

## LA COORDINACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN EN MÉXICO

Jorge WITKER

**SUMARIO:** *Introducción. I. Las variables de la planeación nacional. II. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. III. Las entidades federativas y la planeación. IV. Los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD). V. De la planeación municipal. VI. Evaluación de la planeación estatal y municipal. Conclusiones.*

### INTRODUCCIÓN

La planeación económica constituye el estadio superior de las técnicas de intervención estatal, que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y que, inserta en la carta fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos, precisamente estampados en una ideología constitucional y política.

En tal tesitura, la planeación supone la convergencia de tres aspectos o variables esenciales: el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia metas o proyectos; el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan, y el jurídico, que regula las instancias del plan y lo integra al concepto de Estado de derecho en el orden normativo.

El control de tales variables asume diversos grados de complejidad según sea el tipo o forma de Estado: *unitario* o *federal*. En efecto, en Estados unitarios, dotados de grados de integración y homogeneidad socio-cultural, el proceso planificador se estructura sobre bases relativamente más simples. En cambio, en Estados federados o federales, que se conforman con la suma de autonomías territoriales y municipales, la tarea planificadora debe convenirse entre los mecanismos de la federación y las instancias estatales o autonómicas.

En el derecho comparado es posible encontrar tres tipos de Estados federales: *coordinado*, *cooperativo* y *orgánico*.<sup>1</sup>

El federalismo coordinado es aquel en que la Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencias y no se interrelacionan en sus funciones. No hay subordinación de hecho del uno hacia los otros ni viceversa. Hay, en síntesis, una identificación entre igualdad formal e igualdad real y el reparto competencial es balanceado.

El federalismo cooperativo supone que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales colaboran sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines.

Por su parte, el federalismo orgánico es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde a aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los recursos financieros y desempeña un liderazgo político importante.

A este tipo de federalismo corresponde el tipo de Estado mexicano, acentuado con una práctica presidencialista definida, con lo que la centralización y concentración del poder emerge como un rasgo que da sustancia a una marginación estatal y municipal, por lo demás asfixiantes.

Pese al carácter orgánico de nuestro federalismo, la planeación debe actuar sobre un territorio en el que coexisten dos tipos de órdenes normativos: el derecho federal, que por mandato constitucional establece las facultades que expresamente se entregan a la Federación, y el derecho local o estatal que concurre a posibilitar la aplicación de la tarea planificadora en las treinta y un entidades federativas y el Departamento del Distrito Federal.

Esto es, el sistema nacional de planeación democrática, claramente establecido en el artículo 26 de la carta fundamental, tiene que conciliar poder y libertad, a efecto de realizar la tarea planificadora con apego irrestricto a la autonomía estatal y libertad municipal. En otras palabras, el derecho federal debe, en todo momento, respetar las garantías institucionales que se norman a partir del artículo 115 constitucional, haciendo converger los tres niveles de gobierno en la dirección y aplicación de la planeación democrática. Federación, estados y municipios son los niveles que integran una trilogía armónica que deben converger en el cumplimiento de la función planificadora.

La forma como nuestro sistema institucional resuelve el complejo

<sup>1</sup> Gamás Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, Sepsetenta, 1974, p. 86.

equilibrio que supone planear en el contexto de las entidades federativas y municipios es a través de coordinar las acciones de la Federación con los gobiernos estatales y municipales, coordinación que aprovecha una sostenida experiencia y que da luz por intermedio de los Convenios Únicos de Desarrollo que el Ejecutivo federal suscribe con los ejecutivos estatales. De los convenios, conocidos por sus siglas CUD, emergen los derechos y obligaciones para ambas partes, debiendo los estados propiciar la creación de los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES), organismos éstos que elaboran y evalúan el plan estatal de desarrollo, siendo, además, el único canal que vincula al Estado con la Federación.

Es decir, la vertiente coordinada de la planeación democrática pasa por dos instrumentos jurídicos fundamentales, mismos que serán analizados en párrafos posteriores: los CUD y los COPLADES, mismos que ajustarán sus conductas a los planes estatales de desarrollo, elaborados por las propias entidades federativas, apoyadas técnicamente por la Federación vía la Secretaría de Programación y Presupuesto.<sup>2</sup>

En cuanto a los municipios y su nueva dimensión como entes prestadores de servicios, su presencia en la planeación en general se inscribe en los COPLADES y en las mayores o menores libertades que las legislaturas locales les entreguen a partir de las nuevas leyes orgánicas municipales. Si bien el artículo 115 constitucional señala un claro perfil al nuevo municipio, la práctica política a nivel local será la que en definitiva relance a este instituto político-económico a cumplir tareas realmente importantes en sus respectivos territorios jurisdiccionales. La tendencia, sin embargo, con excepciones de Tabasco y Chiapas, es que los municipios aún vegetan en una marginalidad económica y política evidentes.

## I. LAS VARIABLES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL

### A) *El encuadre político-constitucional*

El modelo de economía mixta diseñado por la carta fundamental entrega al Estado la función de rectoría del proceso económico, rectoría que se funda tanto en el estratégico artículo 27 constitucional como en el 3º, que se integra armónicamente con el 5º, y que define un orden público económico y empresarial indiscutible. El nuevo artículo 25 rede-

<sup>2</sup> Ruiz Dueñas, Jorge, "La vía de la planificación mexicana", *Revista de Administración pública*, México, INAP, 1983, núm. 55/56, p. 35-63.

fine explícitamente tal función estatal rectora dedicada ahora a lograr un “desarrollo integral”. Es decir, la política económica del gobierno federal y su misión interventora está valuada por una norma primaria por lo que no corresponde ni a los mecanismos del mercado ni a grupos privados orientar o imponer modelos de política económica exclusivamente privatista o liberales.<sup>3</sup>

Pero además de explicitar la función rectora estatal, el nuevo artículo 26 señala que la política económica del gobierno federal debe articularse a un sistema de planeación democrática que apunte a dar solidez, dinamismo y permanencia al crecimiento de la economía, reforzando la independencia y democratización social y económica de la nación. Es decir, el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y fijeza de metas, rompiendo con las improvisaciones y cambios sexenales, reflejados en prolíferas normas jurídicas que más que orientar y disciplinar a los agentes productivos sirvieran a fines no necesariamente sociales y colectivos.

Conviene precisar que tanto la rectoría estatal como el sistema de planeación democrática responden ahora, en los nuevos artículos constitucionales reformados, a una noción tripartita del proceso económico en el cual concurren en igualdad de condiciones los sectores *público*, *social* y *privado*, con lo cual el sistema de economía mixta adquiere de nueva cuenta una clara legitimación a nivel constitucional.

En dicho esquema tripartito el gobierno impulsa las consultas populares de planeación en las que los diversos sectores presentan sus sugerencias que sirven de insumo para elaborar el respectivo plan nacional de desarrollo, instrumento fundamental de toda planeación.

## B) *La variable económica*

Afirmamos anteriormente que la planificación es la etapa superior de la política económica de un Estado y que supone un conjunto de pasos e instancias racionales que orientan la acción estatal en forma coherente, integral y permanente. Los principios que perfilan toda planificación económica son los siguientes: 1) racionalidad; 2) previsión; 3) universalidad; 4) unidad; 5) continuidad, y 6) inherencia.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Witker, Jorge, “Derecho económico y planeación en México”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, núm. 7, pp. 359-370.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

1) *Racionalidad*. Puede decirse que la idea o principio fundamental de la planificación del cual derivan los otros principios es el de la *racionalidad*. Esto se encuentra presente en todas las etapas o fases del proceso, ya que ella implica, en última instancia, una actitud, una acción y un comportamiento racional. La selección de alternativas de acción que hace el Estado ante variedades de opciones implica la realización de un análisis científico de las ventajas y costos de cada una de las alternativas, debiendo escoger aquellas que posibiliten maximizar los recursos empleados.

2) *Previsión*. La planificación actúa temporalmente para el futuro. Es una incongruencia pensar en planificar para el pasado. Por lo tanto, la planificación es un actuar para el futuro inmediato o mediato (planes a corto y largo plazo), de lo cual resulta que lleva implícita la idea de *previsión*. La previsión es un adelanto con suficiente tiempo a los acontecimientos. Este adelantarse a los acontecimientos surge de una actividad intelectual previa, que forma parte de una de las etapas del proceso de planificación que es el *diagnóstico*. Es decir, la previsión nos dice, por ejemplo: dentro de cinco años la economía deberá crear 50 mil nuevos empleos, pues de acuerdo con la tasa de crecimiento demográfico, la población económicamente activa aumentará en una proporción tal que exigirá la creación de cargos para evitar la desocupación.

3) *Universalidad*. Significa que la planificación llevada a cabo por el Estado debe comprender todos los sectores y actividades de él, con lo cual es posible dar coherencia al plan. Los planes parciales y sectoriales, si bien ayudan a la solución a corto plazo, requieren de globalidad, pues las interrelaciones de la economía exigen un tratamiento integral y universal.

4) *Unidad*. Como resultado del principio anterior, surge el principio de la unidad. Esto significa que el plan está coherentemente integrado, constituyendo, por lo tanto, un todo orgánico y compatible. Para que el plan en su integridad constituya un cuerpo unitario, es necesaria la aplicación de la actividad *coordinada* a cargo de un órgano específico que permita compatibilizar el cuerpo de proyectos con sus respectivos programas y éstos en consecuencia con el plan nacional y regional.

5) *Continuidad*. La planificación es un proceso continuo y permanente; tiene fases o etapas que se repiten en el transcurso del tiempo. En efecto, las etapas siguen este orden lógico y cronológico: diagnóstico, elaboración del plan, discusión y decisión, ejecución, evaluación y revisión. Por lo tanto, desde un punto de vista lógico e instrumental, la planificación es un proceso que no tiene fin; es decir, cumple un plan y a continuación pone en ejecución el siguiente.

6) *Inherencia*. Debe ser entendida en el sentido de que cualquier organización sociopolítica y económica recurre de una y otra forma a la técnica de la planificación, pues tanto el problema de la escasez de recursos como la aceleración del proceso de crecimiento económico exigen que se actúe con sujeción a ciertas normas de racionalidad. Por lo tanto se hace planificación. Se debe aclarar entonces que la inherencia es de carácter técnico, no de carácter ideológico-doctrinario y que por lo mismo no es exclusivo de ningún sistema político en particular. Sin embargo, cada sistema político tiene sus formas específicas de planificación. Así pues la planificación concentrada o indicativa se aplica en los sistemas políticos pluralistas y democráticos; en cambio, la planificación compulsiva o imperativa se utiliza en los sistemas no pluralistas o colectivistas.

A estos principios generales a toda planificación económica debemos agregar los elementos del proceso. Esto es: 1) el sujeto planificador, y 2) objetivos, metas e instrumentos.

1) *El sujeto planificador*, sea cual fuere el sistema sociopolítico imperante es siempre el Estado, ya que toma a su cargo las tareas fundamentales de la planificación. La noción Estado la asimilamos al Poder Ejecutivo o poder administrador, por intermedio de un organismo específico, el cual no forma parte de las llamadas "funciones de línea", sino del *staff* o asesoramiento, y que asume la función planificadora en los distintos niveles de la actividad estatal.

2) *Objetivos, metas e instrumentos*. No se concibe un sistema de planificación sin una clara distinción entre objetivos, metas e instrumentos.

Los objetivos finales son las grandes metas inscritas en el proyecto nacional a que se aspira. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se fija como objetivos finales: 1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2. Vencer la crisis; 3. Recuperar la capacidad de crecimiento, y 4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En cuanto a las *metas*, son las tareas o propósitos sectoriales que se impone a los encargados responsables de la planeación. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo se habla de *propósitos*, en todos los sectores, mismos que asumen un carácter cualitativo y no cuantitativo. En dicho plan hay metas o propósitos cualitativos para cada sector.

En cuanto a los instrumentos, son los medios y recursos que utilizan en la consecución de los propósitos. Tales metas en el plan que comentamos se denominan *estrategias* o lineamientos de estrategias.

En síntesis, en todo plan, y como vimos, en el Plan Nacional de Desarrollo también se mencionan, hay *objetivos, metas e instrumentos*.

### C) *La regulación jurídico-administrativa de la planificación*

La facultad de dirección y rectoría del Estado que racionaliza su actuación interventora a través de la planificación, dotada de principios y elementos brevemente descritos, requiere para su aplicación operativa vincularse al Estado de derecho en un país.

En nuestro sistema jurídico el mandato planificador del Estado se encuentra, como mencionamos, en el artículo 26 de la Constitución federal, fundamento que es acotado y complementado por la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1983.

Una revisión sucinta de la mencionada ley nos indica que consta de siete capítulos; su artículo tercero señala que se entiende planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Dicho proceso de planificación deberá integrarse en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el que deberá contemplar la participación de todos los sectores sociales y regularse por un reglamento, mismo que a la fecha no ha sido expedido. Para la administración pública federal en sus dos vertientes, la ley orgánica vigente será el marco operativo, teniendo la Secretaría de Programación y Presupuesto la tarea de elaborar, coordinar, verificar y evaluar los avances del proceso.

El artículo 21 del capítulo cuarto señala que el presidente de la República en el plazo de seis meses desde la fecha en que asume el cargo deberá proponer y publicar el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que cumplirá en el sexenio respectivo, sin perjuicio de contener proyecciones de más largo plazo.

Por su parte el artículo 22 establece que el plan indicará los *programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deben integrar los llamados instrumentos o lineamientos estratégicos del plan*.

Los capítulos quinto y sexto de la ley señalan los mecanismos de coordinación y concertación a través de los cuales los estados y los particulares se integran a las tareas de planificación. Finalmente, el capítulo séptimo señala las responsabilidades y sanciones de que serán objeto los funcionarios de la administración que no observen en sus respectivas dependencias los lineamientos que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo.

En síntesis, la ley señala los parámetros globales en los cuales debe enmarcarse legalmente la planificación indicativa del desarrollo integral del país, la que será obligatoria para la administración pública, coordinada vía convenios de coordinación con las entidades federativas y concertadas vía contratos y convenios de cumplimiento obligatorio con los particulares y grupos sociales interesados. El reglamento respectivo señalará los lineamientos jurídicos operativos en que deberá basarse la ejecución legal del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

## II. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

Fundado en el contexto constitucional y legal, brevemente mencionado, el 30 de mayo de 1983 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo señalado y que corresponde al periodo sexenal del presidente Miguel de la Madrid.

Dicho documento jurídico contenido en el decreto del Poder Ejecutivo comprende tres partes: 1) principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategias; 2) planeación de la estrategia, y 3) participación de la sociedad en la ejecución del plan.

No entraremos al análisis pormenorizado del contenido de las tres partes que integran el plan, sino a describir algunas variables y consecuencias de tipo jurídico intervinientes.

En primer lugar, habría que preguntarse qué es jurídicamente el plan. Por de pronto, numerosas partes del plan no tienen sino un relativo significado jurídico: tales son aquellas partes que contienen análisis de situaciones y hechos económico-sociales (diagnóstico en el lenguaje de nuestro plan)

su fin es en realidad explicar y justificar las posiciones tomadas; se puede decir que ellas corresponden a lo que es para un texto de ley o de reglamento la exposición de motivos o el Informe del Presidente de la República que precede a estos textos; son exposiciones de motivos incorporadas.

Estos presupuestos, si bien carecen de validez jurídica directa, sirven como presupuestos de hecho para la interpretación de otros puntos del plan.

En segundo lugar, podemos distinguir los “enunciados de principios que ordenan las grandes líneas de orientación a seguir” y que por lo general sus conceptos carecen de la precisión jurídica indispensable. Sin embargo, como principios o “fórmulas elásticas”, al decir de Linares, son

a su vez frecuentemente utilizadas en el derecho administrativo y que responden a una valoración social y económica más que jurídica. Dichos enunciados también orientan la interpretación jurídica para casos no contemplados expresamente en el plan.

Por último nos encontramos con las “disposiciones que enuncian con un mínimo de precisión los objetivos, preferencias, acciones a emprender, etc.” y que en el plan se les denomina “lineamientos de estrategia”. Estas normas indican lo que la administración y los particulares se proponen hacer en un sector determinado y sin duda tienen un contenido jurídico indispensable. A nuestro modo de ver la juridicidad de tales normas se evidencia en que son de carácter imperativo para la administración y sus órganos y dependencias; de otra manera, habría que negar carácter jurídico a toda ley que otorgara facultades más o menos amplias a la administración, lo que carece de sentido. Por lo que respecta a los particulares, el lineamiento estratégico de carácter indicativo tiene el alcance de ser el fundamento legal de la acción (convenios o contratos de concertación señalados tanto en la ley de planeación en su artículo 38 y en el propio plan en su segunda parte) que aquéllos van a emprender y de los beneficios que van a recibir, por lo que dará lugar a relaciones jurídicas de derechos y obligaciones, además de estar en relación instrumental respecto a las previsiones u objetivos del plan y en coordinación con las demás medidas de otra naturaleza que éste establece. Por otra parte, dichas normas comprometen la responsabilidad del gobierno federal frente a los particulares que voluntariamente han decidido acogerse a los beneficios y obligaciones del plan. En otras palabras, si un particular ajusta libremente su conducta al plan, impulsado por los medios de persuasión que el mismo contiene, y luego esos medios no son concretados, es evidente que el individuo puede, con fundamento legal en las previsiones y afirmaciones del plan, reclamar el cumplimiento de tales postulados o en su defecto exigir la reparación del perjuicio que se le ha ocasionado. Claro está, para ello será necesario que del plan o del respectivo convenio de concertación surja claramente quiénes están contemplados en la norma, cuáles son los beneficios a acordarse y cómo se ejercerán, pues en ausencia de tal precisión no existiría una conducta concretamente reglada que el particular pueda exigir como derecho subjetivo.

Respecto a esta última circunstancia que fundamente jurídicamente los lineamientos estratégicos, convendría recordar que lógicamente el plan y sus efectos jurídicos se inscriben no en un pacto social rígido de cumpli-

miento inexorable conforme al principio *pacta sunt servanda*, sino más bien si los supuestos de hecho cambian radicalmente, el plan y sus efectos variarían y entonces, según Gordillo, la imagen jurídica del plan se asimilaría más a la cláusula *rebus sic stantibus*.

En resumen, las normas jurídicas del plan, separándolas ya de sus presupuestos de hecho, los motivos, los principios generales —pueden a su vez ser de distinto tipo: normas que obligan, aunque con cierta discrecionalidad, a la administración; normas que confieren un fundamento jurídico a la acción de los particulares conforme al plan, para recibir luego ventajas que éste dispone; normas que marcan un cierto rumbo de acción al Estado y por lo tanto comprometen, dentro de ciertos límites, la responsabilidad de la administración. Dicha enumeración, que no puede ser taxativa en la medida en que el planificador siempre puede introducir en cada nuevo plan distintas variantes de acción, muestra de todos modos a las claras que no es posible pretender encerrar en una sola categoría jurídica a los diversos componentes del plan; que su apariencia de acto único es sólo formal y se refiere tan sólo al procedimiento y a la forma de su exteriorización, pero que no alcanza desde el punto de vista jurídico a su contenido. El plan, en síntesis, *es un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares, que entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar la política económica del Estado en un periodo determinado en un país*.<sup>5</sup>

Finalmente convendría, aunque sea brevemente, comentar que el Plan Nacional de Desarrollo formalmente nace de un decreto del Poder Ejecutivo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación. Si bien su fuente inmediata es un acto administrativo, su fuente mediata es la Ley de Planeación, misma que tiene un sólido fundamento constitucional. Dicho decreto, además de dar autenticidad y certeza al plan, asegura normativamente imperatividad para la administración y compromete al gobierno federal frente a los administrados a los cuales les otorga confianza y seguridad, con la que es factible prever acciones serias en el campo de la producción y los servicios.

### III. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA PLANEACIÓN

La planeación democrática y su instrumento de ejecución, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, plantean a las entidades federativas

<sup>5</sup> Gordillo, Agustín, *Planificación, participación y libertad*, Buenos Aires, Editorial Macchi, 1973.

una serie de tareas que deben cumplirse en el territorio de sus jurisdicciones, respetando en todo momento su autonomía y garantía institucional.

Para compatibilizar el logro de los objetivos nacionales de la planeación en los estados, la propia Ley General de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan los mecanismos de *coordinación* por los cuales los entes estatales incorporan a sus soberanías programas y proyectos de interés tanto regional como nacional en el horizonte de la planeación del desarrollo integral.

La coordinación administrativa representa la fórmula para que, independientemente de competencias y jurisdicciones, los tres órganos de gobierno racionalicen sus esfuerzos y aprovechen en forma óptima sus recursos para servir a la misma población.<sup>6</sup>

Si bien la coordinación se actualiza con ocasión de la planeación, su presencia ha estado vigente en los últimos años, siendo la coordinación fiscal entre Federación, estados y municipios la experiencia más trascendente.<sup>7</sup>

Las bases de coordinación se dan a través de “órganos específicos”, de “programas”, de “convenios” y en general de otras modalidades menores, conocidas como de “administraciones mixtas”.

Los “órganos específicos” son aquellos que se han constituido para realizar funciones en las que hay concurrencia de competencia, como es el caso, entre otros, de las “comisiones agrarias mixtas”, los servicios coordinados de salud pública en los estados, “las juntas locales de caminos”, las juntas estatales de electrificación y las comisiones o juntas para la administración y operación de sistemas de agua potable.

Los programas especiales se desarrollan mediante la estructura de esquemas administrativos o financieros. En el caso de estos últimos se efectúan aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas o tripartitas, es decir, Federación y estado o estado y municipio o entre Federación-estado-municipio. (Ejemplo: el Fideicomiso o Plan Contingente Acapulco.)

Los convenios representan una concertación de voluntades entre los gobiernos federales, estatales y municipales. Los estados y la Federación, así como los estados y los municipios, han suscrito entre sí convenios para

<sup>6</sup> Gómez Collado, Roberto, “Innovaciones a las bases de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal”, *Participación del INAP en los Foros de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal*, México, INAP, 1984 (Praxis 62).

<sup>7</sup> Ver Faya Viesca, Jacinto, en *Participación del INAP...*

ejercer sus competencias concurrentes sobre ejecución de obras, prestación de servicios, asistencia técnica y financiamiento.

Directamente relacionados con tareas específicas de planeación el gobierno federal ha promovido los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES), que son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios que tienen como objetivo primordial formular y actualizar el plan estatal de desarrollo. Sus funciones son las de promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal las acciones que deberán llevarse a cabo en los municipios y en todo el estado en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las tareas gubernamentales. Al respecto Roberto Gómez Collado expresa:

Los COPLADES son la resultante de la integración coordinada del sector público federal con los Estados, para instrumentar la planeación, programación y presupuestación de los objetivos y metas del desarrollo de las entidades federativas al proceso de toma de decisiones del gobierno federal; consolidando así, en el marco regional, el Sistema Nacional de Planeación mediante la articulación de los planes y programas de los tres órdenes de gobierno. En una perspectiva política el COPLADE también es un instrumento que propicia la participación democrática al otorgarles a las regiones y a los municipios de las entidades federativas, un mecanismo de negociación y concertación de acciones.<sup>8</sup>

En síntesis, el COPLADE constituye un organismo estatal, cuyo propósito fundamental es que en la formulación, aplicación, control y evaluación de planes y programas estatales de desarrollo se hagan compatibles los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal y se propicie además la participación y colaboración de los diversos grupos de la entidad o localidad.

En la mayor parte de las entidades del país el COPLADE desempeña las funciones siguientes:

- A) Elaborar, con la participación de los diferentes grupos sociales de la comunidad, el plan estatal de desarrollo y actualizarlo cuando sea necesario;
- B) Coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, y para la aplicación de los planes y programas de desarrollo estatal;
- C) Organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal;

<sup>8</sup> Gómez Collado, Roberto, *op. cit.*

D) Establecer las normas y lineamientos para coordinar el control y la evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, así como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

#### IV. LOS CONVENIOS ÚNICOS DE DESARROLLO (CUD)

Estos convenios, que sustituyeron a los Convenios Únicos de Coordinación, son los instrumentos que unen las prioridades estatales y coordinan el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas. Su objeto es fomentar el desarrollo integral del país mediante la coordinación de los tres niveles de gobierno, a fin de promover y propiciar la planeación, la descentralización y el fortalecimiento municipal. Las acciones y programas se encuadran en la estructura sectorial definida para la administración pública federal; de esta manera se hace posible la concertación de acciones para la realización de programas con los sectores administrativos coordinados por la secretaría cabeza de sector, con la Procuraduría General de la República y con entidades de la administración pública federal para-estatal no agrupada sectorialmente.

En la actualidad todas las entidades federativas han suscrito sus respectivos CUD, siendo el del estado de Coahuila de fecha 19 de junio de 1984, el más reciente y actualizado.

La estructura de los CUD ha sido uniformada en torno a un formato único cuyo contenido pasamos brevemente a comentar.

Todos comienzan con un capítulo general en el que se mencionan las fuentes jurídicas y el compromiso de aplicar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 a nivel de la entidad federativa en cuestión. En el capítulo segundo se señalan los programas y compromisos que en el contexto de COPLADE se diseñen ya sea a mediano plazo (PMP) o en el Programa Anual Global.

El capítulo tercero denominado "De la descentralización de la vida nacional" tiene por objetivo dar mayor cobertura a las acciones y programas a descentralizar. Se incluyen disposiciones que garantizan la participación del sistema bancario del país en el COPLADE con la finalidad de impulsar la descentralización, conviniendo en que éste sea el único elemento de vinculación y comunicación en el marco de la planeación democrática entre cada uno de los estados y el gobierno federal, a fin de aplicar la política correspondiente. Se establecen compromisos específicos para que el gobierno federal transfiera al gobierno del estado los servicios

de educación y de salud pública, área en la que la descentralización comienza a materializarse.

En cuanto al capítulo cuarto “Del fortalecimiento municipal” se plasma en los convenios el espíritu y fundamento del reformado artículo 115 constitucional, por el cual los municipios pasan a tomar en sus manos importantes tareas y presencia en los COPLADES.

En efecto, la transferencia de acciones y programas tiene por misión el que los estados y municipios ejerzan potestad rectora en sus respectivas jurisdicciones. Así pueden convenir que se les transfieran los recursos humanos y materiales de las dependencias y entidades federales, respetando los derechos de los trabajadores, en los casos en que el gobierno estatal o el municipal queden realizados anteriormente por el gobierno federal. El Ejecutivo federal brindará asesoría técnica y apoyo material para la realización de las acciones programadas a que se refiere el Convenio. Por otra parte, los ejecutivos federal y estatal se comprometen a establecer las bases, lineamientos y mecanismos procedentes para que sean transferidos al gobierno del estado respectivos y a los municipios, los servicios de salud y educación pública, las funciones relativas a la regularización de la tenencia y a la creación y administración de sus reservas territoriales conforme a la legislación federal vigente.

Por lo que respecta al capítulo V llamado “De las prioridades sectoriales para el desarrollo regional”, en él se señalan cómo el COPLADE determinará los programas prioritarios que llevarán a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal en el estado respectivo. Al respecto podemos sostener que los programas de desarrollo socioeconómico, materia de los CUD, comprenden las acciones de inversión y gasto federales descentralizados a los ejecutivos estatales, cuya ejecución requiere de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno: así para lograr lo anterior se han fortalecido, o en su caso establecido los siguientes programas en cada estado: Programas Estatales de Inversión (PEI); Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER); Programas de Inversión Federal de las Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; Programas Sectoriales Concertados (PROSEC), en los que se prevé la participación de los ayuntamientos y de los grupos social y privado.

Otro capítulo que encontramos en los CUD se refiere a programas de emergencia para proteger el empleo, el que se realiza en general en cuatro ámbitos de acción: zonas rurales, zonas urbanas críticas, apoyo a la planta productiva y servicio social obligatorio. Se crean las coordinaciones regionales con la finalidad de coordinar las acciones entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y las demás dependencias y entidades fede-

rales, estatales, municipales y sectores social y privado. De la misma manera se especifica la forma en que se financiarán los programas de los convenios, dichos financiamientos deberán ser aplicados con estricto apego a la normatividad establecida y podrán ser de tres tipos: transferencia de fondos del gobierno federal al estatal; realización de obras por encargo del gobierno federal y aplicación directa de fondos. A este respecto, los ejecutivos estatales se obligan a aplicar los financiamientos y a informar sobre los avances de las obras. La falta de entrega de dichos informes podrá ser causa de suspensión de la ministración y de las exigencias de su devolución.

Finalmente, en los tres últimos capítulos de cada CUD, se establecen las obligaciones de los ejecutivos estatales respecto a la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos fruto de los convenios; de la revisión, vigencia y forma de evaluación del cumplimiento de los mismos, así como de las responsabilidades a que se hace acreedora la parte que incumpla el referido convenio. Es importante señalar que los COPLADE deberán rendir informes trimestrales a los ejecutivos estatales y, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Ejecutivo federal.<sup>9</sup>

## V. DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Hemos descrito los COPLADE y los CUD como instrumentos que plasman e integran el Sistema Nacional de Planeación Democrática a nivel de las entidades federativas. El COPLADE concentra a nivel estatal los tres niveles de gobierno y el CUD establece las obligaciones y derechos que se contraen y ejercen entre la Federación y los estados. Por otra parte, si bien es cierto que en ellos se debe contemplar a los municipios, especialmente en el área de los servicios públicos locales, no es menos cierto también que por operar sobre un mismo territorio es factible encontrar duplicidades y concurrencias especialmente entre la ciudad capital del estado y el respectivo. Para enfrentar tales problemas se han desarrollado a nivel de algunos estados, convenios internos de desarrollo municipal, con lo cual se deslindan atribuciones y se fortalece la base territorial de los estados, esto es, el municipio.

Es decir, estos Convenios de Desarrollo Municipal tienen por objeto impulsar y fomentar el desarrollo integral de la entidad y sus municipios,

<sup>9</sup> Ruiz, Dueñas, Jorge, *op. cit.*

mediante la coordinación de los gobiernos estatal y municipal, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación estatal del desarrollo, la planeación municipal del desarrollo, la descentralización de la actividad estatal, y el fortalecimiento municipal, encaminados a obtener una sociedad más igualitaria.

Estos convenios, que ya se firmaron en Tabasco y Chiapas, tienen una estructura similar a los CUD, en los que es posible encontrar los siguientes capítulos: Estipulaciones generales; La planeación democrática en los municipios; De la descentralización de la actividad estatal; De los problemas de desarrollo socioeconómico; De los programas sectoriales-municipales; Del financiamiento de los programas; De la administración, operación, conservación y mantenimiento de las obras y servicios públicos; De la revisión y evaluación del convenio y estipulaciones finales.<sup>10</sup>

## VI. EVALUACIÓN DE LA PLANEACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL

A un año de haberse implantado el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Programación y Presupuesto ha hecho una evaluación de las formas jurídicas y políticas de aplicación del proceso en el contexto del pacto federal, analizado en los capítulos anteriores.

A tal efecto nos permitimos reproducir la evaluación que dicha secretaría hizo en el Informe de Ejecución 1983, recientemente publicado.

En 1983, el Convenio Único de Desarrollo estableció el compromiso de los Ejecutivos Federal y Estatal para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, conviniendo en coordinar sus acciones para establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática a efecto de armonizar en el ámbito estatal, las actividades que en uso de sus atribuciones realiza en esa materia el Gobierno del Estado con las que se llevan a cabo en la instancia federal. Se señala también el acuerdo de las partes para hacer congruente el Sistema Estatal de Planeación con el Sistema Nacional, así como para que el COPLADE sea el elemento de vinculación y comunicación permanente entre dichos sistemas.

En lo que respecta al fortalecimiento municipal se convino en coordinar acciones entre los estados y los municipios a efecto de que éstos amplíen su capacidad política, económica, social y administrativa; se pretende promover en el seno del COPLADE una mayor participación de esta instancia de gobierno en el proceso de planeación.

<sup>10</sup> Ver "Convenio único de desarrollo municipal del Estado de Tabasco", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, 1983, p. 179.

En los casos en que el municipio presenta condiciones y posibilidades, se contempla también la creación y el fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el desarrollo con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE, así como apoyar técnica y financieramente su operación. Asimismo, se propuso el establecimiento de mecanismos de colaboración, con el objeto de que los gobiernos municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico que convengan realizar los Ejecutivos Federal y Estatal.

A lo largo de 1983, algunos estados trabajaron en el diseño y establecimiento de sus Sistemas Estatales de Planeación Democrática, y elaboraron su Ley Estatal de Planeación, adecuaron la organización de sus COPLADE y formularon sus planes estatales de desarrollo, manteniendo una estrecha vinculación con el sistema.

Para fomentar la participación social se instalaron en ese mismo año los Foros Estatales de Consulta Popular para la Planeación Democrática, que fueron promovidos por los COPLADE y cuya función fue captar, clasificar y sistematizar las demandas y propuestas de la población.

De esta forma los COPLADE han funcionado también como organismos para la inducción y concertación de acciones entre el sector público y los sectores social y privado.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos que se han realizado para consolidar a los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, siguen enfrentando diversos problemas que impiden que exista una adecuada vinculación entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.

Entre los problemas destacan, deficiencias operativas ocasionadas básicamente por la falta de información estadística o de inversión, principalmente la relativa al Programa Normal; inadecuada coordinación de sus órganos internos; duplicación de funciones con algunas dependencias y organismos federales; insuficiencias de recursos financieros, humanos y materiales; carencia de la normatividad necesaria y falta de capacitación técnica de nivel estatal y/o municipal.

## CONCLUSIONES

1) La planeación, como técnica social, es un proceso que supone el control simultáneo de tres variables intervinientes: política, económica y jurídica;

2) Por el carácter federal de nuestro sistema político-constitucional, la planeación democrática debe armonizar los dos órdenes normativos existentes: el derecho federal y el derecho estatal o local;

3) Para vincular ambos órdenes normativos, el Sistema Nacional de Planeación Democrática señala, con base en fundamentos constitucionales y legales, los mecanismos jurídicos que propician tal ligazón: los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y los COPLADES (Comités de Planeación del Desarrollo Estatal);

4) En ambos instrumentos jurídicos se señalan los derechos y obligaciones que la Federación y los estados establecen, obligándose a reconocer en los COPLADES la única instancia vinculatoria para ambos órdenes de gobierno;

5) Los municipios, si bien a nivel de discurso normativo tienen libertad para cumplir sus funciones de prestadores de servicios y además de entes económicos, sociales y políticos fundamentales, la realidad política y social de cada entidad federativa será la que defina el rumbo a seguir en las tareas de desarrollo y planeación;

6) Los COPLADES son los organismos de derecho público en los cuales los municipios y ayuntamientos participan para inscribir su propia realidad territorial a las tareas del desarrollo estatal;

7) A un año de haber puesto en marcha la planeación estatal y municipal, los únicos estados que han reformado positivamente sus legislaciones en materia municipal son Tabasco, Puebla, Jalisco y Chiapas. En el resto de las entidades federativas la tendencia general es a mantener marginado al municipio de las tareas planificadoras estatales.