

4. PLANEACION ESTATAL	51
4.1. Los planes estatales representan una contribución decisiva para la formulación del PND y son una dimensión del mismo.	51
4.2. Es necesario definir jurídica y operativamente la relación entre la planeación nacional, estatal y municipal.	51
4.3. La planeación democrática ha de concertar las acciones de la federación con los estados y municipios.	52
4.4. La planeación estatal debe ser el resultado de una comunicación efectiva y realista entre los funcionarios y con los sectores.	53
4.5. Los COPLADES son los organismos de planeación a nivel estatal a donde se debe concurrir para dialogar, analizar, planear y vigilar la ejecución de la planeación y son la instancia esencial para impulsar el desarrollo regional.	54
4.6. El CUC es el instrumento del gobierno para revertir el centralismo.	54
4.7. El CUC es un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero y canal de concentración de acciones y de voluntades políticas.	55
4.8. El CUC es una fuerza modernizadora de las administraciones públicas locales.	56
4.9. El CUC debe constituirse en el mecanismo que integre de manera efectiva los programas estatales de desarrollo.	56
4.10. Objetivos fundamentales a los que está encauzado el CUC.	57

4. PLANEACION ESTATAL

4.1. Los planes estatales representan una contribución decisiva para la formulación del PND y son una dimensión del mismo.

Hemos impulsado en esta campaña la integración de propuestas de planes estatales de desarrollo, coordinadas por los centros de estudios políticos, económicos y sociales del PRI en cada estado. En ellos se asimila la experiencia que cada entidad posee en materia de planeación. Estos documentos continúan a nivel estatal la tarea que hemos realizado con el plan básico en toda la nación; son ya el producto de una consulta popular; pero también serán un instrumento para continuar esa consulta. Una vez que estén terminados, serán una contribución decisiva para la formulación del plan nacional de desarrollo.¹³⁸

La planeación estatal tiene que ser una dimensión del sistema nacional de planeación democrática. Coincido en que muchas veces los planes elaborados a nivel de las oficinas centrales del gobierno federal adolecen de lo que aquí se ha llamado la territorialidad de la planeación. En la medida que estos planes de tipo nacional no defiendan la realidad territorial de las entidades de la federación y aun de los mismos municipios, pueden quedarse solamente en guías generales para la acción, pero no tendrán el carácter verdadero de planes de desarrollo.¹³⁹

La planeación democrática exige la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo nacional. Es indispensable que en toda la república, en cada comunidad, se decida y se actúe dentro del marco general de la actividad nacional que conduzca a la federación mediante un plan en el que todos hayamos participado.¹⁴⁰

4.2. Es necesario definir jurídica y operativamente la relación entre la planeación nacional, estatal y municipal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con los gobiernos de los estados, ha podido lograr que en una primera etapa del proceso de programación regional se hayan producido ya 31 planes estatales, correspondientes a cada una de las entidades federativas. Estos planes constituyen propuestas de acción y son un primer paso en el proceso de la planeación participativa que debe orientar

el quehacer nacional dentro un sistema de democracia plural y economía mixta.¹⁴¹

Nuestro sistema federal amerita que cada una de las entidades federativas tenga su propio plan de desarrollo, porque los estados de la federación tienen y deben tener una más amplia participación en las tareas del desarrollo nacional conforme al objetivo de fortalecimiento del sistema federal. No es pues de extrañar que tengamos muchos planes y los muchos planes no son un riesgo si somos capaces, al mismo tiempo, de darles congruencia y coordinación a través de un sistema nacional de planeación.¹⁴²

En el seno del sistema nacional de planeación democrática se deberá definir, tanto jurídica como operativamente, la relación entre la planeación nacional, la planeación estatal y aun la municipal, como parte fundamental de la revisión que he propuesto de las atribuciones entre los tres órdenes de gobierno.¹³⁸

4.3. La planeación democrática ha de concertar las acciones de la federación con los estados y municipios.

La planeación democrática es la solución para anticiparnos a los problemas; la planeación que concierte las acciones de la federación con los estados y municipios; que incluya en sus procesos de diseño, ejecución y vigilancia, a las comunidades mismas, a través de sus organizaciones obreras, campesinas, populares y de profesionales.¹⁴³

En la planeación democrática está implícito el criterio de que las grandes definiciones de política nacional, así como las definiciones de política regional, no deben tomarse ya en forma aislada y solitaria en la capital de la república, sino en un proceso de consulta, de discusión, de diálogo y de concertación entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y también los gobiernos de los municipios, porque hemos de recordar que el fenómeno que vemos, de que muchas veces los niveles federal y local viven de espaldas, sin verse, también se observa dentro de los estados de la república, entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales.¹⁴⁴

Al transmitir la función coordinadora a las entidades federativas, se busca no sólo una mayor congruencia formal en la estructura federal de nuestro sistema nacional, sino además el fortalecimiento de la capacidad programática y ejecutiva de las entidades, por lo que la federación se compromete no sólo a mantener, sino a redoblar su apoyo técnico-financiero a la coordinación, ahora a cargo de los estados. Al efecto, el presidente de la república ha instruido a las dependencias federales para que, a través de sus órganos regionales, participen entusiasta, informada y eficazmente, en los organismos de planeación que establezcan los estados.¹⁴⁵

A través de los mecanismos locales de planeación, deberá de darse una mayor participación en los procesos de planeación del desarrollo a los municipios y a las fuerzas económicas y sociales de cada entidad. Por ello, los convenios únicos de coordinación y sus mecanismos operativos deben de considerarse como parte

importante del proceso de construcción de un sistema nacional de planeación del desarrollo democrático y participativo.¹⁴⁶

La planeación estatal del desarrollo requiere que evolucionemos de una mera coordinación de los programas de inversión conjuntos entre la federación y los estados, hacia una mejor concertación de la acción de los gobiernos locales con los programas normales de la federación, tanto en gasto de inversión —programa normal— como en las demás acciones que el gobierno federal emprende para promover el desarrollo de las entidades federativas.¹⁴⁶

Tendremos, pues, en la planeación democrática, que hacer intervenir a los tres niveles de gobierno. Es un sistema más complejo, quizás más difícil, implica más trabajo político y más discusión y más diálogo, pero creo que es un sistema que vale la pena costear con este esfuerzo, porque, de otra manera, la imprevisión, la incomunicación y las fallas de ejecución que aquí se han señalado, son más caras, son menos eficaces en términos nacionales. México ya tiene la densidad suficiente en los estados de la república, para que emprendamos este nuevo sistema de trabajo.¹⁴⁷

Un aspecto especialmente importante que deberá resolver nuestro sistema nacional de planeación democrática es la coordinación entre la planeación nacional y la que lleven a cabo las entidades federativas y los municipios. Estamos ayudando a impulsar desde nuestra organización partidista, la maduración de sistemas estatales de planeación que comienzan a superar la mera formulación de un plan de desarrollo, para concebir y proponer las formas, las instituciones que permitan instrumentar, controlar y evaluar este plan.¹³⁸

4.4. La planeación estatal debe ser el resultado de una comunicación efectiva y realista entre los funcionarios y con los sectores.

En nuestro sistema federal la planeación estatal debe ser el resultado de una comunicación efectiva y realista entre los funcionarios del propio gobierno del estado, pero también entre los funcionarios responsables de la federación; y, desde luego, promover a nivel entidad federativa la participación de los sectores sociales: campesino, obrero y popular; del sector empresarial y del sector académico.¹³⁹

Estoy conciente que muchas veces los mecanismos estatales de planeación no han funcionado por falta de cooperación efectiva de los delegados del gobierno federal, a quienes no se les da, por una parte, la información suficiente y, por otra, las facultades decisorias suficientes para poder integrarse a un sistema de planeación.¹⁴⁸

La planeación estatal debe de prever el riesgo de no tener el realismo suficiente en cuanto a los recursos disponibles de la federación, del estado y de los municipios.¹³⁹

Fortaleceremos, por ello, política económica y técnicamente, a las organiza-

ciones campesinas, y hemos de llamarlas para que se integren plenamente a la planeación democrática, que necesitamos impulsar para obtener los grandes objetivos nacionales. Ampliar la cobertura y la calidad de los servicios de salud pública; establecer programas que, con base en el proceso de autoconstrucción, permitan a los campesinos tener habitaciones dignas, mediante procedimientos constructivos que se adapten a sus propias necesidades, a sus gustos y a los materiales de construcción de cada región.

4.5. Los COPLADES son los organismos de planeación a nivel estatal a donde se debe concurrir para dialogar, analizar, planear y vigilar la ejecución de la planeación y son la instancia esencial para impulsar el desarrollo regional.

Los comités de planeación para el desarrollo estatal creo que constituyen un mecanismo al cual debemos aprovechar en toda su dimensión y en todo su potencial. Son organismos de planeación a nivel estatal que coordinan la autoridad política del estado, esto es: el gobernador en cada una de las entidades federativas. Ahí deben concurrir, para dialogar, para analizar, para planear y para vigilar la ejecución de la planeación, los funcionarios locales y los funcionarios federales. Deben integrarse también los funcionarios de los municipios y, asimismo, los organismos representativos de los sectores social y privado. Y de manera también importante, integrar la opinión del medio académico que debe estar ligado, cada día más, con los problemas del desarrollo.¹⁵⁰

En el caso de los planes estatales, quiero subrayar la importancia que han tenido los mecanismos de comunicación, de diálogo y de coordinación, que han partido de los COPRODE (ahora COPLADES), en donde se busca la comunicación, bajo la coordinación del gobernador del estado, entre los diferentes delegados de las dependencias del ejecutivo federal con los funcionarios de los gobiernos locales y con los miembros de los sectores social y privado. De esta manera se puede propiciar una coordinación entre acción estatal y acción federal.¹⁴¹

La consolidación de la planeación como instrumento de desarrollo es factor fundamental para la modernización del país. Con el mecanismo que le dio origen y el plan global de desarrollo, hemos avanzado hacia la integración de un sistema nacional de planeación que comprenda los niveles global, sectorial y regional. En este esquema, son piezas importantes los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados, como instancias de análisis y planeación a nivel local, con la participación de los sectores público, social y privado en cada región.¹⁵¹

Los comités promotores del desarrollo socioeconómico deben constituir la instancia esencial para impulsar el desarrollo regional, ya que en ellos, de manera específica y primordial, se analizan y discuten la problemática, requerimientos, recursos y prioridades locales. Debemos ahora adaptar su organización y funcionamiento a la planeación global y sectorial del desarrollo que ha impulsado el presidente López Portillo.¹⁵¹

4.6. El CUC es el instrumento del gobierno para revertir el centralismo.

El centralismo ha dejado de ser una ventaja para convertirse en una desventaja. El país ha crecido excesivamente en el área metropolitana y se ha descuidado el desarrollo de otras zonas. Ello ha provocado problemas no sólo sociales, sino también políticos, de congestión de decisiones en las áreas centrales del gobierno y de la administración. El instrumento que está usando el gobierno actual para empezar a revertir esta tendencia, es el Convenio Único de Coordinación, que ha venido celebrándose todos los años de la administración del presidente López Portillo. De hecho, su primer acto de gobierno fue la firma, el 2 de diciembre de 1976, del decreto por el cual se autorizaba el establecimiento de estos convenios.¹⁵²

Los convenios únicos de coordinación consisten en definir programas, obras y acciones —por ejemplo, escuelas, caminos rurales y vecinales, instalaciones hospitalarias, obras de desarrollo urbano, dotación de agua potable, etcétera— que tradicionalmente eran realizadas por las entidades federales, pero que ahora serán ejecutadas por los propios estados, pues con la política seguida hasta ahora estábamos demeritando la función de las entidades estatales.¹⁵²

Como resultado del diálogo, hoy podemos anunciar un convenio que se enriquece cuantitativa y cualitativamente, pues se consolida como instrumento abierto, para que en su marco, los gobiernos estatales y las dependencias federales promuevan el desarrollo de proyectos prioritarios para atender problemas de marginación o para impulsar productos, regiones o sectores que se consideren estratégicos.¹⁵³

4.7. El CUC es un instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero y canal de concentración de acciones y de voluntades políticas.

El Convenio Único de Coordinación, que constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, ha sido consolidado como el único canal de concertación de acciones y voluntades políticas para darle una nueva dimensión al federalismo mexicano. Estos convenios se han transformado en el instrumento más importante para lograr el objetivo de la política regional, a través de la desconcentración de actividades y recursos, propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo.¹⁵⁴

Mediante los convenios únicos de coordinación, primero se establece un programa de acciones y luego se determina en qué medida para la realización de dicho programa habrá una aportación federal —que normalmente es la mayoritaria— y una aportación local, que puede ser de los gobiernos estatal, municipal o incluso de particulares. Pero lo más importante, respecto de estos convenios, es que los estados se harán responsables de la ejecución del programa.¹⁵²

Gran importancia tiene dentro de la instrumentación y construcción del sistema nacional de planeación conseguir que las políticas postuladas a nivel nacional se traduzcan en resultados a nivel regional. Para ello, se están concertando convenios de desarrollo entre la federación y los estados, partiendo de los convenios únicos de coordinación que, en sus primeras etapas, han cubierto principalmente programas obras públicas.¹⁵⁵

4.8. El CUC es una fuerza modernizadora de las administraciones públicas locales.

El Convenio Unico de Coordinación es una fuerza modernizadora de las administraciones públicas locales y lo es en la medida en que se transfieren responsabilidades y no solamente recursos —estoy de acuerdo en que el CUC no se debe ser solamente un mecanismo de transferencia de recursos, sino también un mecanismo de transferencia de responsabilidades—; se está induciendo que los gobiernos locales retomen responsabilidades que habían sido difíciles de ejercer debido al proceso de excesiva centralización de atribuciones que había observado a nivel del gobierno federal.¹⁵⁶

El Convenio Unico de Coordinación ha estado creciendo en importancia numérica y también en importancia cualitativa. Se han aumentado estos recursos año con año y, lo más importante es no sólo la transferencia en términos monetarios, sino lo que esto ha podido coadyuvar a que los gobiernos de los estados vayan fortaleciendo sus propias instancias administrativas y se capaciten así de mejor manera para participar en las tareas del desarrollo económico y social.¹⁵⁴

El Convenio Unico de Coordinación empezó como un sistema de transferencia de recursos y programas de la federación a los estados, para que cierto tipo de obras públicas que venían realizándose tradicionalmente por dependencias federales se encomendaran por convenio a los gobiernos de los estados, conviniendo su distribución a nivel municipal, sus especificaciones técnicas, sus costos, con los gobiernos de los estados.¹⁵⁴

4.9. El CUC debe constituirse en el mecanismo que integre de manera efectiva los programas estatales de desarrollo.

El convenio introduce diversas modalidades acordes con su concepción original. Se abre la posibilidad de concretar nuevos programas de acción conjunta en el curso del presente ejercicio. Se promueve la concertación de los sectores privado y social en el marco de los programas de desarrollo estatal. De esta manera, los convenios únicos de coordinación deberán de constituirse en el mecanismo mediante el cual se integren, de manera efectiva, los programas estatales de desarrollo. Con base en los planes que se han elaborado hasta la fecha, es necesario ahora hacer un esfuerzo de armonización entre los niveles estatal, sectorial y global del desarrollo, para traducirlos en programas efectivos de acción.¹⁴⁶

La idea es lograr que los convenios únicos de coordinación se vayan transformando gradualmente en convenios de desarrollo. Esto significa convenir no sólo la obra pública determinada que constituye el contenido fundamental de los convenios, sino también todas las demás acciones que se consideren convenientes para el desarrollo de cada uno de los estados. Creo que esta tendencia coordinadora irá en aumento. Habrá cada vez más necesidad de una mayor participación por parte de los gobiernos de los estados en la definición de programas federales; mayor correspondencia y equilibrio entre los intereses nacionales y los estatales, gracias

al fortalecimiento gradual de los gobiernos de los estados. Llegará también el momento de redefinir el actual esquema de distribución de competencias entre la federación y los estados, devolviéndoles a estos últimos muchas de las facultades que hasta ahora han sido monopolizadas por el gobierno federal.¹⁵²

4.10. Objetivos fundamentales a los que está encauzado el CUC.

Las vertientes de este perfeccionamiento del CUC que buscamos y proponemos son las siguientes:

1. Reafirmar la acción del Convenio Único de Coordinación como instrumento para la planeación concertada hacia el desarrollo. El gobierno federal seguirá propiciando el fortalecimiento de las estructuras estatales y municipales, cuidando que el proceso de descentralización y desconcentración de sus propias responsabilidades y funciones no tienda sólo a fortalecer la presencia de la federación en los estados, sino a lograr un equilibrio adecuado entre ambos órdenes de gobierno.
2. Impulsar, en los procesos de planeación, la congruencia global y sectorial con la estatal y municipal, como un aspecto fundamental en la construcción del sistema nacional de planeación.
3. Fortalecer al municipio libre, en armonía con las tesis federales, siguiendo la acción de varios estados, que han iniciado ya este proceso mediante la suscripción de convenios de coordinación con sus municipios, práctica que es muy aconsejable generalizar.
4. Incrementar la participación de los estados en la planeación de la acción federal, proporcionándoles mayor y mejor información de nuestra parte, con la debida oportunidad y sin limitarse al programa de inversiones, sino agregando la del gasto corriente y la relativa a los demás programas de fomento del gobierno federal.⁹

La racionalización global, la definición de prioridades nacionales, lo serán efectivamente sólo si consideran el conjunto de las prioridades regionales. Finalmente, a partir de estas premisas es posible emprender, con un nuevo sentido integral, la conjunción de las actividades federales y estatales. Este es precisamente el objetivo de los convenios únicos de coordinación.¹⁴⁶