

# La política de modernización municipal en el plan nacional de desarrollo

Gustavo Quiroga Leos

## Introducción

El *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (PND) precisa en forma clara la estrategia de un nuevo modelo de desarrollo basado en la modernización nacional, que con la participación de la sociedad conduzca al país hacia mayores espacios de participación política, una recuperación y crecimiento económico sostenido y mayor bienestar de la población. Y el PND propone los términos en los cuales se hará realidad la modernización política, económica y social que sitúe al país en los umbrales del siglo XXI en el medio ambiente competitivo y financiero internacional, agrupando las estrategias generales de acción en tres acuerdos nacionales.

El Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, busca adecuar nuestras instituciones políticas fundamentales a las transformaciones que vive nuestro país y el desafío que se nos presenta de una nueva cultura política de los ciudadanos. Se persigue preservar el estado de derecho, perfeccionar los procesos electorales y la ampliación de la participación política, así como la modernización del ejercicio de la autoridad y de las relaciones entre los tres poderes.

Esta acción gubernamental se sustenta en la concertación como método para ratificar el sentido y dirección de las aspiracio-

nes nacionalistas del gobierno y la sociedad civil.

El Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios con la modalidad de que el Estado no puede ser el único actor impulsor de las actividades económicas, ampliándose la participación de la inversión en obras de infraestructura a la inversión privada y, a la participación comunitaria.

Las tres líneas de estrategia para crecer son:

- Estabilidad continua de la economía,
- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y,
- Modernización económica.

El Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, propone e integra las estrategias para aumentar el nivel de bienestar social de la población, educación, salud, desarrollo regional y urbano, abasto y alimentación, protección del medio ambiente y vivienda.

Los tres Acuerdos Nacionales se estructuran en el Plan como las estrategias generales para la transformación y modernización del país y lograr los objetivos fundamentales del PND que son:

- La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

En las estrategias generales de acción del PND, los municipios se ven involucrados en varios aspectos que es posible analizar en este ensayo en cinco áreas vertebrales que integran los lineamientos generales y orientaciones de la política de modernización municipal: 1) participación social en el desarrollo municipal; 2) modernización de las finanzas públicas municipales; 3) planeación del desarrollo municipal; 4) ordenamiento territorial y desarrollo urbano municipal y, 5) modernización de la gestión pública municipal.

### **1. Participación social en el desarrollo municipal**

El Municipio, célula básica de nuestra división política y territorial, es el lugar donde se articulan las demandas de la población en el cual se materializa la acción administrativa del Estado.

La relación gobierno municipal y sociedad civil encuentra un apoyo decidido con la participación comunitaria en los programas de obras y servicios municipales.

El Plan propone en este sentido "la concertación entre el gobierno federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación" (PND pág. 47).

Los esfuerzos que se han hecho en algunas entidades federativas para propiciar la participación comunitaria en los programas y obras municipales "centros integradores" en Tabasco y el programa "Trabajemos Juntos" en Coahuila entre otros han permitido establecer relaciones más directas entre las decisiones y acciones del go-

bierno municipal y la instrumentación administración administrativa con la participación de la sociedad civil.

El Municipio debe convertirse en el promotor de su propio desarrollo mediante la promoción de la participación comunitaria. Por ello, el PND sugiere que el Municipio sea el eje del desarrollo económico y social por un lado asumiendo "su papel en la asignación y localización de la inversión pública" (PND pág. 48) y, por otro lado, constituyéndose en el "núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente" (PND pág. 48)

De estos lineamientos de política municipal se deduce que en el proceso de fortalecimiento del pacto federal y la descentralización para avanzar en la redistribución del poder de decisión y de las actividades económicas, el Municipio tendrá mayor participación y responsabilidad en la formulación y ejecución de los programas federales que se implementen en sus jurisdicciones y en la asignación de la inversión pública, mediante la concertación y la participación comunitaria en las tareas del desarrollo municipal.

### **2) Modernización de las finanzas públicas municipales**

El atraso hacendario y fiscal que caracteriza a los municipios, tanto desde el punto de vista normativo y jurídico, como de la recaudación de ingresos propios sigue siendo un problema específico a seis años de la Reforma Municipal.

Si bien es cierto, que algunas entidades federativas se han preocupado por adecuar su legislación fiscal municipal a las nuevas disposiciones del artículo 115 constitucional (con la finalidad de aumentar sus ingresos propios, estableciendo el marco normativo de la gestión hacendaria municipal) en otras por diversos motivos no se ha podido modernizar la legislación fiscal

municipal en lo que se refiere a la Ley de Hacienda Municipal, el Código Fiscal Municipal y la Ley de Ingresos Municipal.

Algunos servicios públicos como el agua potable y la administración del catastro deben de acuerdo al artículo 115 constitucional, transferirse a las administraciones municipales, y no se han realizado en algunas entidades federativas, principalmente, por dos razones: una porque no existe un marco normativo y administrativo que dirija el proceso de descentralización de estos servicios, y otra, por el rezago administrativo que se observa en algunos municipios. Lo anterior se refleja en la desigualdad del desarrollo municipal y del nivel de bienestar social municipal.

La política de modernización municipal que propone el PND, en el aspecto de finanzas públicas municipales, se basa en la política de coordinación fiscal que "buscará fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal..." (PND pág. 59), el estimular y fortalecer "la recaudación de impuestos estatales y municipales..." (PND pág. 59).

El Plan precisa que el esfuerzo recaudatorio debe hacerse "en la medida en que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de gobierno. Este es el caso del impuesto predial" (PND pág. 59). De esta forma la política de ingresos municipales se orienta a mejorar la recaudación y la administración del impuesto predial como principal fuente de ingresos propios de los municipios.

Se pretende que los municipios busquen nuevas fórmulas para aumentar la recaudación de ingresos propios, que les permita tener capacidad financiera y hacer frente a las demandas crecientes de la población e inducir el desarrollo municipal, utilizando los impuestos para alentar aquellas actividades económicas que propicien la explotación de los recursos naturales o bien para desalentar actividades económicas no productivas.

En el otro aspecto de las finanzas públicas municipales, el del gasto público, la política de modernización municipal destaca tres líneas de interés. En primer lugar, permanece el Convenio Unido de Desarrollo (CUD), como el instrumento jurídico-administrativo para la descentralización, el desarrollo regional y la coordinación con las entidades federativas, con la innovación de que se adaptará a las condiciones particulares de desarrollo de cada entidad federativa y permitirá avanzar en el propósito de la descentralización "al conjugar recursos federales, estatales y municipales en la realización de programas prioritarios" (PND pág. 61).

En segundo lugar, un aspecto relevante es que se busca "complementar las erogaciones públicas con las aportaciones financieras de los grupos beneficiados por las obras de infraestructura emprendidas" (PND pág. 61).

Por último el PND señala que el gasto público municipal debe estar orientado prioritariamente al gasto social, como es el caso de los servicios públicos primarios, educación, vivienda, salud, con la finalidad de "incrementar el beneficio de las comunidades atendidas mediante sus contribuciones de trabajo y utilizando en su caso materiales locales" (PND pág. 61).

### 3) Planeación del desarrollo municipal

En la actualidad en la escasez de recursos, las tareas de planeación del desarrollo municipal son indispensables para detectar las necesidades en todas las áreas de prestación de los servicios públicos, definir y ordenar las prioridades de atención y programar las acciones y recursos.

Los municipios se han incorporado al Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM). En ellos participa la sociedad en la formulación, ejecución y seguimiento de las acciones de desarrollo municipal.

El Plan establece orientaciones para mejorar estos mecanismos de planeación democrática. Se persigue la vinculación de la planeación del desarrollo municipal y urbano a la planeación regional y estatal. Por otro lado mediante el perfeccionamiento de los comités de planeación del desarrollo municipal como base de los COPLADES regionales y estatales para impulsar acciones de alcance regional que involucren a dos o más estados o municipios.

Para ello "se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, y el Convenio Unico de Desarrollo" (PND pág. 111).

La innovación en el Sistema Nacional de Planeación Democrática es la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, para las acciones de alcance regional que involucren a dos o más estados y municipios, los cuales "serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estado-Municipio" (PND pág. 111).

Una observación importante es que la planeación del desarrollo municipal es, para aquellos municipios que cuentan con suficientes recursos humanos y técnicos.

Por otra parte la estrategia de desarrollo municipal, propuesta como base de la modernización municipal tiene que ser acorde con las características históricas, geográficas, político-administrativas, económicas y socio-culturales de cada Municipio.

El PND en este aspecto, propone los medios para formular estrategias de desarrollo municipal que profundicen la descentralización, señalando que deben basarse en una tipología municipal que reúna las características y relaciones más significativas de cada municipio al interior de los Estados, debido a que "los municipios son muy diversos entre sí y, por lo mismo, las estrategias deben ser también diferenciadas. (PND pág. 48).

#### **4) Ordenamiento territorial y desarrollo urbano municipal**

La política de desarrollo regional y urbano se orienta a un desarrollo regional armónico, equilibrado y congruente con la distribución territorial de la población y de las actividades económicas.

Dicha política persigue:

- La transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y desarrollo económico.
- El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados.
- El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación (PND págs. 109-110).

El mismo Plan señala que para cumplir los grandes objetivos de la política regional y urbana se requiere de una "Estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica y de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales en cada una de las regiones del país" (PND pág. 109).

El desarrollo regional se fundamenta en una política de población y la conformación de un sistema urbano nacional que agrupa los centros de población en un sistema de ciudades que orientan las acciones de obras y servicios urbanos básicos y de ordenamiento territorial. Estos son: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural.

Una parte medular de la política regional y urbana es la atención prioritaria a las ciudades medias que se consideran como centros de crecimiento económico y polos de atracción de la migración y de la inversión para contener la concentración urbana. "Se dará una atención preferente a las ciudades medias, las cuales permiten incrementar los niveles de bienestar social

con menores costos, atraer migrantes que de otra manera irían hasta las zonas metropolitanas, propiciar un desarrollo económico autosostenido, y operar con una administración más sencilla, sin las desventajas de congestión, deterioro y contaminación de las grandes ciudades" (PND pág. 111).

La política de modernización municipal del PND señala el papel que desempeñará el Municipio en el ordenamiento territorial y el desarrollo regional y urbano, en cuatro grandes orientaciones de la acción y gestión municipal.

- "La consolidación del Municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se concrete la concertación social," (PND pág. 109).
- "Las acciones vinculadas con el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales" (PND pág. 111).
- "...el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación" (PND pág. 110).
- "Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes" (PND pág. 111).

Asimismo, los municipios, al menos los que se tipifican como urbanos y metropolitanos y aquellos que se encuentran en zonas conurbadas o ciudades medias del país, tendrán la responsabilidad de formular los planes de desarrollo urbano y mayor participación en el mejoramiento de los servi-

cios urbanos básicos, la regularización de la tenencia de la tierra, el uso del suelo urbano, los programas de vivienda y la protección del medio ambiente.

Algunas tareas y acciones que se emprenderán en el reordenamiento territorial y el desarrollo urbano involucran al Municipio, como responsable directo, participante en la coordinación intergubernamental o receptor de apoyos del gobierno federal.

En materia de suelo urbano "El gobierno federal, de manera coordinada con los gobiernos estatales y municipales, se propone emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano..." (PND pág. 112).

En el aspecto de vivienda el Municipio participará en la consolidación del sistema nacional de vivienda "mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales" (PND pág. 113) para una mayor eficiencia de los recursos.

Por otra parte los municipios serán responsables de instalar y operar "oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda" (PND pág. 112) y se impulsará la desconcentración de los gobiernos estatales para facultar a los ayuntamientos para "expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda" (PND pág. 114).

"En el servicio de agua potable y alcantarillado se impulsará la descentralización de las distintas fases de la dotación del servicio de agua potable, propiciando el cabal cumplimiento de la responsabilidad de los municipios" (PND pág. 114). Y los municipios recibirán apoyos para sus "organismos operadores municipales para que efectúen medidas autofinanciables para optimizar el uso del agua, entre las que se incluirán: la adecuación gradual de tarifas, la instalación de medidores, el tratamiento de aguas y reducción de fugas" (PND pág. 115).

En materia ecológica, el Municipio participará coordinadamente con la Federación y los estados en aspectos importantes de la protección del medio ambiente: en la normatividad de obras que puedan impactar adversamente al ambiente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente "establece la concurrencia de Federación, estados y municipios" (PND pág. 122) para lo cual el Ejecutivo Federal apoyará a "estados y municipios en la elaboración de sus proyectos de impacto ambiental" (PND pág. 123); en los programas de identificación de áreas de alto riesgo la Federación se coordinará con los gobiernos estatales y municipales "para la determinación de zonas intermedias de salvaguarda" (PND pág. 123); en el marco normativo de la gestión ambiental se establecen apoyos para "ampliar la asesoría a estados y municipios para la formulación de proyectos legislativos en materia ecológica" (PND pág. 125) y para "promover la creación de regidurías de protección ambiental en cada uno de los municipios del país" (PND pág. 125); en la difusión de aspectos ecológicos el PND establece "fortalecer los mecanismos de coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, para divulgar aspectos ecológicos, así como difundir las disposiciones jurídicas fundamentales con un lenguaje adecuado al sector de la sociedad al que se pretende llegar" (PND pág. 125).

En el desarrollo turístico el Plan establece que el Municipio participará en la integración de un banco de información turística "mediante coordinación de acciones con las diferentes dependencias que captan información turística, social, económica y demográfica, así como con los estados y municipios" (PND pág. 87).

Otro aspecto relevante es que el Municipio se constituye en el responsable directo de las acciones de ejecución del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tiene como objetivo esencial erradicar la pobreza extrema de los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y los grupos populares urbanos marginados y, abarca aspectos de alimentación, vivienda,

procuración de justicia, educación, servicios de agua potable y alcantarillado, desarrollo y fomento agropecuario e inversión en microindustrias. El Plan establece que para la ejecución del PRONASOL "Se procurará prioritariamente la coordinación con los municipios, por ser ésta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de las comunidades y la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones" (PND pág. 128) y se compromete al Municipio a contribuir con contrapartidas de los recursos federales para erradicar la pobreza extrema. El Plan lo establece en éstos términos "Con estos recursos más los que otros sectores y los gobiernos estatales y municipales destinen para el mismo propósito, se podrán dar pasos firmes contra la pobreza" (PND pág. 128).

### 5) Modernización de la gestión pública municipal

La política de modernización y desarrollo municipal que establece el PND exige una administración adaptada a las nuevas responsabilidades que se derivan de la misma.

La estrategia de desarrollo municipal exige, por consiguiente, un cambio en las estructuras de la organización municipal, pero también en las actitudes y comportamiento de los servidores públicos municipales.

Los municipios requieren modelos y formas organizacionales que evolucionen paralelamente a la puesta en práctica de la política de modernización municipal que propone el PND y al mismo tiempo aseguren la continuidad y permanencia de los canales de comunicación y autoridad, el sistema de información y el proceso de la toma de decisiones, así como la evaluación y control de la ejecución de la política municipal.

La Reforma Municipal ha avanzado considerablemente en materia de reglamentación. Sin embargo, es necesario además profundizar la reglamentación para

que se adecúen las normas a la estrategia de desarrollo municipal, tomando como criterio básico que la reglamentación municipal se realice de acuerdo al tamaño, características geográficas, demográficas, económicas y socio-culturales, así como el nivel de desarrollo alcanzado por cada Municipio.

Se precisa avanzar la Reforma Municipal, iniciando procesos de modernización administrativa municipal, que permitan evolucionar de la reglamentación a la definición de la estructura de organización y los procedimientos administrativos más acordes a las necesidades e imperativos de cada Municipio.

Una de las alternativas para modernizar la administración municipal es el aumento del rendimiento de los órganos y personal existentes, más que optar por la creación de nuevas dependencias municipales.

En este sentido el PND sugiere que "deberá emprenderse un amplio esfuerzo para que los funcionarios y empleados federales adquieran nuevas formas y actitudes de trabajo. Será indispensable también iniciar una labor con servidores estatales y municipales, a fin de romper el círculo vicioso de incapacidad estatal-sustitución federal" (PND pág. 48).

Para mejorar la gestión pública el Municipio debe convertirse en un agente fundamental de cambio para adaptarse a las nuevas responsabilidades que se derivan del PND.

El mejoramiento de la gestión pública, en conclusión, debe ser la base para la ejecución de la política de modernización municipal, para lo cual se recomienda que los esfuerzos de mejoramiento se orienten a:

- Establecer el modelo de organización sectorial y de sistemas en los municipios con centros de población conurbados, metropolitanos y ciudades medias.
- Reforzar las tareas de planeación, programas y presupuestación municipal.
- Implementar medidas para mejorar y modernizar la administración tributaria municipal, con un marco jurídico fiscal adecuado a las características típicas de cada Municipio.
- Mejorar la gestión urbana y de ordenamiento territorial.
- Reforzar las tareas de capacitación y desarrollo del personal municipal, para contar con personas profesionalmente preparadas, competentes y especializadas para ocuparse de asuntos tan diversos de la gestión pública municipal, tales como: la gestión hacendaria, la gestión urbana, la construcción de obras y la administración de los servicios públicos, la planeación del desarrollo, la gestión ambiental y la participación comunitaria, entre otros.