotas recibidas de los Fondos de Aportaciones Federales. El monto de las aportaciones que con cargo a los mencionados fondos reciban las entidades federativas —y, en su caso, sus municipios— es administrado y ejercido por los respectivos gobiernos conforme a sus propias leyes, y por lo tanto es registrado como ingreso propio destinado específicamente a los fines enumerados en las disposiciones relativas a cada uno de ellos.¹⁷⁸ Esas aportaciones son inembargables, y bajo ninguna circunstancia pueden ser gravadas, afectadas en garantía, ni aplicadas a fines distintos de los expresamente señalados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Desde el inicio del proceso de presupuestación, y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades destinatarias, el control y supervisión del manejo de los recursos corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Al fiscalizar la Cuenta Pública federal, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso de la Unión verifica que las dependencias del Ejecutivo federal cumplieron con las

175 *Ibidem*, arts. 39-41.

176 *Ibidem*, arts. 44-45.

177 González Espinosa, Carlos, “Reformas y adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal”, *Indetec*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 120, abril de 2000.

178 Ley de Coordinación Fiscal, art. 46.

disposiciones legales y administrativas federales por lo que hace a la ejecución de los recursos de los fondos a los que se ha venido haciendo referencia.¹⁷⁹

Una vez recibidos por las entidades y sus subdivisiones políticas, y hasta su erogación total, el control y supervisión corresponde a las autoridades de los gobiernos estatales o municipales, según el caso. Cuando en el ejercicio de dichas funciones, las mencionadas autoridades tengan conocimiento de que las aportaciones han sido aplicadas a fines distintos de los señalados en la ley que se comenta, deben hacerlo saber a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La fiscalización de las cuentas públicas de las entidades y de sus municipios se efectúa por los congresos locales conforme a sus propias leyes; pero cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de dichas legislaturas detecte una desviación de los recursos en cuestión, debe hacerlo del conocimiento del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso de la Unión. Las responsabilidades administrativas, civiles y penales que deriven exclusivamente del empleo de los recursos de los fondos para fines distintos para los que fueron distribuidos, son hechas efectivas en los términos de la legislación federal por autoridades federales. En los demás casos, las sanciones son aplicadas por las autoridades locales con base en sus propias leyes.

f. Ley de Ingresos de la Federación

Este ordenamiento establece los recursos que la Federación transfiere a los estados y a sus municipios, así como los principios que rigen su gestión. En lo referente al gasto social determina las reglas generales de operación del ramo 26, sus objetivos, y a los responsables de ejercerlo. Respecto al ramo 33, señala los montos destinados a cada uno de los fondos que incluye, y estipula que su operación se efectuará conforme a lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

g. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación

Como parte de la participación de los gobiernos estatales y municipales en la planeación nacional de desarrollo, y con el objeto de fortalecer el

¹⁷⁹ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, art. 3o., frac. tercera.

federalismo, de acuerdo con la Ley de Planeación y con la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les hace entrega de recursos cuya transferencia está regulada por el Decreto de Presupuesto de Egresos que prevé un proceso tanto de reasignación de gastos públicos federales a los estados, como de las funciones y responsabilidades relacionadas con dichas erogaciones, el cual se lleva a cabo entre los gobiernos federal y estatales a través de la celebración de convenios en los que se procura que las acciones previstas en dichos acuerdos sean congruentes con el desarrollo nacional.

Asimismo el presupuesto integra las estrategias de la política de desarrollo social para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos de salud, educación y vivienda; promover el crecimiento y distribución con equilibrio en todo el desarrollo nacional; alentar el desarrollo ordenado de ciudades y regiones; aumentar la atención a la población y a las zonas con mayor desventaja económica y social para que superen la pobreza extrema; y construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.¹⁸⁰

Las reglas para llevar a la práctica los programas correspondientes a los fondos relacionados con el progreso social, deben precisar los esquemas conforme a los cuales el gobierno estatal y municipal —en sus respectivos ámbitos de competencia— han de participar en la planeación y cumplimiento de las acciones ejercidas a través de los programas que se implanten dentro del marco de los Convenios de Desarrollo Social, así como las pautas conforme a las cuales han de ejercer su facultad de proponer al Ejecutivo federal —de acuerdo con la legislación federal y local aplicable— los mecanismos e instancias de participación y contraloría social en la operación y vigilancia de dichos programas.¹⁸¹

Los recursos de esos fondos —destinados exclusivamente a la población en pobreza extrema para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el desarrollo regional— se consideran subsidios, entendiendo por tales los recursos federales asignados para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, sujetos a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.¹⁸²

180 Convenio de Desarrollo Social 1998, celebrado con el Estado de Chihuahua.

181 Presupuesto de Egresos 2000, arts. 16, pfos. primero y tercero; 67 y 73.

182 *Ibidem*, arts. 16, pfo. segundo; y 67, pfos. primero y segundo.

Para cumplir con esta regla se parte de la base de identificar con precisión a la población objetivo, y de prever montos máximos por beneficiario —y en su caso, por porcentaje del costo total del proyecto—. Cuando se trate de programas que beneficien directamente a individuos o grupos sociales, debe cuidarse que dichos montos y porcentajes se establezcan siguiendo criterios redistributivos que favorezcan a la población de menos ingresos.¹⁸³

Asimismo, ha de procurarse que los mecanismos de distribución, operación y administración de los subsidios otorguen acceso equitativo a todos los géneros y grupos sociales; que aseguren la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir los gastos administrativos; y que incorporen mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación para ajustar las modalidades de su operación —o para tomar la decisión de cancelarlos—. También, de ser posible, deben buscarse fuentes alternativas de ingresos.¹⁸⁴

Para el control de los recursos de los fondos que se asignan a las entidades federativas, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso de la Unión conviene con los gobiernos estatales, los programas o las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicables. Cuando esta dependencia, la Secretaría de Hacienda, o la Secretaría de Desarrollo Social detectan desviaciones o incumplimiento de lo convenido, esta última, después de atender la opinión del gobierno estatal, puede suspender la radicación de los fondos federales e inclusive solicitar su reintegro, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones aplicables.¹⁸⁵

El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, autoriza la ministración de los subsidios —y en su caso su reducción, suspensión, o cancelación—, así como las transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y entidades se prevén en el decreto que se analiza. Los titulares de las dependencias y entidades con cargo a cuyos presupuestos se autorice la ministración de subsidios y transferencias, serán responsables —en el ámbito de sus competencias— de que éstos se entreguen y ejerzan conforme a lo establecido en el Decreto de Presupuesto y en las demás disposiciones aplicables.¹⁸⁶

183 *Ibidem*, art. 67, fracs. I-III.

184 *Ibidem*, art. 67, fracs. III-VI.

185 *Ibidem*, arts. 16, pfos. penúltimo y último, y 20, segundo pfo.

186 *Ibidem*, art. 66.

La entrega de recursos a los órganos administrativos desconcentrados o a las entidades, puede ser suspendida por las dependencias a cuyo sector pertenezcan, o por la Secretaría de Hacienda cuando aquéllos no remitan la información solicitada respecto a subsidios, transferencias y programas.¹⁸⁷

En los términos de las disposiciones aplicables,¹⁸⁸ la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de su órgano técnico de vigilancia, debe coordinarse con las legislaturas locales para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen.

h. Acuerdo del Poder Ejecutivo federal acerca de los criterios y fórmulas para la distribución entre los estados y municipios de los recursos de los fondos de aportaciones federales

Los criterios, métodos, fórmulas y calendarios para la ministración de los recursos que de acuerdo con los diferentes fondos de aportaciones federales corresponden a las entidades y municipios, están consignados en el mencionado acuerdo, que establece además los criterios técnicos y los lineamientos administrativos para la distribución y entrega de los recursos que compete ejercer a los gobiernos estatales y a los de sus subdivisiones políticas.¹⁸⁹

B. Normas estatales base de la planeación local

Los principios conforme a los cuales se planea el desarrollo económico de las entidades federativas, están establecidos en sus respectivas Constituciones, en sus leyes orgánicas de la administración pública, y en sus leyes de planeación.

a. Constitución política

La planeación es un instrumento para el eficaz cumplimiento de la responsabilidad de cada uno de los gobiernos estatales respecto al desarrollo integral de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo a los princi-

187 *Ibidem*, art. 71.

188 *Ibidem*, art. 20, último pfo.

189 Gómez Benítez, Armando, “Elementos para el ejercicio de los fondos de aportaciones federales en el nivel municipal”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 75, junio de 2001.

prios, fines y objetivos políticos, sociales y económicos contenidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en sus respectivas Constituciones locales.¹⁹⁰

En éstas se establece la obligación de organizar *sistemas estatales de planeación democrática* mediante la participación de todos los sectores sociales, de acuerdo con un Plan Estatal de Desarrollo en el que se incorporen las demandas de la sociedad, cuyo cumplimiento será obligatorio para todas las dependencias administrativas. Asimismo, se prevé la existencia de una *ley de planeación* que norme los procesos de participación de los distintos grupos sociales; establezca los criterios para formular, ejecutar, controlar y evaluar el plan de desarrollo y los programas que de él deriven; y determine los órganos responsables del proceso de planeación.

b. Ley Orgánica de la Administración Pública

Conforme a las leyes orgánicas de la administración pública estatal, es atribución de la dependencia a cargo del progreso económico del estado,¹⁹¹ proyectar y coordinar la planeación local respectiva; a la Secretaría de Finanzas le compete participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y en la de los planes operativos anuales en lo que concierne a la definición de las políticas financiera y fiscal; en tanto que a la Secretaría de Contraloría le corresponde aportar los elementos de juicio para el control y seguimiento de las actividades dirigidas a cumplir los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas que de él deriven.

c. Ley de Planeación

Las normas y principios conforme a los cuales se lleva a cabo la planeación para el desarrollo en cada una de las entidades federativas, están establecidas en sus respectivas leyes de planeación, que determinan las bases para la integración y funcionamiento de los sistemas estatales de planeación democrática, así como para que el ejecutivo local coordine sus

190 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, art. 2o.

191 En los distintos estados, estas atribuciones se asignan a la Secretaría de Desarrollo, a la Secretaría de Finanzas o a la Secretaría de Programación; pero independientemente de la dependencia a la cual se le reconozcan esas facultades, en todas las entidades está regulada en forma similar la planeación del desarrollo.

actividades con sus municipios y con la Federación. Asimismo, dichas leyes enuncian los principios rectores de la participación de los diversos grupos sociales, tanto en la elaboración del plan de desarrollo de la entidad, como en la de los programas que de él derivan; y disponen la forma de canalizar las acciones de los particulares para el cumplimiento de los objetivos de la planeación para el desarrollo.

En ellas se determinan también las normas de acuerdo a las cuales se conducen las actividades de la administración pública estatal y municipal; y se fijan las que han de regir la promoción de la sociedad civil, el fomento de la economía, la redistribución del ingreso y la libre concurrencia, la descentralización del desarrollo local, el fortalecimiento de la autonomía estatal y el mejoramiento del bienestar social.

La conducción de la planeación estatal para el desarrollo es responsabilidad del ejecutivo estatal, que la efectúa con la participación de los grupos sociales, y mediante la aplicación de mecanismos de coordinación, concertación e inducción conforme a lo dispuesto en la ley relativa. Las acciones realizadas en cada entidad federada se planean de manera conjunta entre el ejecutivo estatal, los de sus municipios, y el de la Federación. El ejecutivo estatal conviene con ellos la coordinación que se requiera para la consecución de los objetivos de la planeación nacional y estatal.¹⁹²

En esta materia las facultades del Poder Legislativo se limitan a examinar el plan de desarrollo y a expresar su opinión al respecto; asimismo, puede presentar las observaciones que estime pertinentes sobre su ejecución, revisión y adecuación. Para que pueda cumplir con esta atribución, el ejecutivo estatal al enviar al congreso las iniciativas de leyes de ingresos y de presupuesto de egresos, le informa del contenido general de las mismas y su relación con los programas contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y con los programas operativos anuales correspondientes. Asimismo, en los proyectos de iniciativas de leyes, y en los reglamentos, decretos y acuerdos formulados por el ejecutivo estatal y los ayuntamientos de los municipios en su jurisdicción, deben señalarse las relaciones que en su caso existan entre los proyectos de que se trate, y el plan y los programas respectivos.¹⁹³

192 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, arts. 4o. y 42.

193 *Ibidem*, arts. 5o., 7o. y 10.

Dentro del sistema de planeación democrática,¹⁹⁴ la planeación estatal del desarrollo compete a todas las secretarías y direcciones de la administración pública estatal, a los organismos públicos descentralizados y a las administraciones municipales.

La dependencia a cargo del desarrollo en la entidad proyecta y coordina la planeación estatal con la participación que corresponda a los municipios, y elabora los programas especiales que señale el gobernador; elabora, actualiza y evalúa el Plan Estatal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal —y en su caso, federal—, así como los planteamientos presentados por los grupos sociales interesados.

Cuida también que el contenido del plan y de los programas que se generen en el Sistema Estatal de Planeación sean congruentes; y elabora los programas operativos anuales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto presenten las dependencias coordinadoras del sector y los gobiernos municipales. Por otra parte, verifica periódicamente la relación que guardan los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública estatal con los objetivos y prioridades del plan y los programas, así como con los resultados de su ejecución, con el fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones que detecte, y en su caso reformar el plan y los respectivos programas.¹⁹⁵

Además de participar en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y de los planes operativos anuales en cuanto toca a la definición de las políticas financieras y fiscal; la Secretaría de Finanzas valora la necesidad de recursos para la ejecución del plan y los programas, y conforme a ella proyecta y calcula los ingresos del Estado, previendo la utilización del crédito público; y verifica que las operaciones en que se haga uso de éste se relacionen con el cumplimiento del plan y los programas.¹⁹⁶ Por su parte, la Secretaría de Contraloría efectúa el seguimiento de los objetivos y actividades del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas de él derivados.¹⁹⁷

Las restantes dependencias de la administración pública estatal intervinen en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo respecto de las

194 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, artículo 11.

195 *Ibidem*, art. 13.

196 *Ibidem*, art. 14.

197 *Ibidem*, art. 17.

materias que les competen; formulan sus programas sectoriales tomando en cuenta las propuestas presentadas por las entidades en su sector, los gobiernos municipales, y los grupos sociales interesados; y asimismo aseguran la congruencia entre ellos, el Plan Estatal de Desarrollo y los programas especiales que determine el gobernador del Estado; también vigilan que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al citado plan y al programa sectorial correspondiente.¹⁹⁸

Por lo que respecta a los organismos paraestatales, participan en la elaboración de los programas sectoriales correspondientes mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objetivos; y atendiendo a las previsiones contenidas en aquéllos, elaboran sus respectivos programas institucionales cuando expresamente lo determine así el ejecutivo estatal. Además, periódicamente verifican los resultados de su gestión en relación con los objetivos y acciones del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas de él derivados.¹⁹⁹

El gobernador del Estado, al informar al Congreso sobre la situación que guarda la administración pública en la entidad, hace mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas que de él emanan, así como de las acciones emprendidas y de los resultados de su ejecución. El contenido de las cuentas públicas del Estado debe asimismo relacionarse en lo conducente con la mencionada información, con el fin de permitir al Congreso el análisis de las cuentas con relación a los objetivos y prelación de tareas de la planeación estatal referentes a las materias de dichos documentos.²⁰⁰

Cuando dicha legislatura lo solicite, los titulares de las dependencias de la administración pública estatal rinden cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, informando del avance y grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en la planeación estatal que por razón de su competencia les corresponda, así como de los resultados de las acciones realizadas, y en su caso, explican las desviaciones acaecidas y las medidas adoptadas para corregirlas.²⁰¹

Dichos funcionarios, y los de las entidades paraestatales que sean citados por el congreso cuando se discuta una ley o se estudie un negocio con-

198 *Ibidem*, art. 15.

199 *Ibidem*, art. 16.

200 *Ibidem*, art. 6o.

201 *Ibidem*, art. 8o.

cerniente a sus respectivos ramos y actividades, deben señalar la relación entre el proyecto de ley o negocio de que se trate, y la planeación estatal.

Las dependencias de la administración pública estatal, de la administración pública municipal, y las del sector paraestatal, deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y disposiciones de la planeación estatal de desarrollo. Una vez aprobados, el plan y los programas que de él emanen son obligatorios para la administración pública estatal y el sector paraestatal en el ámbito de sus respectivas competencias.²⁰²

2. Sistema Estatal de Planeación

El Sistema Estatal de Planeación está integrado por el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él derivan; por los programas de las representaciones del gobierno federal en el estado; por los mecanismos de coordinación entre la Federación, el estado y sus municipios; y por los convenios de concertación entre los sectores público, social y privado. También por los planes de desarrollo municipal y los programas de ellos emanados, que se analizarán en la sección correspondiente.²⁰³

A. Base estructural de los sistemas estatales de planeación

El fundamento de la organización de cada sistema local de planeación lo constituye el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (Coplade). Este organismo sustituyó en 1981 al Comité Promotor del Desarrollo Económico del Estado,²⁰⁴ y le han correspondido, entre otras, las funciones de coordinar el desarrollo integral, de evaluar el cumplimiento de los Convenios de Desarrollo Social,²⁰⁵ y de coadyuvar a la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.²⁰⁶ El vínculo entre las necesidades estatales de recursos y la programación anual del gobierno federal son los programas regionales, y el instrumento de compatibili-

202 *Ibidem*, arts. 9o. y 34.

203 *Ibidem*, art. 20.

204 Creados entre 1971 y 1975 por la Federación como un instrumento de planeación regional *para coordinar exclusivamente a las dependencias del gobierno federal que actuaban en el nivel local*, y que desde 1977 habían servido también como órganos de consulta a los gobiernos estatales para asesorarlos en su planeación y programación.

205 Que en 1992 sustituyeron a los Convenios Únicos de Desarrollo.

206 Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *op. cit.*, nota 20, p. 146.

zación en el nivel local de los esfuerzos de planeación de los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— es el Coplade.

Los Coplade, que en coordinación con la Federación ordenan el desarrollo social en los estados, son organismos públicos descentralizados de la administración pública estatal, que cuentan con personalidad jurídica, así como con patrimonio y régimen jurídico propios.²⁰⁷ En ellos el gobernador del estado funge como presidente, el titular de la dependencia a cargo de la planeación como secretario general, y como secretario técnico su homólogo de la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social; también forman parte de ellos otros titulares de las dependencias del ejecutivo estatal, los presidentes municipales que hayan sido invitados por el gobernador, representantes de la sociedad, así como de instituciones de educación superior, y legisladores tanto federales como locales. Los comités operan mediante una asamblea plenaria, una comisión o consejo permanente, subcomités sectoriales, subregionales y especiales, así como grupos de trabajo.

De acuerdo a las normas y lineamientos de la Secretaría de Hacienda, los Coplade integran el Anteproyecto de Egresos de la Federación al ámbito de su jurisdicción; ajustan y negocian los montos, localización y calendarización de las inversiones federales en la entidad respectiva, y establecen la contribución de esta última a la consecución de las metas prioritarias de los programas respectivos, en función de las cuales el estado organiza sus propias prioridades y metas de resultado.²⁰⁸ La normatividad a la que ambos niveles de gobierno se someten, queda consignada en los Convenios de Desarrollo Social, y la ejecución de los programas financiados con fondos provenientes del gobierno federal se realiza con estricto apego a la legislación federal en materia de presupuesto.

Federación y estados se comprometieron en 1997 a realizar las acciones necesarias para fortalecer el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática con el objeto de hacer más participativa y dinámica la relación entre la Federación, el Estado, los municipios y la sociedad, en la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces para resolver los problemas que enfrentaba la entidad signataria.²⁰⁹ Para esto, se fortaleció la integración y operación del Coplade local, como único mecanismo de

207 Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Auditoría Superior de la Federación, agosto de 2002, p. 33.

208 Programa de Difusión y Capacitación, pp. 55 y 56.

209 Convenio de Desarrollo Social 1997 celebrado con el Estado de Aguascalientes.

coordinación interinstitucional y de conjunción de esfuerzos de la sociedad. Conjuntamente, ambos niveles de gobierno realizaron las acciones necesarias para apoyar una más eficiente coordinación entre entidades y dependencias federales y estatales respecto a medidas que influyeran en la política social de los respectivos gobiernos, a manera de articular en una sola perspectiva la actividad institucional del Coplade.

Con este propósito los ejecutivos federal y estatal coordinaron sus acciones, por una parte, para hacer compatibles en el ámbito local y en el marco de la planeación democrática los programas de los tres niveles de gobierno, y por la otra para fomentar la participación social en la planeación del desarrollo mediante la constitución y consolidación de los Consejos de Desarrollo Municipal. También se coordinaron dichas autoridades para asegurar la adecuación de dichos programas a la planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los proyectos financiados con recursos del presupuesto federal,²¹⁰ en especial los correspondientes al Fondo de Desarrollo Social Municipal.

Con tal fin cada Coplade elaboró su programa anual de trabajo y lo hizo del conocimiento del Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y proporcionó a dicha dependencia y a la Secretaría de la Contraloría, informes de evaluación y seguimiento de las actividades realizadas en relación con el programa anterior.

En el acuerdo alcanzado entre el Ejecutivo federal y cada uno de sus homólogos locales en el Convenio de Desarrollo Social de 2000,²¹¹ se aceptó impulsar y hacer más efectiva la planeación del desarrollo estatal con el propósito de apoyar un trabajo institucional y social cada vez más coordinado, integrado y eficaz, a favor del progreso de los estados. Atendiendo a que los respectivos Coplade son la organización básica de planeación del desarrollo estatal, ambas partes decidieron sumar esfuerzos para definir conjuntamente una estrategia tendente a hacer cada vez más eficiente el funcionamiento de este organismo.

El gobierno estatal se comprometió a formular, instrumentar, dar seguimiento y evaluar un programa de trabajo para su Coplade; en tanto que el Ejecutivo federal se obligó a proporcionar —por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social— asistencia técnica. Ambas partes se impusieron desarrollar conjuntamente la metodología, los instrumentos, los

210 Ramo 26, Superación de la Pobreza.

211 Capítulo III del Convenio de Desarrollo Social celebrado con el Estado de Aguascalientes.

mecanismos y los esquemas de planeación adecuados a las condiciones locales para favorecer el desarrollo de esta materia en la entidad signataria; se consideró especialmente la creación o el fortalecimiento de subcomités de atención a regiones prioritarias, de desarrollo institucional municipal, de desarrollo regional y urbano, de evaluación y seguimiento, y de control y evaluación. Asimismo, se constituyeron en los Coplade subcomités de ordenamiento territorial, y de equidad de género.²¹²

Las partes se comprometieron a definir y aplicar las acciones necesarias para que sus respectivas dependencias y entidades coordinaran sus programas y actividades en el seno del Coplade, informando a este órgano los avances y el desarrollo de unos y otras durante el ejercicio fiscal correspondiente, así como los resultados y metas alcanzados al cierre de éste.

En el Convenio de Desarrollo Social 2000, ambos ejecutivos convinieron en que los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias actuaran como órganos de análisis y evaluación para la formulación de convenios en materia de política social dirigida hacia los territorios con mayores carencias. Los ejecutivos estatales se comprometieron a fortalecer dichos subcomités, y a procurar la representación ciudadana en materia de desarrollo social. Igualmente se obligaron a desarrollar y apoyar las actividades tendientes a favorecer la comunicación, coordinación e intercambio de experiencias entre los distintos Coplade, así como a impulsar la creación de una comisión nacional que coordinara a todos ellos.

B. Instrumentos jurídicos de la planeación estatal

Para llevar a la práctica las acciones previstas en la planeación estatal, los ejecutivos locales cuentan con el Plan Estatal de Desarrollo, los programas de él derivados, las leyes estatales de coordinación, los convenios de coordinación, los convenios de concertación, las medidas de inducción, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los convenios de desarrollo social.

a. Plan Estatal de Desarrollo

El Plan Estatal de Desarrollo —único al que se le reconoce categoría de plan— que rige el contenido de los programas que se generan en el

Sistema Estatal de Planeación debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el gobernador del estado, y su vigencia no puede exceder del periodo constitucional que a éste corresponda, aunque puede contener consideraciones y proyecciones a más largo plazo.

El Plan Estatal de Desarrollo²¹³ es el instrumento jurídico en el que se establece la coordinación del estado con sus municipios respecto a acciones específicas tendientes a lograr un desarrollo integral más equilibrado. En él se señalan las necesidades más acuciantes de la entidad, las acciones concretas ideadas para remediarlas y la participación que en ellas tienen el estado y sus municipios, las metas y objetivos a los que se tiende, y los recursos financieros requeridos para solventarlos.

En dicho documento se precisan las obstrucciones más graves para el desarrollo integral del estado y las estrategias para hacerles frente; se establecen los lineamientos políticos de carácter global, sectorial y regional, referidos al conjunto de actividades económicas que han de realizarse en el estado; se hace la previsión de los recursos que se asignan para cumplir sus fines; y se determina a los responsables de su ejecución.

b. Programas derivados del Plan Estatal de Desarrollo

El multicitado plan²¹⁴ indica los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que en congruencia con el plan y sujetos a las previsiones en él contenidas, deben ser elaborados, sin que su vigencia exceda del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones pueden referirse a plazos mayores. Una vez sancionados el plan y los programas, las dependencias de la administración pública estatal deben sujetarse a ellos, obligatoriedad que se hace extensiva a las entidades paraestatales.

— Programas sectoriales

Los programas sectoriales —que contienen las estimaciones de recursos y la determinación de los responsables de su ejecución— rigen el desempeño de los organismos en el ámbito de acción de la secretaría coordinadora del sector, y deben ser sometidos a la aprobación del gobernador

213 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, arts. 23, 24 y 30.

214 *Ibidem*, arts. 24 y 34.

por dicha dependencia. Cuando la materia no corresponde a un sector específico, la aprobación aludida se obtiene a través de la dependencia a cargo del desarrollo del Estado.²¹⁵

— Programas regionales y especiales

Los programas regionales guían las acciones de la administración pública en función de los objetivos fijados en el plan, cuando aquéllas han de desarrollarse en un área geográfica cuya extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de un municipio. Los programas especiales se refieren a las necesidades más urgentes —de cuya satisfacción depende el desarrollo integral del Estado—, o a las actividades relacionadas con dos o más sectores. Tanto unos como otros deben ser sometidos por la dependencia encargada del desarrollo de la jurisdicción a la aprobación del gobernador del estado.²¹⁶

— Programas institucionales

Los programas institucionales —elaborados por las entidades paraestatales— se sujetan a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente, y a las normas jurídicas que regulen su organización y funcionamiento.²¹⁷

— Programas operativos anuales

Para la ejecución del plan y los programas de él derivados, y para orientar las actividades económicas y sociales del Estado, las dependencias y entidades elaboran programas operativos anuales —congruentes entre ellos—, que incluyen aspectos de política económica y social, acciones y metas detalladas, y asignaciones de recursos físicos, humanos y financieros.²¹⁸ Dichos programas son la base para integrar sus anteproyectos de presupuesto.

215 *Ibidem*, arts. 25 y 31.

216 *Ibidem*, arts. 25-28.

217 *Ibidem*, art. 26.

218 *Ibidem*, art. 29.

c. Ley de Coordinación Fiscal Estatal

La Ley de Coordinación Fiscal Estatal rige las relaciones de coordinación hacendaria entre el gobierno estatal y los municipios que integran su jurisdicción. En ella se prevé el ejercicio de los Fondos de Aportaciones Federales que le corresponden al gobierno estatal y a los municipios, conforme a lo dispuesto en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.²¹⁹

d. Convenios de coordinación

Por medio de convenios de coordinación, el ejecutivo estatal puede convenir con el Ejecutivo federal, y con los ayuntamientos en su jurisdicción, la coordinación que se requiera para que participen en la Planeación Estatal de Desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional y estatal, y para que las acciones que en la entidad han de realizar las mencionadas autoridades se planeen de manera conjunta.²²⁰

Con este fin el ejecutivo estatal puede convenir con los gobiernos de sus municipios, con el ejecutivo federal, o con ambos, su participación en la planeación estatal tanto a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes, como del establecimiento de procedimientos de coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno para promover la planeación del desarrollo integral en cada entidad federativa y en sus municipios —siempre en congruencia con la planeación nacional—; así como para impulsar la participación de los diversos sectores de la sociedad de dichas circunscripciones en las actividades de planeación.

En las mismas condiciones puede convenirse la determinación de lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de cada una de las jurisdicciones; la elaboración de programas regionales; y la ejecución de las acciones que competen a dichos órdenes de gobierno y que —tomando en cuenta la participación que en ella corresponda a los municipios y a los sectores de la sociedad— deben realizarse en la entidad federativa.²²¹

219 Gómez Benítez, Armando, *op. cit.*, nota 189, p. 84.

220 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, arts. 4o., 30, 35 y 42.

221 Ley de Planeación federal, art. 34.

Para coordinar las acciones entre los niveles de gobierno estatal y municipal, existen subcomités regionales cuyas funciones y operaciones están reglamentadas por el Coplade.²²² En los convenios de coordinación a los que se ha venido haciendo referencia, se define la participación que en las actividades de planeación que realizan los respectivos gobiernos estatales tienen los órganos de la administración pública centralizada que actúan en las entidades federativas.²²³

Asimismo el ejecutivo estatal puede proponer la inclusión de una cláusula en la que se prevean sanciones por el incumplimiento del convenio o de los acuerdos que del mismo deriven.

e. Convenios de concertación

El ejecutivo estatal y las entidades paraestatales pueden concertar la ejecución del plan y los programas de él emanados con las representaciones de los grupos sociales y con los particulares interesados. Dicha concertación se realiza a través de convenios de orden público —de cumplimiento obligatorio para las partes contratantes—, y para asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma, en ellos se estipulan las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.²²⁴

f. Medidas de inducción

En ejercicio de sus atribuciones legales para promover, regular, restringir, y orientar la actividad de los particulares en materia económica y social, el ejecutivo estatal —ajustándose a los objetivos del plan y de los programas— puede incitar a los particulares a ejecutar acciones acordes con los fines de la planeación estatal, y desalentar las que sean contrarias a ella.²²⁵

g. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos

El Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él emanan, son la base para la preparación tanto del proyecto de presupuesto de egresos

222 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, arts. 20, frac. III, inciso c), y 52.

223 Ley de Planeación federal, art. 35.

224 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, arts. 4o., 34, tercer pfo.; y 45-47.

225 *Ibidem*, arts. 4o., 34 y 49.

del estado, como de la iniciativa de la ley de ingresos, que por lo mismo deben ser congruentes con dicho plan y los mencionados programas.²²⁶

h. Convenios de Desarrollo Social

Como ya se dijo, desde 1977 se han celebrado anualmente acuerdos para normar las acciones conjuntas de los gobiernos federal y estatal respecto a programas, obras y servicios públicos que favorezcan el desarrollo regional. Inicialmente se les llamó Convenios Únicos de Coordinación; en 1983, cambió su nombre al de Convenios Únicos de Desarrollo, y desde 1992 se les denomina Convenios de Desarrollo Social, en los que la realización de actividades programadas y el empleo de recursos para la atención a la población en desventaja social y económica se adicionan a las acciones anteriormente pactadas. En 1997 se les definió como la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno en materia de desarrollo social, regional, urbano y de vivienda.

En dichos acuerdos se pactan los procedimientos de coordinación que favorecen la planeación del desarrollo integral del estado en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y de promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación; también se establecen en ellos los lineamientos metodológicos para la realización de dichas actividades, considerando la participación que corresponde a los sectores de la sociedad en la ejecución de las acciones que deben realizarse en el estado signatario.²²⁷

En el Convenio de Desarrollo Social celebrado en 1997, el ejecutivo estatal se comprometió a continuar impulsando la creación y operación del Sistema de Información para la Planeación, por una parte con el propósito de asegurar y superar los avances logrados en el ejercicio anterior, y por la otra con el de promover la ejecución y desarrollo de dicho sistema en cada municipio, con el fin de que los Consejos de Desarrollo Municipal contaran con instrumentos para hacer más eficiente la planeación y programación de las acciones de la política social. Conforme a sus posibilidades, la Secretaría de Desarrollo Social proporcionó a los ejecutivos estatales asistencia y apoyos para el desarrollo adecuado de los trabajos asociados con la creación y operación del Sistema de Información para la Planeación.

²²⁶ *Ibidem*, art. 48.

²²⁷ Convenio de Desarrollo Social 1997 celebrado con el Estado de Aguascalientes.

Para fines de orientar las acciones e inversiones de la política para la superación de la pobreza, la identificación de las deficiencias en los principales servicios básicos —tanto en el nivel municipal como estatal— es elemento importante del sistema de planeación. Para ese propósito debe contarse con registros y estadísticas de carácter económico y social que coadyuven a cumplir con sus objetivos, lo que implica captar información sobre la situación de los grupos en mayor desventaja —en especial la población femenina indígena y rural— para apoyar la toma de decisiones de las autoridades estatales y municipales respecto a la planeación, programación, ejecución, control, seguimiento, y evaluación de las acciones de la política social.

El ejecutivo estatal se comprometió a presentar el último día de febrero de 1997, el diagnóstico actualizado —cobertura y déficit— de los servicios básicos en el nivel estatal, municipal y por rangos de tamaño de las localidades, incorporando las acciones del ejercicio fiscal de 1996 para la determinación y revisión de las metas a corto y mediano plazo. Asimismo, se comprometió a entregar a la Secretaría de Desarrollo Social la evaluación de los resultados de la política para la superación de la pobreza en su jurisdicción, señalando su impacto sobre la cobertura de los servicios básicos.

Con base en esos informes, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el ejecutivo estatal propuso acordar con su homólogo federal las metas del ejercicio fiscal de 1997 y las que preveía alcanzar en 2000, que incluían el volumen de rezago que se proponía abatir y la extensión de la población que preveía atender; así como la cobertura que habría de alcanzarse en el nivel estado, municipio y rango de localidades respecto a agua potable, drenaje y letrinas; atención primaria en materia de salud; educación primaria y secundaria; electrificación; vivienda; estímulos a la educación básica; apoyos alimenticios y nutricionales; abasto y empleo temporal. Asimismo se acordó considerar otros indicadores, como los apoyos a la superficie agrícola de alto riesgo, a la de baja productividad, o a ambas.

Estas metas orientaron los procesos de planeación, programación y evaluación de las acciones de desarrollo social, y atendiendo a ellas, y respetando la jerarquía de las necesidades enumeradas por los ayuntamientos y los consejos de desarrollo municipal en la integración de sus programas de inversión,²²⁸ se apoyó a los municipios en sus respectivos procesos de planeación y programación.

228 Convenio de Desarrollo Social 1997 celebrado con el Estado de Aguascalientes.

Actuando ya conforme a un nuevo plan de desarrollo —el correspondiente a 2001-2006— los convenios de desarrollo celebrados en 2002 entre los ejecutivos de cada una de las entidades federativas y el titular del Ejecutivo federal —con la participación de las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo—, tienen por objeto coordinar las acciones y programas entre los dos niveles de gobierno para compartir la responsabilidad de superar la pobreza y mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de la población marginada mediante la aplicación de medidas públicas que promuevan el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo, con equidad, seguridad y oportunidad.²²⁹

El convenio de desarrollo social es la vía de coordinación de las administraciones públicas de ambos niveles de gobierno para la planeación y ejecución de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios, así como para el ejercicio de los recursos federales y estatales que se convengan para la realización coordinada de aquéllas en la entidad federativa. Este instrumento opera a través de la suscripción de acuerdos de coordinación, y de anexos de ejecución en los que se estipula la realización de los programas, proyectos, acciones, obras y servicios, otorgando, cuando su operación así lo requiera, la participación que corresponda a los municipios. En caso de que vayan a participar grupos sociales o particulares, se celebran con ellos convenios de concertación.²³⁰

Con el propósito de que la planeación estatal sea congruente con la planeación nacional para el desarrollo, las acciones estatales se vinculan a través de las dependencias y entidades de la administración pública federal con los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que el Ejecutivo federal lleva a cabo. Tomando en cuenta lo anterior, los programas, acciones, proyectos y recursos que se ejecuten en el ejercicio cubierto por el convenio, deben ajustarse a los ejes rectores de la política social determinados en el Plan Nacional de Desarrollo, y de acuerdo con éste, impulsar el federalismo y la coordinación de acciones y recursos entre los niveles de gobierno; dar preeminencia al enfoque territorial y a la concentración de acciones y recursos a favor de los más pobres; fomentar

229 Convenio de Desarrollo Social 2002 que suscriben el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, publicado en el *DOF* de 14 de noviembre de 2002, cláusula primera. Lo que varía entre un estado y otro son las asignaciones federales y locales.

230 *Ibidem*, cláusula novena.

el desarrollo social con respeto a los derechos y a la dignidad de las personas; promover en todas las políticas públicas una visión compartida para la superación de la pobreza; fortalecer entre los órdenes de gobierno y la sociedad una cultura de corresponsabilidad, considerando ésta como un elemento complementario y no como un gesto asistencial; y atender a las comunidades y familias en condición de pobreza de acuerdo con una política social para los pobres, y con ellos, involucrando a los sectores social y privado en la ejecución de acciones suplementarias a las políticas públicas en la materia para reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social.²³¹

La política de desarrollo social debe operar como un instrumento de equidad englobador que fortalezca la equidad de género, respetando y protegiendo además la diversidad étnica y cultural, por lo que sus acciones deben integrarse con una visión que abarque las diferentes etapas de la vida de las personas. Para atender a todos quienes quieren comprar, construir, rentar, o mejorar su vivienda, han de promoverse y concertarse políticas públicas y programas de vivienda con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como con la de la sociedad civil en su conjunto, a la vez que se consolida el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor del desarrollo. Con la finalidad de reducir el déficit en calidad y cantidad de vivienda que existe en el país, ha de promoverse el desarrollo y la competitividad sectorial a partir del compromiso y la perseverancia de los interesados.²³²

En el contexto del pacto federal ha de diseñarse, proyectarse, promoverse y articularse una política de ordenación del territorio y de acción urbana regional, diseñando, proyectando, promoviendo, normando y coordinando tanto una política nacional de desarrollo urbano y regional que impulse proyectos estratégicos con visión integral en regiones, zonas metropolitanas y ciudades, como una política nacional de suelo y reservas territoriales.²³³

Con el fin de promover la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo integral sustentable en los espacios geográficos que se caracterizan por sus altos índices de marginación, ambos niveles de gobierno deben coordinar sus esfuerzos para brindar atención diferenciada y apoyos espe-

231 *Ibidem*, cláusulas primera y segunda.

232 *Ibidem*, cláusula segunda.

233 *Idem*.

cíficos a la población en situación de pobreza extrema, de acuerdo con un enfoque territorial para la atención de las microrregiones con marginación.²³⁴

Por lo que respecta a la planeación regional, manteniendo en todo momento el respeto a la soberanía y a la autonomía de los niveles de gobierno, ambos ejecutivos se comprometen a fortalecer —y en su caso a mejorar— el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática y el de sus instrumentos, coordinándose en el ámbito de sus respectivas competencias para fortalecer la operación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, así como la de las instancias municipales de planeación.²³⁵

Para vincular la planeación nacional y estatal de desarrollo con un enfoque social y humano, ambos niveles de gobierno acuerdan coordinarse para establecer mecanismos que alienten la participación corresponsable entre el gobierno y la sociedad —especialmente la que se refiere a los propios beneficiarios—, empleando los esquemas de participación y organización que ya hayan demostrado tener éxito en la entidad. Cuando un área con problemas similares abarque más de un estado, se considerará como una sola zona para efectos de concretar las acciones de alcance regional, para lo cual se suscribirán acuerdos de coordinación para precisar en forma conjunta los proyectos necesarios para solucionar esos problemas, y el modo de llevar a la práctica sus propuestas.²³⁶

A través de la coordinación de acciones entre la Secretaría de Desarrollo Social del nivel federal y el ejecutivo local —con la participación que corresponda a los municipios—, ambos niveles de gobierno se obligan a continuar el Programa de Desarrollo Institucional Municipal para impulsar el fortalecimiento y desarrollo de las subdivisiones políticas de los estados.²³⁷

En cumplimiento tanto del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, como del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, de acuerdo con sus respectivas atribuciones y promoviendo la participación de los municipios, los ejecutivos federal y estatal se comprometen a apoyar un proceso de desarrollo ordenado y armónico de los asentamientos humanos en todas y cada una de las entidades

234 *Ibidem*, cláusula tercera.

235 *Ibidem*, cláusula cuarta.

236 *Idem*.

237 *Ibidem*, cláusula quinta.

federativas, con el objeto de alcanzar un Acuerdo Nacional para la Ordenación del Territorio e integrar un Proyecto Territorial de Nación.²³⁸

Respecto a la equidad de género ambos niveles de gobierno acuerdan orientar sus acciones a modo de mejorar coordinadamente la calidad de la atención a la salud y la de la alimentación de las mujeres en situación de pobreza, así como de promover su acceso a todos los niveles y modalidades de la educación; asimismo, convienen en reducir la brecha que existe entre los sexos, brindando a las mujeres oportunidad de participar plenamente en los beneficios del desarrollo, para lo cual el Ejecutivo federal —a través de la Secretaría de Desarrollo Social— aplicará las acciones necesarias para fortalecer el papel de las mujeres jefas de familia, para apoyar a las niñas y a las jóvenes en situaciones de alto riesgo en la áreas urbanas, y para ampliar las oportunidades de que la mujer participe en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de los municipios y de las comunidades.²³⁹

Por lo que respecta a las regiones indígenas y a su diversidad étnica y cultural, ambos niveles de gobierno se avienen a articular sus estrategias de acción tomando como eje del desarrollo territorial el respeto a la identidad cultural indígena, y la promoción del fortalecimiento del tejido social comunitario, sustentando sus acciones en un enfoque integral para el mejoramiento productivo y el desarrollo social y humano, siguiendo una política de atención microrregional de acuerdo con la identidad de las comunidades indígenas.²⁴⁰

Para la atención a la población en pobreza extrema, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, el Ejecutivo federal asigna a sus homologos estatales recursos presupuestarios²⁴¹ —cuyo monto varía en cada una de las entidades— con el fin de promover el desarrollo integral de las comunidades y de las familias, la generación de ingresos y de empleos, y

238 *Ibidem*, cláusula sexta.

239 *Ibidem*, cláusula séptima.

240 *Ibidem*, cláusula octava.

241 Previstos en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 en el Ramo Administrativo 20.

el desarrollo regional.²⁴² Dichas acciones se ejecutan²⁴³ a través de los programas de Iniciativa Ciudadana Tres por Uno, Estatales por Demanda, Oportunidades Productivas, Jóvenes por México, Expertos en Acción, y Empleo Temporal. En esta estrategia de coordinación intergubernamental para impulsar el desarrollo de las microrregiones, cada entidad participa con una asignación —que varía en cada estado— proveniente de sus recursos propios.²⁴⁴

Ambos ejecutivos promoverán la supervisión, seguimiento y evaluación del impacto de los mencionados programas de desarrollo social en los ámbitos federal, estatal y municipal. Al efecto suscribirán los instrumentos jurídicos y de coordinación necesarios para llevar a cabo en forma específica dichos mecanismos, así como los de participación y contraloría social.²⁴⁵

Cuando el agente responsable es el ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social proporciona al Ejecutivo federal informes trimestrales, y se le da seguimiento a las acciones efectuadas en cumplimiento de los programas de desarrollo social; cuando el agente responsable es el municipio, éste informa al ejecutivo del estado del que forma parte para que éste presente el informe correspondiente, que en ambos casos es acompañado de un informe analítico complementario sobre los avances físicos y financieros en el cumplimiento de dichos programas. Asimismo, al término del ejercicio el ejecutivo estatal presenta un informe con el seguimiento y evaluación de los resultados de cada uno de los programas de desarrollo social, destacando las metas alcanzadas y su impacto sobre la solución de los problemas sociales del Estado, indicando los problemas que subsisten, y aportando recomendaciones para apoyar el desarrollo. Respecto a los programas realizados en las microrregiones con recursos federales, la entidad federativa responsable de cumplirlos pre-

242 Cuya aplicación, en lo que respecta a la organización, operación, ejecución, evaluación, medición y seguimiento, se sujeta a lo que establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a las expectativas, reglas de operación y a las demás disposiciones legales federales aplicables; así como a los documentos derivados del convenio de coordinación que se haya suscrito para su ejecución, en los cuales se establecen las atribuciones y responsabilidades del Estado —y en su caso de sus municipios— en el ejercicio de los programas del Ramo Administrativo 20.

243 Conforme a lo establecido en el art. 65 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.

244 *Ibidem*, cláusulas décima y décima segunda.

245 *Ibidem*, cláusula décimo quinta.

senta informes trimestrales de avance, así como un reporte de evaluación y seguimiento de los mismos al término del ejercicio.²⁴⁶

A solicitud de los ejecutivos estatales, la Secretaría de Desarrollo Social proporciona asistencia técnica y capacitación para realizar los mencionados informes. Ambos niveles de gobierno colaboran en la operación de un sistema de información, así como en el desarrollo de acciones de capacitación para apoyar las actividades de medición, seguimiento y evaluación.²⁴⁷

Con el fin de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos federales objeto de los convenios de desarrollo, a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el Ejecutivo federal apoya al ejecutivo estatal en la realización de acciones para la organización y consolidación de los sistemas de control y evaluación, y para el desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales.²⁴⁸

Conjuntamente con el órgano estatal de control, las secretarías de Desarrollo Social y de Contraloría, y Desarrollo Administrativo llevan a cabo periódicamente el análisis de los resultados de las acciones realizadas, con el objetivo de proponer en su caso las medidas pertinentes para el logro de los objetivos. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo propone a sus homólogos estatales, a través de sus órganos de control, acuerdos sobre programas de trabajo en materia de control, inspección, evaluación y vigilancia de los programas y proyectos ejecutados con recursos federales asignados al Estado.²⁴⁹

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y cada órgano de control estatal se comprometen a nombre de los respectivos ejecutivos a realizar la fiscalización y evaluación periódica de los programas objeto de los convenios de desarrollo social —y de los que de ellos se deriven— que sean sufragados parcial o totalmente con recursos federales asignados a la entidades; así como a impulsar y consolidar el Programa de Contraloría Social en la ejecución de los programas materia del convenio, apoyando y promoviendo la participación comunitaria organizada en el control y vigilancia de las acciones y obras financiadas parcial o totalmente con recursos federales.²⁵⁰

246 *Ibidem*, cláusula décima sexta.

247 *Idem*.

248 *Ibidem*, cláusula décima octava.

249 *Idem*.

250 *Ibidem*, cláusula décima novena.

Asimismo, se obligan a impulsar el Sistema de Atención a la Ciudadanía y de Quejas y Denuncias en relación con los programas, obras y acciones realizadas en el marco de los convenios de desarrollo; a elevar los niveles de transparencia de la gestión pública y de combate a la corrupción, promoviendo la publicación en los medios de comunicación que establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002 —y con la frecuencia que en el mismo se señala—²⁵¹ el reporte de las obras y de las acciones realizadas respecto a cada uno de los programas derivados de dichos convenios, así como el de sus avances físicos y financieros; y a otorgar asesoría y apoyo técnico a los municipios para que establezcan los mecanismos de supervisión y vigilancia del gasto público.²⁵²

El ejecutivo estatal entregará trimestralmente a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, la información tanto programática-presupuestaria como de avances físicos-financieros que se genere en relación con la ejecución de los distintos programas previstos para el desarrollo social, acompañada de los informes de resultados que se lleven a cabo en el seno del Subcomité Especial de Control y Evaluación del Coplade, así como la documentación de carácter técnico, administrativo o contable relativa a los mismos programas si le es solicitada. Dicha autoridad proporcionará a las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, así como a la dependencia o entidad de la administración pública federal que corresponda, la información que las mismas requieran para efectuar en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de control, inspección, evaluación y vigilancia del ejercicio de los demás recursos federales que se transfieran al Estado.²⁵³

Los ejecutivos de ambos niveles de gobierno continuarán elaborando inventarios estatales de obra pública, registrando en los mismos tanto las obras y acciones terminadas, como aquellas que se encuentren en proceso, y remitiéndolos a las secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, para la planeación y ejecución de los programas de trabajo correspondientes.²⁵⁴

251 *Ibidem*, art. 65.

252 *Ibidem*, cláusula décima novena.

253 *Ibidem*, cláusula vigésima.

254 *Ibidem*, cláusula vigésima primera.

Si por dolo, culpa o negligencia, los servidores públicos y demás autoridades responsables dejan de cumplir con los preceptos contenidos en los convenios de desarrollo, en los acuerdos o convenios de coordinación, en los anexos de ejecución, en los convenios de concertación, en las reglas de operación de los programas de desarrollo social, o en las regulaciones de los diversos programas federales, las partes deben comunicarlo a las autoridades federales o locales competentes con el fin de que éstas determinen las responsabilidades administrativas, civiles o penales, y apliquen las sanciones procedentes. Cuando en el ejercicio de sus atribuciones, las secretarías signatarias detecten desviaciones de lo convenido o incumplimiento de lo acordado, después de escuchar la opinión del ejecutivo estatal involucrado, la Secretaría de Desarrollo Social puede suspender la radicación de los recursos relativos a los programas de desarrollo social, e inclusive solicitar el reintegro de los que ya se hubieran entregado.²⁵⁵

Omitir la presentación de información, reportes y demás documentación prevista en los convenios de desarrollo y en los instrumentos derivados de ellos, así como la aplicación de los recursos federales a fines distintos de los pactados, son causa de inobservancia de los convenios de que se trata. Asimismo, lo es el incumplimiento de los lineamientos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de las reglas de operación de los programas de desarrollo social, de las regulaciones contenidas en los diversos programas federales, de los convenios de desarrollo social, de los acuerdos o convenios de coordinación, de los anexos de ejecución, o de los convenios de concertación. En el caso de que el incumplimiento sea motivado por caso fortuito o causa mayor, la contraparte queda liberada del cumplimiento de las obligaciones correlativas, debiendo comunicar dichas circunstancias por escrito, a la brevedad posible.²⁵⁶

II. PLANEACIÓN MUNICIPAL DE DESARROLLO

Para hacer realidad el progreso estatal integral —y el del país—, es indispensable convertir al municipio en un verdadero impulsor del desarrollo,²⁵⁷ y para eso hay que consolidarlo, fortalecer su economía, y esta-

255 *Ibidem*, cláusula vigésima segunda.

256 *Ibidem*, cláusula vigésima tercera.

257 Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, nota 27, p. 397.

blecer vínculos más efectivos entre esas jurisdicciones y el gobierno del estado del que forman parte, y el de la Federación.

En materia de planeación para el desarrollo, la posición del municipio es muy importante, ya que su área geográfica constituye la jurisdicción en la que materialmente se hace realidad lo planeado y programado en los tres niveles de gobierno, pues allí se construyen las obras y se prestan los servicios previstos en los planes y programas del gobierno federal, del gobierno estatal, y de su propio gobierno, y por lo mismo es donde ha de verificarse que lo allí ejecutado se ajusta en volumen, extensión y calidad a lo previsto en los respectivos presupuestos.

Para que la planeación no sea lineal, subordinadora y controladora de los programas que se desarrollan en el ámbito municipal, y éstos no sean copias de los establecidos en los otros niveles de gobierno,²⁵⁸ es necesario conocer qué se pretende lograr con los cambios y hacia dónde se quiere llegar con ellos, teniendo en cuenta que cada uno de los miles de municipios del país tiene sus propias necesidades, perfiles y actividades fundamentales.

1. *Sistema Municipal de Planeación Democrática*

En el ámbito municipal, la integración de la planeación estatal y federal dentro de los programas locales, corresponde a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), órganos auxiliares del municipio que el presidente municipal tiene la obligación de convocar al inicio de cada periodo de gobierno, y cuyo reglamento interior y recursos deben ser aprobados por el cabildo.²⁵⁹ Dichos organismos son los encargados de transmitir, tanto a las autoridades del estado como a las federales, las necesidades locales, y funcionan como órganos colegiados integrados por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal, y representantes de los sectores social y privado.

Al formular el Plan Municipal de Desarrollo y los diversos programas que en él tienen origen —sectoriales, regionales, intermunicipales, institucionales, microrregionales y especiales—, cada Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, actuando dentro del marco del Sistema

²⁵⁸ Vega Hernández, José Rodolfo, “Políticas públicas para el municipio mexicano”, en Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A. (coords.), *Municipio*, Querétaro, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1997, p. 322.

²⁵⁹ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 207, p. 33.

Municipal de Planeación Democrática, lleva a cabo el proceso de planeación considerando las actividades a largo, mediano y corto plazo. Los programas respectivos deben contener los objetivos primordiales del desarrollo municipal, la compatibilización del programa operativo anual con el plan de desarrollo, las estrategias y medidas que se pretende seguir para alcanzar el cumplimiento de las metas programadas, los responsables de su ejecución, y las posibles fuentes para su financiamiento.²⁶⁰

Para que la planeación del desarrollo resulte eficaz, debe reconocer la pluralidad étnica, lingüística, cultural y política existente en cada municipio, fomentar la participación de todos los integrantes de la comunidad en la toma de decisiones y en la ejecución del plan de desarrollo, e incorporar esta heterogeneidad en los programas para promover un desarrollo integral de acuerdo con los principios convenidos en el plan de gobierno. Así entendido, el Plan Municipal de Desarrollo emanado de la realidad municipal, puede dar inicio a un proceso ideológico que genere un consenso que legitime la actividad del ayuntamiento, y dé respuesta a las necesidades de la población.²⁶¹

Esto implica el diagnóstico sobre los aspectos geográficos y demográficos del municipio; el estudio socio-económico por sectores, considerando las condiciones imperantes en el momento, y previendo las que sea posible conjeturar; la especificación de las estrategias y principales líneas de acción que van a seguirse —tomando en cuenta que el periodo de gobierno es de tres años—; y las propuestas de inversión pública coordinada de los tres niveles de gobierno. A partir de este análisis de las características de cada municipio y del conocimiento de sus problemas particulares, es como pueden ponerse en práctica medidas públicas eficientes, integrando programas específicos para cada sector que respondan mejor a las demandas de la comunidad.

Conciliando los distintos puntos de vista de la población, y a través de propuestas claras, viables y precisas, para que la población sepa hacia dónde la encausa el gobierno y con qué fines, en el plan de desarrollo municipal deben definirse los compromisos de las autoridades y las prioridades y objetivos decididos en respuesta a las demandas de los habitan-

260 Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002, art. 18; y Reglamento de Planeación Municipal de Jerécuaro, Guanajuato, arts. 18, 19 y 22.

261 Ortiz Arana, Fernando, “Políticas de desarrollo municipal en el Estado de Querétaro”, en Vega Hernández, Rodolfo A. y Rodríguez Obregón, José A., *op. cit.*, nota 258, pp. 209 y 210.

tes de la circunscripción, con el fin de elevar su calidad de vida mejorando las condiciones económicas, la prestación de los servicios públicos, la salubridad del entorno preservando el medio ambiente, y garantizando la seguridad pública.

2. *Bases jurídicas de la planeación municipal de desarrollo*

Sea que la normatividad de la planeación municipal se encuentre integrada en la ley de planeación estatal, o cuente el municipio con regulación jurídica propia en esta materia, la planeación municipal para el crecimiento es el proceso mediante el cual, delimitando responsabilidades, mecanismos, instrumentos y procedimientos en materia de planeación, se fija la base, la organización y el funcionamiento del Sistema Municipal de Planeación Democrática, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del estado del que el municipio es parte integrante, la ley de planeación federal, la ley de planeación estatal, la normatividad municipal en materia de planeación, y la ley orgánica municipal.

El objetivo de la planeación municipal para el desarrollo es prever las acciones y recursos necesarios para el desenvolvimiento integral del municipio, programar de acuerdo con un orden de prelación las acciones del gobierno municipal —coordinadas en su caso con las del estado para determinar la inversión regional o sectorial—, y promover la participación democrática de la sociedad de manera organizada.²⁶²

A. Base estructural del Sistema Municipal de Planeación Democrática

Encabezados por los respectivos presidentes municipales, en el nivel de las subdivisiones políticas de los estados, son los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal, también llamados Comités de Planeación Municipal, los que como instancia propositiva y ordenadora impulsan el desenvolvimiento integral de los municipios, fungiendo adicionalmente como orientadores en los planes intermunicipales y regionales. Son también los que establecen los vínculos de comunicación y coordinación entre los sectores público, privado y social, con el propósito de que sus representantes

262 Reglamento de Planeación Municipal de Jerécuaro, Guanajuato, arts. 1o. y 2o.

participen en la elaboración, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, y en la de los programas que en él tienen origen.²⁶³

B. Formulación del Plan Municipal de Desarrollo

Conforme a lo dispuesto en la Ley de Planeación Estatal y en la normatividad respectiva en el nivel municipal, corresponde a los ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo municipal. Por consiguiente, por conducto del Consejo de Planeación Municipal cada ayuntamiento tiene a su cargo elaborar el diagnóstico integral de la situación real del municipio, que debe incluir tanto la detección de las carencias que han de resolverse mediante la actividad conjunta de la sociedad y del gobierno, como la enumeración jerarquizada de dichos problemas, y las perspectivas de solución deseables y factibles.²⁶⁴

La administración municipal, en coordinación con el respectivo Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), elabora el Plan Municipal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las entidades y dependencias municipales, estatales y federales, así como los planteamientos formulados por los grupos interesados. Dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de la inauguración del ayuntamiento que lo elabora, dicho documento —en el que deben constar las carencias de la jurisdicción, así como las áreas susceptibles de ser desarrolladas, y las estrategias y medidas para solucionar aquéllas y para aprovechar éstas—,²⁶⁵ debe estar aprobado y publicado en el periódico oficial del estado del que el municipio forma parte, sin que su vigencia pueda exceder del periodo que a dicho ayuntamiento le corresponda.²⁶⁶

C. Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo

Una vez aprobados el plan y los programas, su cumplimiento es obligatorio para las dependencias de la administración pública municipal; con las autoridades estatales y federales su ejecución debe convenirse; y concertar su cumplimiento respecto al sector social y los particulares.

263 *Ibidem*, arts. 12 y 13.

264 *Ibidem*, arts. 4o. y 17.

265 Larios Contreras, Cesáreo, “Bases generales sobre el control de la hacienda pública municipal”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, núm. 70, marzo de 2000, p. 91.

266 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, arts. 18 y 36.

a. Cumplimiento obligatorio

En el ámbito de sus respectivas competencias, las dependencias de la administración pública municipal deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y metas primordiales de la planeación de desarrollo. Por lo tanto, en los proyectos de iniciativas de leyes, y en los de los reglamentos, decretos y acuerdos que prepare el ayuntamiento, deben señalarse las relaciones que existen entre los proyectos de que se trata, y el plan y los programas que de él emanan. En cumplimiento de esta disposición, al enviar a los respectivos congresos estatales sus iniciativas de leyes de hacienda e ingresos, deben informarles el contenido general de ellas y su relación con el programa operativo anual elaborado para la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.²⁶⁷

b. Cumplimiento coordinado

Dado que en el nivel municipal se ejecutan no sólo el plan de desarrollo municipal y los programas que en él se originan, sino las acciones previstas en programas federales y estatales preparados específicamente para remediar las carencias de los municipios, las autoridades locales tienen que actuar en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal, y son los ayuntamientos los que están a cargo de promover la celebración de esos acuerdos.²⁶⁸

Para ajustar los recursos estatales y federales a las necesidades municipales, se precisa de una coordinación interinstitucional que haga compatibles las políticas públicas de la Federación y de los estados con las exigencias básicas de las subdivisiones políticas de éstos, con el fin de impulsar el desarrollo regional y fortalecer a las entidades federadas mejorando sus condiciones económicas, es imprescindible que los respectivos ayuntamientos promuevan el desarrollo municipal por medio de planes en los que atendiendo a las demandas de sus comunidades, se prevean acciones basadas tanto en los recursos propios como en los apoyos estatales y federales.²⁶⁹

²⁶⁷ Reglamento de Planeación Municipal de Jerécuaro, Guanajuato, art. 21; Ley de Planeación de Baja California Sur, arts. 10, 18 y 41.

²⁶⁸ Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, art. 39; Reglamento de Planeación Municipal de Jerécuaro, Guanajuato, art. 25.

²⁶⁹ Ortiz Arana, Fernando, *op. cit.*, nota 261, p. 208.

Dichos pactos implican una concentración de esfuerzos y de recursos financieros, por lo tanto, al preparar el presupuesto municipal deben considerarse tanto las acciones coordinadas, como las obras y servicios de competencia municipal incluidas en los respectivos planes estatales de desarrollo, o en el Plan Nacional de Desarrollo, sea que su realización vaya a ser totalmente costeadada por los gobiernos estatales o el federal, o que éstos sólo apoyen parcialmente su financiamiento.²⁷⁰

c. Cumplimiento concertado

Con el fin de conjuntar esfuerzos para procurar el progreso de los municipios, debe darse a la participación ciudadana un impulso que se refleje en un mayor número de obras y acciones comunitarias tanto en la planeación, como en la ejecución y vigilancia de las obras y los servicios municipales, por lo que es importante vincular a la sociedad con las acciones de gobierno, con el propósito de que participe en la ejecución del plan y sus programas, y determine la eficacia de las acciones administrativas, ya que la población es la única que puede precisar si la operación del programa coincidió con los objetivos previstos.²⁷¹

Concertar las acciones con los interesados —ya se trate de grupos sociales, o de particulares— para responder a las exigencias de la sociedad vinculadas al proceso de planeación municipal,²⁷² es atribución de los ayuntamientos. Cumpliendo con ella, y para fomentar la participación de las organizaciones sociales en diversos campos, como en la educación, la cultura, el deporte, la salud, el desarrollo integral de la familia, la acción juvenil y la ecología, la dependencia a cuyo cargo está el desarrollo social debe promover la participación social, impulsando la concertación, el diálogo y el respeto tanto entre las autoridades municipales y los representantes de organismos no gubernamentales económicos y políticos, como entre los grupos vecinales formales e informales de servicio social.

270 Indetec, *Presupuesto, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1991, p. 35.

271 Ortiz Arana, Fernando, *op. cit.*, nota 261, p. 211.

272 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, art. 38; Reglamento de Planeación Municipal de Jerécuaro, Guanajuato, arts. 16 y 25.

D. *Control y evaluación de la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo*

La planeación es siempre un proceso de evolución continua, aún más en el nivel municipal si se considera que la mayoría de esas demarcaciones no cuenta con capacidad técnica ni recursos para hacer frente a sus necesidades, por lo que con frecuencia no ha podido cumplir las metas u objetivos que se propusieron originalmente.²⁷³ Para darle validez a la planeación y confrontar los resultados con los objetivos, la ciudadanía debe poder constatar en todo momento si la aplicación de los programas operativos anuales concuerda con los objetivos previstos en el plan de desarrollo.

Con este propósito, es importante evaluar periódicamente el funcionamiento de las acciones gubernamentales y verificar los resultados de las medidas aplicadas y el grado de satisfacción para los habitantes del municipio, determinando a qué sectores se benefició, y cuáles fueron las necesidades que no fue posible solucionar; para que tomando en cuenta las dificultades que se presentaron y considerando las características de cada municipio, con el fin de superar rezagos o carencias de cada sector en particular, en la planeación futura se incluyan distintas opciones o variaciones a los programas.

La verificación del cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo se hace tanto en el nivel administrativo como legislativo.

a. Control administrativo

Con el fin de cerciorarse de los avances logrados, el Comité de Planeación Municipal lleva a cabo la evaluación y seguimiento de la ejecución del plan y de los programas que de él derivan, para lo cual verifica periódicamente la relación existente entre los resultados del cumplimiento de los programas y del ejercicio del presupuesto, con los objetivos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo.²⁷⁴

b. Control legislativo

Para que el Congreso del Estado esté en condiciones de evaluar el resultado de las acciones realizadas en relación con las necesidades señaa-

273 Ortiz Arana, Fernando, *op. cit.*, nota 261, pp. 209-211.

274 Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur, art. 18.

ladas como prioritarias en el plan municipal de desarrollo, cuya satisfacción se constituyó como meta del Sistema Municipal de Planeación,²⁷⁵ la Cuenta Pública que el municipio rinda debe relacionarse con las decisiones tomadas para la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, y la de los programas a los que el mismo da nacimiento.

III. COLOFÓN

Concatenando los planes estatales y municipales de desarrollo con la planeación global, sectorial e institucional de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas han promovido y administrado su propio proceso de desarrollo, y organizado sus sistemas de planeación dentro del marco de la estrategia nacional de desarrollo, evolucionando a la par que el gobierno federal.

Para la ejecución en el nivel estatal y municipal de los respectivos planes y programas en ellos originados, las dependencias y entidades de esos niveles —al igual que las del nivel federal en su ámbito de acción— elaboran programas operativos anuales en los que constan la orientación de las actividades económicas y sociales, el detalle de las acciones que han de realizarse, y las metas que han de cumplirse. Una vez que a esos programas se les calcula un costo al determinar los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para llevarlos a cabo, constituyen los anteproyectos de presupuesto. La liga entre planeación y presupuestación a través de la programación es objeto de análisis en el siguiente capítulo.

275 *Ibidem*, art. 40.