El COPLADE de Morelos y su problemática

Jaime Mora González

El término del período constitucional del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, y la renovación de los poderes federales en el presente año, es una ocasión propicia para reflexionar en las decisiones políticas fundamentales de la Nación; confrontarlas con sus resultados para profundizarlas y para proseguir los caminos señalados por nuestra Carta Magna. La acción de los gobiernos revolucionarios han transformado al país para bien de los mexicanos; sin embargo, aún tenemos carencias y desigualdades que debemos combatir, siguiendo los dictados de la conciencia popular.

Considerando lo anterior y en atención a la invitación para participar en este Foro Nacional sobre Análisis y Perspectivas de la Administración Pública Estatal, expresaré primero algunas consideraciones sobre los avances del Sistema Nacional de Planeación Democrática en el que se insertan los procesos estatales y municipales de coordinación y concertación de acciones.

Producto de la consulta popular, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) recoge las demandas de los mexicanos y las ordena, las sistematiza y las jerarquiza.

Las entidades federativas, por su parte, elaboran sus planes de desarrollo que reproducen en su ámbito los objetivos y las metas del PND.

Se plantean programas especiales, sectoriales o regionales, cuando lo requieren las particularidades de algún problema, a los que se asocian las entidades que se ven afectadas.

Los municipios finalmente, deben elaborar sus propios planes de desarrollo, cuya orientación debe ser en el sentido del Plan Estatal al que correspondan.

Para apoyar y operar el SNPD se crea el Convenio Unico de Desarrollo (CUD). En él se establece la obligación, por parte del Estado, de crear el COPLADE e incluir en su estructura un órgano de control y evaluación de los recursos que la federación pone a disposición del estado.

Se determina, al mismo tiempo, que el estado sus municipios correspondientes, celebrarán acuerdos de coordinación para instrumentar el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), para poder realizar convenios de desarrollo entre ambos niveles de gobierno.

El CUD representa el mecanismo principal de concertación y coordinación intergubernamental de acciones, expresadas en proyectos concretos, cuya importancia se considera prioritaria para la consecución de metas congruentes.

La determinación de proyectos prioritarios, que deben responder a las líneas del PND y coadyuvar al logro de sus objetivos y metas, se lleva a cabo en el seno del COPLADE.

En el más alto nivel de gobierno se analiza y se decide el monto de inversión autorizado por estado, por sector, por dependencia y por proyecto. Además se etiqueta el monto que constituirá el programa normal de las Secretarías o sus

delegaciones en el estado y el que se concertará en el marco del CUD.

Para lograr la participación de la ciudadanía se prevee la realización de consultas populares, en las que, convocadas con anticipación y definidos los temas que serán objeto de análisis, se podrá conocer la opinión de la comunidad y su eventual aprobación e, incluso, su participación directa en los proyectos discutidos y aprobados.

Así se conforma el SNPD que se reproduce de arriba hacia abajo, teniendo como límite la jurisdicción que corresponde a cada nivel de gobierno.

En el análisis de los temas que se van a presentar existe claro testimonio de los cambios que introdujo el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid para fortalecer el desarrollo nacional. Algunos de estos cambios tuvieron su origen en una de las primeras decisiones de la actual administración federal, para que la planeación democrática sea la base sobre la cual el gobierno realice las acciones necesarias para transformar y armonizar los diversos intereses de la Nación, en respuesta a los retos contemporáneos que enfrenta el país.

Las reformas y adiciones que se hicieron a los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, actualizaron los principios económicos del desarrollo para promover los cambios demandados por la sociedad, con orden y decisión y fortalecieron la facultad del Estado para planear el desarrollo nacional, impulsando la participación de toda la sociedad en el proceso de planeación democrática.

La formulación, ejecución, control y evaluación de los planes estatal y municipal, son testimonio inobjetable de los cambios cualitativos con los que el gobierno de la República viene conduciendo al país, en respuesta a las demandas populares y a las necesidades del cambio político, económico y social que la Nación reclama.

La formulación y ejecución de éstos documentos rectores del desarrollo —junto con otros documentos— son resultado de un proceso paulatino y colectivo de reconocimiento de los planes, y de un esfuerzo serio de precisión para abordarlos con dirección, disciplina y una amplia participación social; participación que tiene un carácter consultivo de las responsabilidades del gobierno federal, estatal y municipal.

Para esto se establecieron bases jurídicas y administrativas que dan sustento a la planeación estatal, de acuerdo con las necesidades e intereses del estado. Una de estas bases es: el fortalecimiento y consolidación del COPLADE como órgano principal del SEPD, con el doble papel de instancia de participación social, en donde se plantean las opiniones y propuestas de la sociedad para la planeación, y como órgano de decisión de acciones e inversiones de las tres instancias de gobierno y de la sociedad.

Por otro lado los avances en los SEPD han respondido a los propósitos de la política regional vigente, contenida en el PND, que parte de tres principios fundamentales: desarrollo estatal integral, fortalecimiento municipal y reordenación de la actividad económica del país, mediante la integración de las diversas regiones al desarrollo nacional.

El proceso de planeación estatal se ha fundamentado en las estrategias generales establecidas en el PND, en las prioridades y lineamientos generales de política del Estado, y en los pronunciamientos del Ejecutivo Estatal derivados de la demanda popular, que encuadran los propósitos de su programa de gobierno y de las propuestas de los gobiernos municipales.

En la consecución de las tareas del desarrollo, la instrumentación de las acciones programadas se realizan a través de las cuatro vertientes conocidas, que definen y armonizan la responsabilidad del sector público y de la sociedad.

La vertiente obligatoria representa la responsabilidad que tiene el Estado de preservar la vigencia de nuestro proyecto como Nación.

El cumplimiento de esta obligación del Estado, no debe ni puede ser unilateral; tampoco funciona cuando las acciones que se instrumentan sólo se explicitan en el centro, y tienen poco soporte y sustento en el campo de lo regional.

De ahí la importancia del COPLADE como instancia de concertación, para que analice con oportunidad y asimile los propósitos y las estrategias de las políticas de desarrollo, particularmente en el ámbito del corto plazo; conozca a tiempo la realidad de los apoyos presupuestales de los programas de alcance nacional, y normales de alcance estatal, para que el resto de las acciones que se instrumentan con recursos de los programas de desarrollo regional, con el presupuesto estatal y con el municipal, permitan dar congruencia y hagan factible la formulación real de los Programas Operativos Anuales. Con esto, sin duda, se facilitan las acciones de concertación y participación, a nivel local, de los sectores social y privado, sobre bases más firmes.

En el ámbito regional, el COPLADE es la instancia para la coordinación y concertación; pero para avanzar en su mejor funcionamiento se hace necesario fortalecer la capacidad de decisión operativa de sus integrantes.

En el proceso de descentralización debe reconocerse la necesidad de que las dependencias federales doten a sus delegaciones en el Estado, de las facultades necesarias para que tomen decisiones que resuelvan las necesidades locales en ámbitos de operación (muchas veces obvios) que siguen requiriendo de un trámite centralizado.

Es más, la necesidad de fortalecer al Estado y éste a sus municipios para desfortalecer el centralismo, implica lo siguiente:

1.— La distribución de competencias constitucionalmente establecidas, resulta actualmente una concentración de funciones federales y estatales inconveniente, dado que el crecimiento del país exige una participación más activa en la resolución de los problemas, por parte de las autoridades que en forma más inmediata los conocen; y una intervención más ágil y eficiente de las mismas a nivel local.

2.— Las tareas que de lo anterior derivan, requieren del reforzamiento económico y político de los niveles de gobierno estatal y municipal, lo que implicará transmitir mayores recursos y responsabilidades a éstos.

3.— El CUD debe fortalecerse hasta su consolidación como canal único de concertación de acciones entre la federación y el Estado; es preciso evitar la duplicidad de acciones que aún subsiste; mejorar la aplicación de criterios para la distribución de recursos al desarrollo regional; ampliar el número de programas federales que son operados por el gobierno del Estado y hacer efectivo el proceso de descentralización y desconcentración de los sectores administrativos, para que se tomen las decisiones en el estado. En los mismos términos debe considerarse la situación del Estado al municipio.

4.— Es preciso reforzar el papel del COPLADE como órgano de decisión, porque hay decisiones importantes para el desarrollo del estado que aún se encuentran centralizadas; hay programas de inversión que requieren su inmediata transferencia al Estado para que den resultados óptimos, pero que ahora se encuentran entorpecidos porque se manejan desde el centro con normas uniformes para todo el país.

Por su parte, la reforma municipal puesta en marcha por el Ejecutivo Federal, tiene plena vigencia. El municipio tiende a convertirse en mayor medida, no tan sólo en la unidad básica de nuestra organización política, sino en el eje y promotor eficaz del desarrollo integral del estado. Mediante diversas acciones, el Estado y la federación han apoyado la creación y funcionamiento

de las bases normativas que han propiciado una intensa tarea de reglamentación tendiente a mejorar la eficacia de sus funciones. Por ello, conscientes de que las condiciones actuales demandan un ejercicio de coordinación más intenso que permita practicar una política de eficacia, austeridad y racionalidad del gasto público, debe continuarse promoviendo la integración de los COPLADEMUN en todos los estados del país.

Urgente es avanzar en el proceso de desarrollo municipal que permita contar con municipios más vigorosos, actuantes, dinámicos, modernos y con los elementos necesarios para cumplir con sus responsabilidades, por que el gobierno municipal representa la relación de autoridad más directa con la ciudadanía. Y es esta relación la que permite a las autoridades municipales conocer con mayor precisión los requerimientos inmediatos y mediatos de la comunidad y los planteamientos que la ciudadanía propone como soluciones alternativas y la voluntad para concertar compromisos concretos que sean incorporados a las tareas no sólo de planeación, sino a las relacionadas con la ejecución del plan.

Por ello, la planeación municipal reviste características peculiares que vale la pena mencionar:

1.— Solamente el municipio que alberga la capital del estado cuenta con una estructura administrativa suficiente para apoyar las tareas de planeación. En los municipios restantes no se cuenta con esos apoyos y, por ende, las responsabilidades de realizar planeación son escasas o nulas.

2.— Relacionado con la insuficiencia del aparato administrativo está la ausencia casi absoluta del personal capacitado para realizar esos trabajos.

3.— La incertidumbre en la disponibilidad de recursos para financiar el gasto de inversión y a veces el corriente, es un elemento adicional que contribuye a que el SNPD, en su vertiente municipal, no opere conforme al proyecto que se ha diseñado. Asimismo, las asignaciones poco racionales

que con frecuencia determinan los ayuntamientos, merma su capacidad de respuesta a los problemas que les presenta la realidad.

De lo anterior se concluye que:

- El fortalecimiento municipal conlleva a la necesidad urgente de apoyar, con mayor fuerza, a los municipios en tres vertientes: modernización administrativa; que les permita programar y controlar sus acciones de conformidad con sus responsabilidades sociales; capacidad de respuesta a las demandas sociales mediante la transferencia de responsabilidades y recursos; y, corresponsabilidad en el desarrollo integral del Estado y del país. Con ello se fortalecerán las condiciones para que continúe el proceso de transferencia de responsabilidades y recursos federales y estatales a los municipios.
- Continuar con el proceso de consolidación de los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación democrática y, sobre todo, en los relativos al control y evaluación correspondientes.
- Ampliar y consolidar el CUD como el instrumento de concertación de acciones y recursos entre la federación y el Estado, y de igual manera, los convenios de desarrollo Estado-municipios.
- Consolidar al COPLADE y al COPLADEMUN como órganos colegiados de consulta y decisión para el desarrollo estatal y municipal.
- Promover la descentralización y el fortalecimiento del Pacto Federal, con las modalidades que cada Estado requiera, dadas sus desigualdades, diferencias y características de su desarrollo.
- Impulsar a nivel de municipio la participación en la programación y concertación de acciones derivadas para la ejecución de obras y servicios urbanos y otras actividades de la competencia directa de las autoridades municipales, estatales y federales, con apego a las disposiciones legales.

—Promover la formación de organizaciones y aprovechar las ya existentes, con el fin de que los ciudadanos presenten propuestas que les beneficien a ellos y a la comunidad, orienten a las autori-

dades en la realización de las obras públicas y prestación de servicios, y comprometan a estos grupos en la participación de sus propósitos y costos a través de la concertación de acciones.