

## EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION\*

*Alejandra Moreno Toscano*

### Introducción

En el curso de los próximos años, veremos consolidarse la incorporación activa del municipio al proceso de planeación del desarrollo.

Ese nuevo papel del municipio, será uno de los resultados del cambio estructural que propone el plan nacional de desarrollo 1982-1986.

El cambio se ha iniciado, por una parte, con los ajustes jurídicos planteados al inicio de esta administración, principalmente con las reformas constitucionales a los artículos 26 y 115, y por la otra, mediante los ajustes administrativos que proseguirán con la progresiva descentralización de recursos, funciones y servicios que habrá de realizarse en el marco del convenio único de desarrollo.

Sin embargo, paralelamente a ese esfuerzo jurídico-formal, es necesario que se desarrollen las prácticas sociales que corresponden a ese nuevo marco jurídico. Aquí, el papel del municipio resulta fundamental.

Aquí, nos referiremos a esas prácticas sociales, analizando la participación del municipio en la planeación del desarrollo, que se establece entre el municipio, el esta-

do y el gobierno federal y del papel que la propia constitución señala para cada nivel de gobierno.

### I. Una primera reflexión: planeación del desarrollo y programación de los recursos

De acuerdo con nuestra estructura jurídico-administrativa, observamos que las obras que se realizan en el municipio o los servicios que se prestan en ese ámbito territorial, considerando exclusivamente recursos públicos, fundamentalmente tienen cuatro orígenes:

- Corresponden a obras y servicios que otorga el municipio con sus recursos propios.
- Proceden de obras o servicios que se realizan con recursos propios del gobierno del estado, por medio de sus dependencias administrativas locales.
- Proceden de obras o servicios que se financian con recursos federales y cuya realización u operación se conviene con el ejecutivo federal, a través del gobierno del estado, en el marco del convenio único de desarrollo.
- Proceden de obras o servicios que se realizan con recursos federales, dentro de los programas normales de acción de las dependencias del gobierno federal.

\* Ponencia presentada en el segundo *Seminario de Fortalecimiento Municipal*, que se llevó a cabo en Cd. Victoria, Tamps. 8 y 9 de mayo de 1984.

Es fundamental que se tenga una concepción clara del origen de los recursos, porque cada uno supone reglas propias para su administración, evaluación y control. Para dar sólo un ejemplo, los dos primeros se registran en la cuenta pública estatal y los revisa el congreso local y los dos segundos, son integrados a la cuenta pública del ejecutivo federal y los revisa el Congreso de la Unión.

Es importante que se entienda, por lo mismo, cuáles son los calendarios y los lineamientos que cada uno de estos conjuntos de recursos maneja para estar en posibilidades de integrar en un sólo esquema los esfuerzos que los distintos niveles de gobierno realizan en ese ámbito territorial.

En cierto sentido, puede afirmarse que en nuestra actual etapa de desarrollo, la planeación municipal asume fundamentalmente el carácter de un esfuerzo de coordinación de inversiones, que realizan los tres niveles de gobierno.

## II. Tiempos y procesos de la programación

El análisis de la procedencia de las inversiones en el municipio, debe hacerse con el fin de conocer los lineamientos, proyectos y requerimientos que han establecido las instituciones involucradas. Sin una visión clara de estos procesos, la obtención y el acceso a los recursos pueden convertirse en un serio obstáculo para los esfuerzos de planeación en el municipio. Baste señalar como ejemplo:

Los ingresos propios del municipio, que derivan de la administración de los impuestos que tiene asignados o de las participaciones que le corresponden por la coordinación fiscal con la federación, son asignados de acuerdo con un presupuesto que el mismo define por el ayuntamiento. Su temporalidad se identifica con el año natural, los lineamientos y programas, es decir, la dirección del gasto público correspondiente

a este nivel de gobierno, la establece el ayuntamiento en sesión colegiada. Lo mismo le compete al ayuntamiento, la supervisión del destino de ese gasto específico.

Por cuanto a lo que corresponde a los recursos federales, la situación es distinta. Aún cuando el presupuesto federal se establece por años naturales, es fundamental que se participe en las etapas anteriores al momento en que se integra el presupuesto. Si no sucede así, se encontrará el ayuntamiento con la necesidad de resolver un problema, pero sin los recursos para enfrentarlo. Es por ello fundamental, que el municipio realice una serie de actividades con vistas a preparar la programación de recursos. Entre éstas se encuentra, la participación en el comité para la planeación del desarrollo del estado (COPLADE), presentando con anticipación suficiente las propuestas de inversión correspondientes, para que éstas se consideren, tanto por las dependencias estatales como federales que habrán de participar en su realización.

## III. Información para la planeación y programación

Lo dicho hasta aquí, implica que las autoridades del ayuntamiento requieren transformar su papel internamente, tanto para ampliar su capacidad para ejercer los recursos que le corresponden como para ampliar la capacidad de información que requiere para la planeación.

- Información sobre sus condiciones y necesidades.
- Información sobre los proyectos que se han desarrollado para el municipio, por los otros niveles de gobierno.
- Información sobre las alternativas técnicas que se desarrollan para resolver problemas, incluyendo viabilidad, costos de inversión y de mantenimiento.

- Información sobre las decisiones de inversión, que habrán de realizar los particulares y deben ser promovidas por el municipio para que se realicen.

#### IV. Planeación participativa

Por esos requerimientos de planeación en el municipio, es necesario que la planeación se realice en forma participativa, coordinada y concertada.

Participativa en cuanto se requiere que la comunidad conozca los montos y limitaciones de los recursos que se manejan, para que verdaderamente defina prioridades. Es necesario que se tenga una conciencia clara de los recursos con que se cuenta, para diseñar una estrategia de desarrollo progresiva, que asegure un mejoramiento en la calidad de los servicios que se otorgan. Coordinada, porque los recursos propios del municipio están muy lejos de ser suficientes para enfrentar los problemas cotidianos y es necesario que el municipio acceda a la definición, selección y evaluación de lo que se realice con recursos federales.

La coyuntura de limitación de recursos, obliga a ser estrictamente cuidadosos en el destino del gasto. Este, debe dirigirse a la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población y hacia la consolidación de proyectos productivos que aseguren una mejoría económica a mediano plazo.

Concertada, porque el municipio debe vigilar que las inversiones particulares vayan acordes con un esquema ordenado y coherente de aprovechamiento de recursos y ordenamiento territorial.

Para resumir: un listado de las nuevas actividades que requiere desarrollar el municipio, para integrarse progresivamente a la planeación del desarrollo, sería:

Participación dentro de la planeación nacional y regional.

- Organizar dentro del municipio, la consulta popular permanente, mediante foros en los cuales participen los sectores que integran la comunidad.
- Organizar las diferentes agrupaciones participativas de la comunidad, para constituir canales de inducción y coordinación para la ejecución de acciones de beneficio colectivo.
- Formular propuestas de acción y proyectos, para la ejecución de las prioridades nacionales o regionales.
- Integrar la información económica del municipio, que sirva para apoyar las acciones de planeación.
- Participar en la formulación de planes y programas regionales especiales.
- Proponer mecanismos de coordinación federación-municipio, así como mecanismos o fuentes de financiamiento para el desarrollo.
- Elaborar y ejecutar el plan de desarrollo económico y de desarrollo urbano municipal, de acuerdo a las prioridades de desarrollo nacional y regional.

Participación dentro de la planeación estatal.

- Integrar dentro de su jurisdicción, el comité de planeación del desarrollo municipal.
- Proponer las prioridades y programas de alcance estatal.
- Elaborar sus presupuestos de ingresos y egresos, atendiendo a las prioridades nacionales, su concurrencia en las estatales y la ejecución de acciones de acuerdo a sus planes municipales, determinando programas, proyectos y recursos para su ejecución.

- Proponer mecanismos de coordinación, para la ejecución de obras, operar servicios o constituir mecanismos de financiamiento para el desarrollo municipal.

Todas estas acciones de participación del ayuntamiento, se fundamentarán en una consulta popular permanente a la comunidad, para el logro de los objetivos y metas que se proponen en el plan municipal de desarrollo y una sólida organización participativa de los sectores sociales. Importante es, que la administración municipal esté debidamente organizada, de acuerdo a las atribuciones y funciones constitucionales y de acuerdo al logro de los objetivos de planes y programas de desarrollo.

#### V. Planeación municipal

Para el logro de los objetivos, prioridades y fines de la planeación nacional, estatal y municipal, los ayuntamientos ejercerán acciones administrativas congruentes y coordinadas:

- Planear y programar los servicios públicos municipales, de acuerdo al plan de desarrollo urbano o plan director.
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales y zonas de reserva ecológica.
- Controlar el uso del suelo e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

- Expedir los instrumentos reglamentarios de los servicios públicos y de desarrollo urbano.
- Organizar la administración pública municipal, su hacienda pública e integrar sus presupuestos de acuerdo a los ingresos disponibles.
- Participar en la democratización política del municipio y la participación de los grupos sociales.
- Expedir las normas e instrumentos de control, evaluación de planes y programas, así como reglamentar las responsabilidades de los servidores públicos.
- Aplicar los ingresos que por concepto de empréstitos, obtenga el municipio a inversiones públicas productivas.

Estas funciones que constitucionalmente corresponden al municipio, constituyen una participación estratégica dentro del proceso de planeación nacional, ya que a nivel municipal se planea el desarrollo urbano de las poblaciones, su infraestructura de servicios base para desarrollar los diversos sectores que integran la economía y el desarrollo del país; la infraestructura urbana y su equipamiento son base para la planeación de los servicios educativos, de salud, alimentos, seguridad social, recreación, turismo local, cultura, empleo, vivienda, desarrollo rural integral, etc.