

La planeación en los Estados

Martín Hugo Esparza Valdivia

Sumario: Introducción. / Gobiernos estatales y planeación. /
El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). /
Conclusiones.

Introducción

A partir de las primeras evaluaciones hechas sobre el funcionamiento del *Convenio Unico de Desarrollo*, en 1981, se planteaba la necesidad de que existiera en los estados una infraestructura para la planeación.¹ Esta contribuiría a darle orden y racionalidad a la actividad gubernamental de las entidades federativas.

El proceso de planeación se justifica en tanto introduce racionalidad a la acción gubernamental. Esta racionalidad consiste en el cálculo, hecho previamente por la administración pública sobre la factibilidad o no de alcanzar los fines que políticamente se persiguen, así como el cálculo de los costos y beneficios que, como consecuencia, se derivan directamente de la realización de los fines. Es el interés de llevar la razón vinculada a la acción y sus resultados prácticos.² En dónde radican las ventajas de introducir esquemas racionalizadores, cómo se manifiestan las irracionalidades y, en concreto, cómo la planeación contribuirá a disminuir esas deficiencias de la administración pública, específicamente de los gobiernos estatales. La ventaja de que un gobierno sea racional en sus acciones, implica tanto un respeto por la Ley, como una suficiencia técnica que le permita ordenar y prever los efectos de su actividad; en todo caso, se

dirige a terminar con deficiencias en las competencias y funciones asignadas normativamente a diferentes organismos y dependencias; evitar duplicidad de funciones; generar información que le permita hacer calculable la realidad; terminar con la *casualidad incidental* que rodea el trabajo burocrático, introduciendo sistematicidad; en general, disminuir la incertidumbre en el funcionamiento de la actividad gubernamental, pero siempre con la finalidad de contribuir al cumplimiento de los objetivos, que un gobierno se propone.

Así, la planeación no, se justifica en sí misma sino en función del servicio que presta para alcanzar con eficiencia y eficacia la *racionalidad material* -fines históricos que se persiguen, en cuanto son individual o socialmente considerados como verdaderos o buenos, y políticamente implantados-.³

Gobiernos estatales y planeación

En el caso de los gobiernos estatales, la planeación fundamentalmente les traerá ventajas tanto para empezar a definir un modelo del proyecto de entidad federativo, que se busca alcanzar en el futuro; como para adoptar las acciones adecuadas para lograr tales fines. Lo primero está en relación con esa transformación de los términos de relación entre los estados y la Federación, que se dará en la medida en que aquéllos tengan conciencia de qué pretenden ser y cómo lo pueden lograr. Este impulso desde los estados, si bien rebasa el ámbito de la administración pública estatal, por involucrar en sí a

1. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Formulación y Operación del Programa CUD*, México, 1981. Este documento es una de las pocas evaluaciones que se tienen en torno al funcionamiento del Convenio. Fue elaborado por la SAHOP con base en el funcionamiento de los programas que a ellos les correspondía ejecutar.
2. Luis F. AGUILAR V., *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982, pp. 42-43.

3. *Ibid*, p. 114.

El proceso de planeación se justifica en tanto introduce racionalidad a la acción gubernamental Esta racionalidad consiste en el cálculo, hecho previamente por la administración pública sobre la factibilidad o no de alcanzar los fines que políticamente se persiguen...

toda la sociedad de una región, es elemento indispensable en todo proyecto por mejorar las regiones, *llámese fortalecimiento del pacto federal, descentralización o desarrollo estatal integral* Se parte de considerar a las entidades federativas en la medida que cada una persigue un proyecto de desarrollo distinto, dentro de los grandes lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

A los estados no les perjudicarían las ventajas estrictamente eficientistas de la planeación, a causa de la escasez de sus recursos y de la discordancia que existe con los proyectos de inversión que realiza el Gobierno Federal. Con mayor orden en la organización de los recursos humanos, financieros y materiales, los estados estarían en posibilidades de ser más eficaces en la concreción de sus metas. En el marco de la Planeación Nacional, con la adopción de estos sistemas estarían técnicamente preparados para mejorar la coordinación intergubernamental de transferencia de recursos y de funciones. El objetivo de que en los estados se adoptara a la *Planeación* como forma y método de organizar y realizar las acciones de gobierno, recibió su impulso con las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales,⁴ con la promulgación de la *Ley de Planeación* en diciembre de 1982 y con la publicación del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.⁵ La Federación estuvo en posición de empezar a promover lo que en su concepción deberían ser los

Sistemas Estatales de Planeación Democrática (SEPD), que tienen como modelo el sistema adoptado por el Gobierno Federal.

Dentro de los criterios que oficialmente se adoptaron para considerar que un Estado contaba formalmente con un sistema de planeación, está la simple existencia de una *Ley Estatal de Planeación*.⁶ Sin embargo, el hecho de que se defina un marco jurídico no implica que efectivamente la planeación se lleve a la práctica.

En 1986, en un estudio realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), se considera que está en operación un SEPD cuando se reúnen la mayoría de los siguientes elementos: un sustento jurídico -en este caso la citada *Ley de Planeación*-/ una base normativa-administrativa compuesta por los *Planes Estatales de Desarrollo* (PLADES) y sus respectivos programas; así como la opinión favorable del delegado regional de la SPP, en cuanto al funcionamiento del sistema en general y del *Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal* (Co-plade) en particular, y la efectiva participación de los grupos sociales.⁷

De este estudio se desprendieron tres planteamientos:

Se corroboró que la existencia de la *Ley Estatal de Planeación* no garantizaba la real operación del sistema. Algunos estados, como Tamaulipas y Baja California tenían su ley, pero no la aplicaban. En cambio, otros como Colima, Chiapas, Jalisco y Nuevo León no tenían *Ley de Planeación*, pero reunían el resto de los requisitos que definen el funcionamiento del sistema⁸.

4. Estas reformas, además de establecer que al Estado le corresponde la Rectoría del Desarrollo Nacional y la organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, fundamenta constitucionalmente al Convenio Unico de Desarrollo: *La Ley (...) determinará (...) las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con las entidades federativas (las acciones a realizar para la formulación y control del Plan Nacional de Desarrollo)*. Párrafo 4o., artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Una colección completa de los documentos federales y estatales que dieron sustento al proceso de planeación se encuentra en Secretaría de Programación y Presupuesto: Documentos Normativos y Metodológicos (1982-1985), vol. 17, México, FCE, 1985, Antología de la Planeación en México, 1917-1985, 752 pp.

6. Este criterio se tomó de un estudio realizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Delegaciones. Dirección de Apoyo a los Coplades: ***Diagnóstico de la Planeación en las Entidades Federativas: los COPLADE***, México, SPP, 1987, pp. 4-5.
7. Ibidem.
8. Ibidem.

En segundo término se apreció que a nivel de definición del marco jurídico y de la existencia de programas, el esfuerzo había tenido resultados satisfactorios: en 11 estados se modificó y reformó la Constitución Política, incorporando un capítulo o fracción donde se dispone que el Estado conducirá el desarrollo económico de la entidad en los términos de la planeación. En 25 entidades había una *Ley de Planeación*; en 23, se reformó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal*, con objeto de definir y precisar las funciones de las dependencias del Gobierno Estatal en la materia y, finalmente, en 22 estados se habían formulado los respectivos PLADES.⁹

El principal problema que se presentó para la formulación del Plan y los Programas Estatales, fue la insuficiente información estadística para elaborar el diagnóstico, lo cual se reflejó en la pobre definición de metas y acciones. Dichos problemas fueron los relacionados con la metodología para la elaboración de dichos documentos; la carencia de personal técnicamente capacitado y la escasez de recursos financieros y materiales.¹⁰

Cuando se entraba en el análisis de los resultados en la fase de instrumentación, las conclusiones no eran tan favorables. Así, tan sólo en 9 entidades, se habían formulado *Programas Operativos Anuales* (POAE), en los que se detallaban acciones a realizar en el corto plazo, para cumplir con los objetivos del Plan y los Programas de mediano plazo -eran el enlace entre la planeación y la programación anual-.¹¹

La realización de evaluaciones del Plan Estatal y de los programas respectivos se reportó en sólo 7 estados, lo cual muestra que no hay una complementación adecuada de todo el proceso planificador que tiene en las *evaluaciones* -denominados informes de ejecución-, su principal insumo de información para retroalimentarse y redefinir prioridades, estrategias y tácticas.¹²

La planeación en los estados enfrenta problemas al momento de aplicar los planes a la realidad. Los principales problemas de instrumentación se deben a la carencia de recursos humanos calificados, a la no disponibilidad de información del programa normal de inversión y, en menor medida, al desco-

nocimiento de lineamientos, procedimientos y normas programático-presupuestales, así como insuficientes recursos financieros.¹³

Así, la planeación no se justifica en si misma sino en función del servicio que presta para alcanzar con eficiencia y eficacia la racionalidad material --fines históricos que se persiguen, en cuanto son individual o socialmente considerados como verdaderos o buenos, y políticamente implantados-i

Toda la actividad planificadora que se realiza en los estados se materializa en el citado SEPD, cuya estructura orgánica-constitucional se articula en el COPLADE. De acuerdo a las leyes de planeación y a los reglamentos internos de los comités, a éstos les corresponde ser el órgano responsable de todo el proceso de planeación estatal.¹⁴

El Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo descentralizado de las administraciones públicas estatales, cuyo objetivo central es servir de órgano de coordinación intergubernamental para compatibilizar los esfuerzos

9. *Secretaría de Programación y Presupuesto, Actualización del Diagnóstico de la Planeación en las Entidades Federativas: los COPLA- DE, México, SPP, julio de 1990.*

10. *Ibidem*, p. 12.

11. *Ibidem*, p. 11.

12. *Ibidem*, p. 12.

13. *Ibidem*, p. 14.

14. El artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación de Tabasco señala que: El COPLADE apoyará en las siguientes funciones: I. Coordinar las actividades de la Planeación Estatal del Desarrollo; II. Integrar, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Municipales y el Plan Estatal de Desarrollo (...); III. Asesorar, proyectar y coordinar la planeación municipal (...) elaborar los Programas Regionales y Especiales (...); IV. Asegurar que los Planes (...) mantengan congruencia en su elaboración y contenido; y VII. Verificar (...) la relación que guarden los Programas y Presupuestos de las diversas dependencias de la Administración Pública (...) con los objetivos y prioridades del Plan y los Programas (...). Véase Gobierno del Estado de Tabasco. Poder Legislativo, Ley Estatal de Planeación, Villahermosa, Tab., Gobierno del Estado, 1984, pp. 58-59.

en materia de planeación. Sus principales funciones son:

- 1) Apoyar la formulación y actualización de planes y programas estatales.
- 2) Buscar la congruencia entre los planes y programas estatales y federales.
- 3) Proponer los programas de inversiones estatales a realizar en el marco del *Convenio Unico de Desarrollo (CUD)*.
- 4) Evaluar la operación de los programas del Convenio.
- 5) Fomentar la coordinación y concertación con otros Comités y con los sectores privado y social.¹⁵

En su finalidad de servir como órgano de coordinación con la Federación, el Comité tiene las atribuciones de:

- 1) Formular la propuesta anual de inversión que se integra al *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación*, con la finalidad de darle a la inversión sectorial una orientación regional.
- 2) Revisar y actualizar el CUD.
- 3) Vigilar el seguimiento de los compromisos que haya adquirido la Federación, mediante los Convenios Unicos de Desarrollo y los Acuerdos de Coordinación y Anexos de Ejecución que se derivan del Presupuesto.¹⁶

Aún cuando en su operación se aprecian algunas diferencias entre cada estado, su estructura es muy similar. En todos los casos se integran con una Asamblea Plenaria y una Comisión Permanente, presididas por el Gobierno del Estado y coordinadas por un funcionario estatal; un Secretario Técnico que es el delegado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Estado; subcomités especiales, sectoriales y regionales y por grupos de trabajo específicos.

Uno de los aspectos más interesantes consiste en ver cómo se da la participación federal y estatal en el interior de los subcomités. Estos se integran por *pares*; es decir, con representantes de ambas instancias de gobierno. Así, cada dependencia estatal tiene su contraparte federal. En general los funcio-

narios que participan en los subcomités son los de más alta jerarquía en el estado, aunque frecuentemente sucede que quienes acuden a las reuniones de trabajo son funcionarios suplentes que no tienen capacidad de decisión.

Otro de los problemas es el poco interés en participar en los trabajos de los subcomités de las dependencias gubernamentales que realizan actividades en el estado y en el municipio. Las causas son variadas: la poca voluntad política del Gobernador del estado aumenta el desinterés de los funcionarios por el COPLADE; los funcionarios dan más importancia a los problemas de sus propias dependencias* ya que no se contempla a la planeación como auténtica línea de gobierno y al COPLADE se le relega; o bien, sólo acuden a Reuniones Plenarias o de Comisión Permanente, dándole al Comité el valor de un *foro político* más que de planeación.

Los principales problemas que enfrenta el funcionamiento del COPLADE son: la dualidad de tareas que desarrolla el Comité con otros organismos de planeación -sobre todo la Secretaría Estatal que maneja la Planeación y el Presupuesto-; la falta de continuidad en los trabajos debido a la constante rotación de los representantes de las dependencias en las reuniones del COPLADE; el desconocimiento de la importancia del Comité; la falta de un seguimiento de los compromisos contraídos en el mismo.

Otros problemas son la nula operación de algunos subcomités, que sólo se reúnen cuando es necesario justificar o dar soporte a programas que por su importancia se emprenden en la entidad; o bien se reúnen exclusivamente cuando hay que integrar la propuesta anual de inversión o cuando se discuten temas relacionados con el ejercicio presupuestal. Por todo lo anterior se aprecia una falta de coordinación general en algunos Coplades, que se refleja en la ausencia de seguimiento del programa de trabajo.

En su concepción general, y como una de sus funciones primordiales, el COPLADE se pensó como el foro de coordinación y concertación donde a partir de la discusión y participación de los sectores de la sociedad y de los funcionarios estatales, municipales y federales se formularán los principales proyectos de inversión que se realizarían en la entidad; Respecto a la participación del COPLADE en los distintos programas de inversión, hay coincidencia en que ésta es primordial en la elaboración de los programas estatales. En cuanto a los Programas de Desarrollo Regional, hay estados que consideran que su propuesta de inversión se integra para formular los programas coordinados. Otros señalan que estos programas se deciden centralmente, por

15. SPP. Subsecretaría de Planeación del Desarrollo. Subsecretaría" de Desarrollo Regional, *Lincamientos para la Planeación Estatal*, México, SPP, 1991, pp. 54-65.

16. Estructura Orgánica-Funcional del Sistema Estatal de Planeación Democrática, en SPP, *Documentos Normativos y Metodológicos 1982-1985*, op. cit., pp. 277-278.



lo que sus características y montos se conocen hasta que llegan los anexos de ejecución o acuerdos de coordinación del convenio. Si a nivel federal, donde se cuenta con todo el apoyo público y financiero para adoptar procedimientos planificadores se experimentan deficiencias importantes, a nivel estatal las limitaciones son todavía mayores. La planeación y la racionalidad que implican deben incorporarse no sin dificultades a los procesos de las administraciones estatales. Los estados no cuentan con recursos suficientes para adecuar rápidamente a sus administraciones públicas estos nuevos procesos. Debe tenerse paciencia para que las administraciones estatales puedan modernizarse asimilando los mecanismos planificadores.

El pragmatismo y la poca previsión, inherente a la Administración Pública mexicana, presenta una resistencia natural a la racionalización planificadora. Su inclusión en un sistema político, donde se limita en tiempo la planeación a largo plazo -aun cuando sus proyecciones sean mayores- a sólo un sexenio. Esto no significa que sean pocos seis años, sino a la

deficiente continuidad entre los proyectos de uno y otro. En el caso estatal se asumen estos procedimientos como normatividad federal que hay que respetar, o como simples justificaciones burocráticas de otras dependencias de gobierno, pero no como actividades que benefician la organización y el funcionamiento de la administración.

La responsabilidad estatal respecto de los recursos del convenio para que se ejerzan completa y eficazmente, le corresponde en gran medida al COPLA- DE, aunque esto depende del juego político que le imprima el Gobierno del Estado.

En cuanto a la formulación de la propuesta municipal, no hay información técnica precisa para integrarla, situación que provoca que más que una propuesta bien fundamentada, sea una simple solicitud. Otras de las limitantes que dificultan la integración de las propuestas municipales a la estatal son: el desconocimiento de los topes financieros, así como de los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Estatal por parte de las autoridades municipales. Por ello, muchas veces incorporan obras

no prioritarias que no son consideradas en la propuesta estatal.

Lo anterior deriva en una ruptura entre la propuesta surgida del municipio y la integrada a nivel estatal. De tal forma, algunas dependencias, al integrar sus programas de inversión, no utilizan como insumo básico las propuestas municipales, argumentando extemporaneidad, falta de fundamentación y de consenso.

El esfuerzo por introducir la planeación como instrumento racionalizador de la acción gubernamental de los estados, no por ser necesaria ha tenido óptimos resultados. Los problemas que plantea y que repercuten directamente en que el CUD pierda operatividad e importancia financiera, son de orden político, financiero y administrativo. Se percibe que no en todas las entidades federativas hay voluntad política para darle al COPLADE la

verdadera dimensión de órgano coordinador de la planeación estatal. En primer lugar, hay consenso de que sus propuestas de inversión no son consideradas al elaborar los programas normales de alcance estatal; más aún, hay estados que ponen en duda que el COPLADE tenga una participación efectiva en la toma de decisiones. En segundo lugar esta falta de voluntad política para darle a la planeación un lugar central en los sistemas de la administración, lo que genera que los funcionarios que participan en el COPLADE pierdan interés en los trabajos que realiza.

En la medida que el *Convenio Unico de Desarrollo* requiere un buen sistema de planeación para su adecuado funcionamiento, sobre todo financiero, y en tanto aquél no venza las resistencias y dificultades que le impiden consolidarse como instrumento al servicio de los objetivos gubernamentales, su viabilidad quedará en entredicho, sobre todo porque los estados no acabarán de conceptualizarlo en una perspectiva integral de la cual pueda resultar fortalecido.