

PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS COPLADES*

Eduardo Rivas Sosa

Introducción

En la presente administración de gobierno, se ha otorgado prioridad especial al fortalecimiento del municipio libre, lo cual se destaca en las recientes reformas y adiciones al artículo 115 constitucional y en el papel que se le ha asignado al municipio como entidad autónoma dentro de la instrumentación del plan nacional de desarrollo, particularmente en la descentralización de la vida nacional, en la que el municipio representa la alternativa más legítima.

El presente trabajo, tiene como propósito exponer y precisar algunos aspectos que son básicos para lograr una mayor participación de los municipios en los comités de planeación del desarrollo estatal (COPLADES), necesaria para continuar avanzando en la construcción del sistema nacional de planeación democrática.

Antecedentes

La participación de los municipios en los COPLADES, es un imperativo inherente al sistema de coordinación de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, coordinación que se ha venido impulsando y acrecentando en los últimos años, aunque no de modo general; cada entidad federativa tiene en su haber diversas experiencias, entre las que podemos destacar las siguientes:

- En los trabajos de formulación de programas, seguimiento y evaluación de las obras del programa integral para el desarrollo rural (PIDER), en aquellos municipios en que ha operado este programa;
- En la celebración de convenios con los gobiernos de los estados, para la ejecución de obras, particularmente de los programas estatales de inversión (PEI);
- En la formulación de planes de desarrollo urbano municipal;
- En la integración de propuestas de inversiones públicas que formulan anualmente los COPLADES, aportando información sobre demandas populares de sus respectivos municipios;
- En la formulación de planes de desarrollo socioeconómico municipal.

Estas experiencias han sido sumamente valiosas para hacer ver, tanto a los gobiernos estatales como a las autoridades municipales, la necesidad de contar con una participación más permanente y organizada de los municipios, en materia de planeación y coordinación de esfuerzos en asuntos concurrentes.

Sin embargo, los resultados alcanzados en esta perspectiva de participación sistemática de los municipios en los COPLADES, son incipientes todavía, pero también debe reconocerse que los trabajos encaminados a este propósito han sido inconstantes y

* Ponencia presentada durante el *Curso de Capacitación Municipal*. Chilpancingo, Guerrero. 6 al 8 de octubre de 1983.

sin una clara definición formal y operativa sobre esta participación y sus aspectos organizativos.

Bases para la organización

En la actualidad todas las entidades federativas cuentan con un COPLADE, funcionando como elementos constitutivos del sistema nacional de planeación, los cuales cumplen con las funciones necesarias para lograr la participación de los sectores de la sociedad y procurar la coordinación y colaboración de los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal.

El COPLADE es el órgano colegiado de apoyo a la planeación estatal, que cuenta con la capacidad técnica, organizativa y con las cualidades apropiadas, para armonizar la participación de los municipios libres como entidades fundamentales del sistema nacional de planeación democrática.

Esta participación, que no se da obligatoriamente, sino libremente convenida, entre el gobierno estatal y las autoridades municipales, dentro de la vertiente de coordinación y con respeto absoluto a sus respectivas autonomías.

En los convenios de coordinación que a este respecto se celebren, deben establecer las bases para la participación organizada de los municipios, para conseguir la solidez, el dinamismo y la permanencia indispensable, para contribuir en el proceso de planeación del desarrollo socioeconómico estatal y municipal, y del país en su conjunto.

Pero debe reiterarse que son los municipios los que tienen la capacidad jurídica para dictar las disposiciones pertinentes, para constituir los órganos de apoyo a la planeación municipal, a través de los cuáles se considera conveniente organizar la participación de los municipios en los COPLADES.

Estos órganos, deben contar con una es-

tructura organizativa congruente con las que poseen los COPLADES, por las ventajas que este hecho representa para el funcionamiento general del sistema de planeación; asimismo, en cuanto a su denominación se ha optado por el de: comité de planeación municipal (COPLAMUN), por analogía con la denominación del órgano de planeación estatal.

Estructura y consolidación de los COPLADES

Los COPLADES se conforman de una estructura orgánica cuya presidencia recae en el gobernador de cada estado, un coordinador que es nombrado por el ejecutivo estatal y un secretario técnico que es delegado regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; cuentan además con órganos fundamentales como son: la asamblea plenaria y la comisión permanente, así como de comisiones o subcomités que fungen como dependencias auxiliares del COPLADE en los ámbitos sectorial, regional y de carácter especial en aspectos de: financiamiento, evaluación, información y de fortalecimiento municipal entre las principales.

La consolidación de los COPLADES dentro del sistema nacional de planeación, ha requerido de un esfuerzo de larga duración; los primeros trabajos se hicieron en una sola entidad federativa, precisamente en el estado de Yucatán, durante los años de 1971 y 1972. En el último de estos años se creó el comité del estado de Oaxaca y en 1973 se integró el comité del estado de Chiapas; en 1974 se generalizó la creación de estos órganos y hasta el mes de abril de 1975 entraron en funcionamiento los comités promotores del desarrollo socioeconómico (COPRODES), de las 31 entidades federativas del país.

Este instrumento de coordinación se ha venido perfeccionando con las experiencias y la capacitación de técnicos y funcionarios vinculados con este proceso, se han precisado cada vez de mejor forma las funciones

que deben cumplir estos órganos, se ha mejorado su estructura organizativa y de funcionamiento, se ha avanzado en el proceso de descentralización en el que estos comités han ocupado un sitio preponderante; en su misma constitución se aprecia claramente este fenómeno, los COPRODES siempre fueron creados por decretos federales, en tanto que los COPLADES se fundamentan en disposiciones expedidas por cada uno de los estados de la federación, con lo que se ha fortalecido la práctica de nuestro federalismo.

En todo este proceso de maduración de los COPLADES, el gobierno federal ha brindado un amplio respaldo a los gobiernos de los estados, desde los primeros años: mediante labores de promoción para su creación y funcionamiento, con diversos esfuerzos de capacitación de personal, con reuniones nacionales de funcionarios estatales y de la Secretaría de Programación y Presupuesto y, en forma permanente, los gobiernos de los estados han sido apoyados por el gobierno federal con recursos económicos, técnicos y administrativos.

Promoción de los comités de planeación municipal

El proceso de iniciación y consolidación seguido por los COPLADES, representa una gran pauta que debe ser objeto de una amplia consideración, dentro de los esfuerzos que se emprendan para crear las condiciones propicias para que los municipios libres estén en posibilidad de integrar sus respectivos COPLAMUN. Estos trabajos de promoción y apoyo a los municipios, conciernen sobre todo a los COPLADES, ya que entre las disposiciones que les dieron origen, se establece explícitamente la facultad de buscar la participación de los municipios en el cumplimiento de sus objetivos.

Los COPLADES deben asumir una posición activa en la promoción de la integración y funcionamiento de los COPLAMUN, no con la idea de que cada municipio tenga

un órgano de esta naturaleza a toda costa, sino para conseguir que aquellos municipios que manifiesten su voluntad de organizar sus respectivos COPLAMUN, cuenten oportunamente con el mayor respaldo, sobre todo para aquéllos en que se prevea objetivamente, que la existencia del COPLAMUN traerá ventajas de consideración al municipio.

¶ Sin embargo, es oportuno recalcar que el COPLADE, al decidir la promoción de los COPLAMUN, debe tomar como base el principio de que estos organismos no forman parte integrante de su estructura orgánica obligada, sino que surgen del acuerdo libre de las autoridades municipales de crear sus respectivos COPLAMUN, como órganos de apoyo a la planeación municipal y de participación del municipio en los COPLADES.

Debe reconocerse que estos COPLAMUN no se fomentan como órganos aislados, sino por el contrario, se busca que el municipio se incorpore dentro del vigoroso proceso de trabajo que ha puesto en marcha el sistema nacional de planeación, el cual está abierto a toda la participación de los sectores de la sociedad y desde luego a la coordinación y colaboración de esfuerzos entre los tres niveles de gobierno; de ahí que se pretenda que los municipios libres, junto a su decisión de crear sus COPLAMUN, utilicen su potestad para que estos órganos coordinen sus acciones con los COPLADES, para conseguir la necesaria congruencia en las principales tareas de formulación, instrumentación y evaluación de los planes y programas prioritarios del desarrollo estatal y municipal.

En este esfuerzo de promoción para la creación y funcionamiento de los COPLAMUN, debe ocupar un lugar preponderante la capacitación del personal de los ayuntamientos, ya que son las autoridades municipales quienes deberán asumir la dirección de estos órganos, por lo que es necesario robustecer las administraciones municipales, fortalecer su capacidad de res-

puesta a las demandas económicas y sociales de las comunidades, impulsar su capacitación en las prácticas de planeación, programación y presupuestación, en la ejecución de programas y obras prioritarias del interés municipal y en la evaluación de sus acciones en general, para que los municipios cuenten con la capacidad de realización de las funciones económicas, políticas y sociales que les son inherentes, como núcleos fundamentales de la organización de nuestro país.

Igualmente es importante, tal como ocurrió en materia de promoción de los COPLADES, la necesidad de un respaldo técnico y económico a los municipios, para fortalecer su capacidad de respuesta a los compromisos que se derivan del funcionamiento de los COPLAMUN.

Ventajas de la operación de estos órganos

Las ventajas que los municipios pueden obtener con la integración de esta clase de organismos no tienen límite, ya que depende del esfuerzo y dedicación que se les brinde, como lo demuestra el funcionamiento de los COPLADES. A este respecto, es oportuno mencionar algunos de los principales logros de estos órganos:

- Se ha logrado un gran avance en la coordinación de esfuerzos, en materia de planeación regional entre los gobiernos federal y estatal;
- Se han venido superando los casos de duplicación e interferencias en la realización de funciones y en el ejercicio de programas y obras públicas;
- Se ha conseguido una mayor racionalidad en la asignación de recursos públicos, mediante las actividades de programación que anualmente se realizan en los estados;
- Se ha conseguido la necesaria capacidad

técnica, económica y administrativa, para cumplir en la realidad lo que se programa, gracias a la introducción del convenio único de coordinación, ahora transformado en convenio único de desarrollo;

- Se ha conseguido una mayor participación de la sociedad en los trabajos de programación, ejecución y evaluación de los programas y obras públicas.

No cabe duda que en estos logros, los municipios han sido los principales beneficiados, beneficios que se pueden redoblar con la participación más directa de éstos, en el sistema de planeación que se está construyendo, ya que el gobierno federal y los gobiernos estatales, están empeñados en el fortalecimiento municipal y en la descentralización de la vida nacional, sobre todo a partir de las recientes reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.

Integración y funcionamiento de los COPLAMUN

En cuanto a la integración y funcionamiento de los COPLAMUN, debemos anotar la necesidad de participación de las dependencias y entidades del gobierno estatal y del gobierno federal; siendo pertinente comentar a este respecto, que dentro de la experiencia de la integración y funcionamiento de los COPLADES, se contó con el respaldo del gobierno federal, instruyendo a los titulares de las dependencias y entidades federales, para que sus representantes o delegados regionales, participaran en los trabajos de los COPLADES. Esta misma clase de disposiciones deberían dictarse para que las dependencias y entidades federales y estatales, participen en la integración y funcionamiento de los COPLAMUN.

Además del requerimiento apuntado en el párrafo anterior, habría que trabajar también en el establecimiento de reglas o lineamientos en que se defina la participa-

ción de las dependencias federales y estatales en los COPLAMUN; estas reglas o lineamientos deben precisar el carácter con que participarán dichas dependencias y entidades, así como la obligación de su concurrencia cuando los asuntos a tratar hagan necesaria su asistencia; estas disposiciones deben ser establecidas por los COPLADES o directamente por las autoridades federales y estatales, según corresponda.

Es comprensible que sin esta clase de disposiciones, difícilmente los COPLAMUN podrán integrarse y funcionar con normalidad, ya que de la participación de los organismos federales y estatales en estos órganos, dependen los acuerdos y los convenios sobre materias de interés para el municipio y cuya realización corresponde a estas dependencias federales o estatales.

Son diversos los aspectos que justifican el funcionamiento de los COPLAMUN, algunos de carácter general y otros que cada entidad federativa y cada municipio en lo particular, habrán que destacar en su oportunidad, a continuación mencionamos algunas de las funciones principales a las que pueden abocarse:

- Participar en el proceso de planeación dentro del municipio;
- Promover y participar en la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos estatal y federal, en materia de ejecución de obras y servicios de alcance municipal;
- Apoyar la coordinación de la evaluación de programas y obras con la participación activa de los sectores de la sociedad.

Coordinación entre municipios

Antes de concluir estos comentarios, quiero mencionar que el conocido fenómeno de regionalización, puede ser aprovechado por

los municipios que se encuentran en territorios contiguos, con problemáticas socio-económicas, culturales, de recursos y capacidades administrativas similares, para integrar órganos regionales de consulta en materias de interés común, siguiendo el sentido del último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional en vigor, el cual expresa que:

“Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción de la ley, podrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.

En varios estados del país se encuentran en funcionamiento organismos regionales que actúan como dependencias auxiliares del COPLADE; sin embargo, en éstos es necesario precisar el carácter de sus funciones como órganos regionales en materias que son de concurrencia municipal, con la finalidad de avanzar legítimamente en la coordinación de esfuerzos, tanto con el COPLADE como los órdenes del gobierno federal y estatal.

Cabe aclarar, que estos órganos regionales no suplementan la facultad de los municipios de crear sus respectivos COPLAMUN y que en los casos en que por conveniencia se constituyan, se debe cuidar, que sólo desarrollen funciones que sirvan estrictamente al conjunto de los municipios y advertir también que las regiones sólo representan jurisdicciones administrativas que permiten el aprovechamiento de ventajas técnicas. No cuentan con personalidad jurídica ni tienen representación política en el contexto orgánico de la república.

Finalmente, deseo expresar que las diversas consideraciones y experiencias aquí vertidas, se enuncian con la finalidad de ilustrar algunos de los aspectos que pueden contener los programas de promoción para la integración y funcionamiento de los COPLAMUN, sin descortocar que la parte

más valiosa y específica de éstos, debe ser precisada por el COPLADE de cada entidad federativa y en su caso por los respectivos subcomités de fortalecimiento municipal, los que no representan autoridad sobre los municipios, sino más bien actúan como órganos de servicio y de apoyo al municipio libre.

Conclusiones

- La participación de los municipios libres en los COPLADES, es fundamental en la construcción del sistema nacional de planeación democrática;
 - Los esfuerzos realizados para promover una participación orgánica de los municipios en los COPLADES, han sido inconstantes y sin una clara definición formal y operativa sobre esta participación y sus aspectos organizativos;
 - El COPLADE es el órgano colegiado de apoyo a la planeación estatal, que cuenta con la capacidad técnica, organizativa y con las cualidades para armonizar la participación de los municipios libres, dentro del sistema nacional de planeación democrática;
 - Al igual que la constitución de los COPLADES, la correspondiente a los municipios debe fundamentarse en disposiciones que debe expedir el municipio libre, en coordinación con el gobierno federal y estatal;
 - Es conveniente que la estructura organizativa de los COPLAMUN, sea similar a la del COPLADE, para facilitar la coordinación de esfuerzos;
 - En la promoción de la constitución y funcionamiento de los COPLAMUN deben tenerse presentes y ser motivo de una amplia consideración, las experiencias que se tuvieron en la iniciación y consolidación de los COPLADES;
 - Los COPLAMUN no deben promoverse como órganos aislados, sino como elementos valiosos del sistema nacional de planeación democrática;
 - Con participación de los municipios en forma organizada se pueden redoblar los beneficios hasta ahora logrados, dependiendo del interés y dedicación que se le presten a estos COPLAMUN;
 - En esta importante tarea es indispensable que los municipios cuenten con el decidido respaldo técnico y económico de los gobiernos federal y estatal, para la integración y funcionamiento de sus respectivos COPLAMUN;
- La asociación de municipios para integrar órganos regionales de consulta en materia de interés común, es conveniente para el aprovechamiento de ventajas técnicas, económicas y administrativas.