

# Municipio y Descentralización del Gasto Social

JOSÉ ABÉL AMAR GONZÁLEZ HERRERA

**E**l Plan Nacional de Desarrollo establece como los retos más importantes en este fin de milenio los de mejorar la educación, salud, vivienda, aumento a la productividad y a los ingresos reales a las personas y a las familias. Así también contempla el combate a la pobreza extrema a fin de que la población marginada pueda incorporarse a los beneficios del desarrollo.

Para vencer esos retos la política de Superación de la Pobreza se sustenta en cuatro estrategias fundamentales que se deben fomentar en forma simultánea para resolver con eficacia los factores que determinan la marginación y exclusión social:

1. Sumar los esfuerzos institucionales y de la sociedad.
2. Fortalecer la descentralización a través de la ampliación de las capacidades de Estados y Municipios.
3. Promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social.
4. Orientar la atención y recursos institucionales en una amplia coordinación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad, de manera prioritaria, a las comunidades que presentan las más agudas condiciones de rezago social.

Esta política demanda en primer término un actuar coordinado y corresponsable de los distintos órdenes de gobierno y la sociedad y así también la ampliación de las capacidades de estados y municipios en el manejo del gasto social y es precisamente este último punto el que me toca abordar en esta ocasión y lo limitaré al programa:

## Superación de la Pobreza

Con el objetivo de abatir los rezagos sociales existentes y proporcionar una vida digna a la po-



*Plaza principal de Huautla con su kiosko y la blanca fachada del templo*

blación, el gobierno federal ha impulsado en los últimos años la descentralización de los recursos del Ramo 26, para 1997 dos terceras partes del mismo se envió a los municipios del país a través de los gobiernos estatales, de ellos el 65% se destinan al financiamiento de obras de atención a la pobreza con impacto local en el llamado Fondo de Desarrollo Social Municipal y el 35% restante se orienta a financiar el Desarrollo Regional y el Empleo, mediante el Fondo que tal nombre lleva.

Las bases y compromisos para cumplir con los objetivos del Programa de Superación a la Pobreza, deben consignarse en los convenios de desarrollo social que cada entidad federativo signa con el Ejecutivo Federal, siendo responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales la debida orientación, destino y aplicación de los recursos asignados y su manejo transparente, y a la definición de obras y

acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal así como su ejecución, seguimiento y evaluación a la tarea conjunta de Ayuntamientos y COPLADEM, con participación ciudadana.

Los 2,417 municipios de nuestra patria, significan otras tantas realidades que demandan soluciones adecuadas a su propia problemática. Los análisis, diagnósticos y propuestas de solución específicas, deben ser producto del trabajo compartido de la sociedad y su instancia de gobierno más cercana, de tal manera que los esfuerzos financieros del Estado cumpla con el objetivo de abatir las desigualdades.

De esta manera, la descentralización del gasto social, valora la capacidad de los Municipios, la intervención de la sociedad, su autonomía y capacidad de gestión, pues la participación ciudadana permite a los gobiernos multiplicar sus acciones de beneficio a la comunidad.

Para una democracia plena, es necesario la distribución del poder, y ésta se realiza mediante fórmulas de participación política y social de los ciudadanos, no sólo a nivel de consulta, sino también en el seguimiento y en la toma de decisiones. Así, la auténtica descentralización implica la transferencia de competencias y recursos a los Municipios, así como la existencia de un soporte humano, social y técnico para edificar un Municipio fuerte.

El auténtico federalismo se dará en la medida del fortalecimiento municipal y éste, sólo puede darse con mayores atribuciones y más capacidad económica de los Ayuntamientos, así como autonomía para decidir la aplicación de los recursos en forma directa.

Nuestro país camina hacia un nuevo federalismo, convencido de que las prácticas concentradoras de poder frenan su avance, hoy centralizar, se convierte en una acción egoísta que impide la colaboración comunitaria.

El gobernado quiere que el federalismo se traduzca en más y mejores obras y servicios y no en una simple transferencia burocrática de uno a otro orden de gobierno.

La coordinación de esfuerzos de los tres órganos de gobierno, en torno al propósito común de justicia social y equidad, ha permitido avanzar en la descentralización del gasto social, sin embargo, existen todavía resistencias de gobiernos estatales a transferir esos recursos a los municipios y mientras la Federación transmite facultades y recursos, las entidades federativas los concentran y retienen o los reglamentan de tal forma que complican su eficaz ejercicio.

Sin embargo, la sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficiencia, no asegura la prioridad, ni la atención a las regiones y grupos sociales rezagados. La eficacia del gasto social sólo se garantiza mediante la participación del gobierno Municipal y la comunidad en la planeación, diseño, programación, ejecución, supervisión, control y evaluación de las obras y las acciones, porque son ellos quienes tienen el más amplio y preciso conocimiento de sus necesidades sociales básicas. Y lo más importante es que así, se convierten en los artífices de su propio desarrollo.

Con el espíritu del artículo 115 Constitucional, los municipios del país luchamos aún por ser libres y en esa búsqueda de libertad intentamos una distribución más justa del ingreso federal, no sólo a través del ingreso por participaciones en las contribuciones federales, sino también en el gasto orientado al desarrollo social y que ese gasto sin mayores complicaciones y en un verdadero ejercicio de descentralización llegue directamente a las arcas municipales, sin más limitación que la de su orientación a la superación de la pobreza y su control y vigilancia de acuerdo a las constituciones particulares de cada estado, leyes y reglamentos conducentes.

La descentralización, además de transferir recursos y responsabilidades a los municipios, también debe brindar mayores facultades para resolver contingencias y ejercer el presupuesto de acuerdo a las demandas prioritarias.

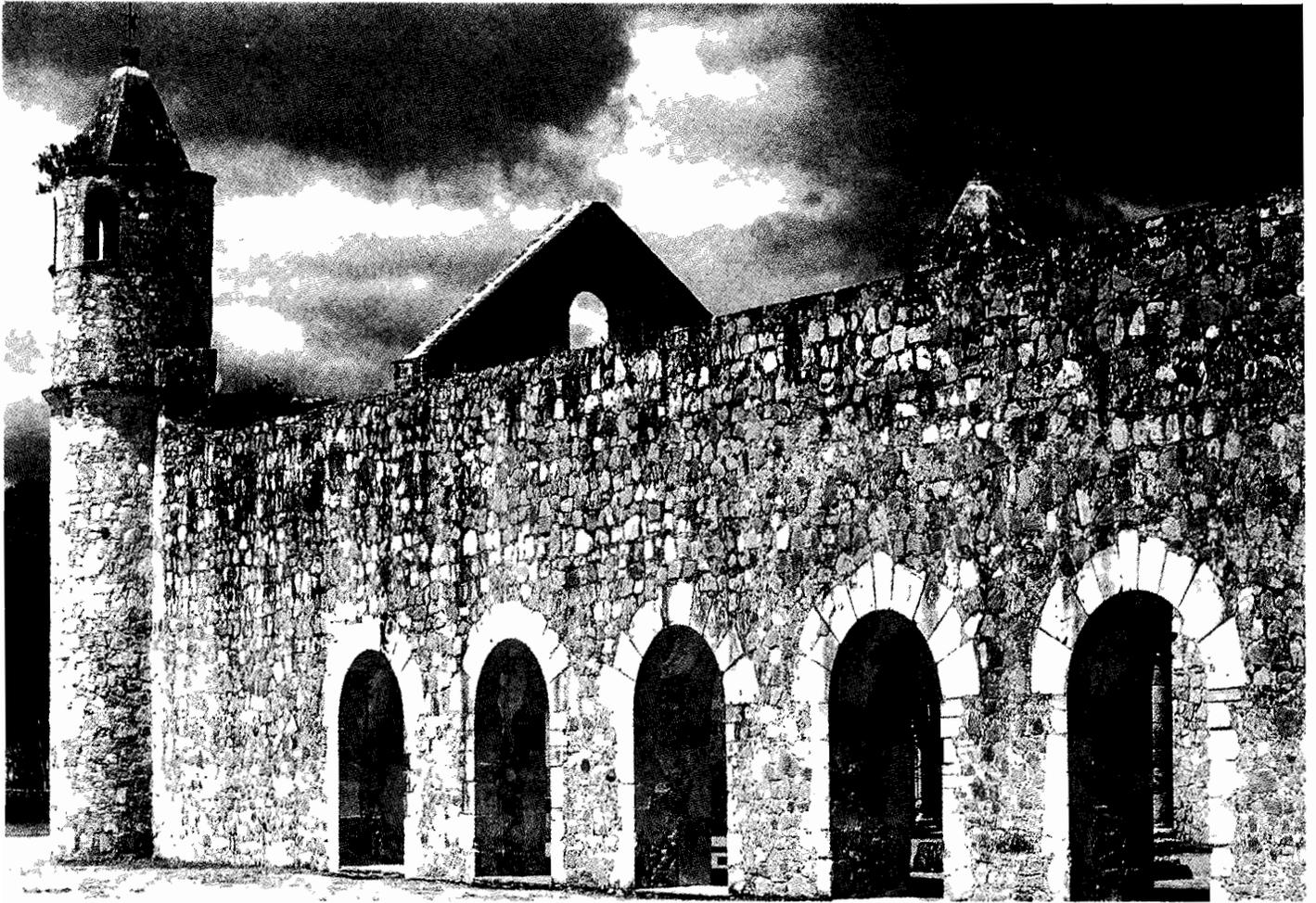
Los Municipios requieren de mayores responsabilidades para eliminar los siguientes obstáculos:

1. Los esquemas rígidos que no permiten la flexibilidad para contingencias durante el programa de obra pública.
2. Los trámites excesivos para la contratación y ministración de recursos, al obligar a los municipios a elaborar más de 10 documentos entre contratos y convenios para una sola acción.
3. La multiplicidad de instancias de validación técnica.

Los Municipios deben ser los responsables de promover y aplicar la política de Desarrollo Social en su ámbito, en armónica vinculación con la población organizada. Esto significa en síntesis, sumar los esfuerzos de la comunidad con sus instituciones públicas, para alcanzar mejores condiciones de vida.

### **Conclusiones**

Se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo el documento base que sustenta las políticas del nuevo federalismo y su práctica viva en la descentralización del gasto social impulsado por el Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, que debe tener su complemento en los planes estatales y municipales de desarrollo.



*Arcadas del costado poniente de la inconclusa basílica menor de Cuilapam*

Se reconoce el esfuerzo del Gobierno de la República para abatir la pobreza y moderar la desigualdad, al destinar el 55.8% del presupuesto federal al gasto social, la proporción más alta del gasto programada en los últimos 10 años.

Para una efectiva descentralización del gasto social, se requiere fortalecer la capacidad administrativa y técnica de los servidores municipales a través de programas intensos de capacitación y establecimiento en las entidades de leyes del servicio civil que garanticen la permanencia del personal de carrera.

En relación al Fondo de Desarrollo Municipal, estimamos que para que se de una descentralización efectiva, se requiere tener mayor confianza en el municipio y no burocratizar con tramitología y papelocracia un recurso que la población marginada demanda su pronto ejercicio para satisfacer una sentida necesidad social, tan elemental como puede ser el contar con agua potable o energía eléctrica.

Por tal motivo, presentamos estas propuestas con el objeto de que los beneficios del fondo lleguen con mayor rapidez y eficiencia a los beneficiados:

### **1. Ingreso del Fondo al Presupuesto Municipal**

Enviar el monto total del Fondo con el mismo sistema de las participaciones federales, pero no con la misma fórmula de cálculo, es decir, que el ingreso fuese en forma directa a las tesorerías municipales a través de transferencias bancarias que realiza el gobierno del estado.

Mantener los programas y lineamientos generales que norman la disposición, control y vigilancia de los recursos e incluir dicho fondo como ingreso propio, con la obligación de hacer la comprobación correspondiente directamente al Congreso del Estado vía Contaduría Mayor de Hacienda a través de la cuenta Pública Municipal.

Con lo anterior consideramos que se agilizaría en forma inmediata el manejo del fondo y se usaría la misma infraestructura que ya tienen los municipios, utilizando cuentas bancarias independientes, haciéndolos fácilmente auditables por la Federación.

Otra ventaja sería que los municipios contaran con la parte proporcional de los recursos prácticamente desde la primera quincena del mes de enero, con lo cual los trabajos relativos a la obra pública se iniciarían de inmediato.

## **2. Sobre el uso de adelantos tecnológicos para agilizar trámites:**

Realizar las transferencias de fondos a través del uso de órdenes de pago o "SPEUA", que en cuestión de minutos transfiere recursos a la cuenta bancaria de la Presidencia.

Utilizar el fax para envío provisional de documentos.

Implementar un Sistema de Información a través de redes computacionales entre la Delegación de SEDESOL y las presidencias municipales.

## **3. Gastos indirectos**

Que la aplicación de los gastos indirectos estuviese a cargo de las autoridades municipales, cumpliendo lineamientos generales y sin necesidad de solicitar autorizaciones especiales.

## **4. Oportunidad en la entrega de los recursos**

Se propone que los recursos se reciban desde el mes de enero, en forma proporcional, de tal manera que los municipios puedan iniciar y terminar su obra en tiempo y forma.

## **5. Simplificación administrativa**

Debido a la complejidad del manejo de los programas, así como al incremento del número y características de los mismos, resulta indispensable realizar una verdadera simplificación, tanto del proceso en sí mismo, como de la documentación requerida, desde el inicio de la obra hasta la entrega-recepción de la misma, ya que en la actualidad el manejo de la documentación se ha convertido en una carga pesada y en ocasiones confusa para las administraciones municipales.

## **6. Respeto al Ayuntamiento, autoridad municipal electa mediante el voto popular.**

Que ningún manual de operación, circular o reglamento, pretenda ir más allá del artículo 115 de nuestra Carta Magna, pues si bien es cierto que en los programas de desarrollo social, es fundamental la participación ciudadana y que éste encuentra en los COPLADEMS un mecanismo de intervención, también lo es que no puedan éstos estar por encima del órgano colegiado que por mandato popular gobierna en los municipios: el Ayuntamiento.

## **7. Supresión de organismos validadores.**

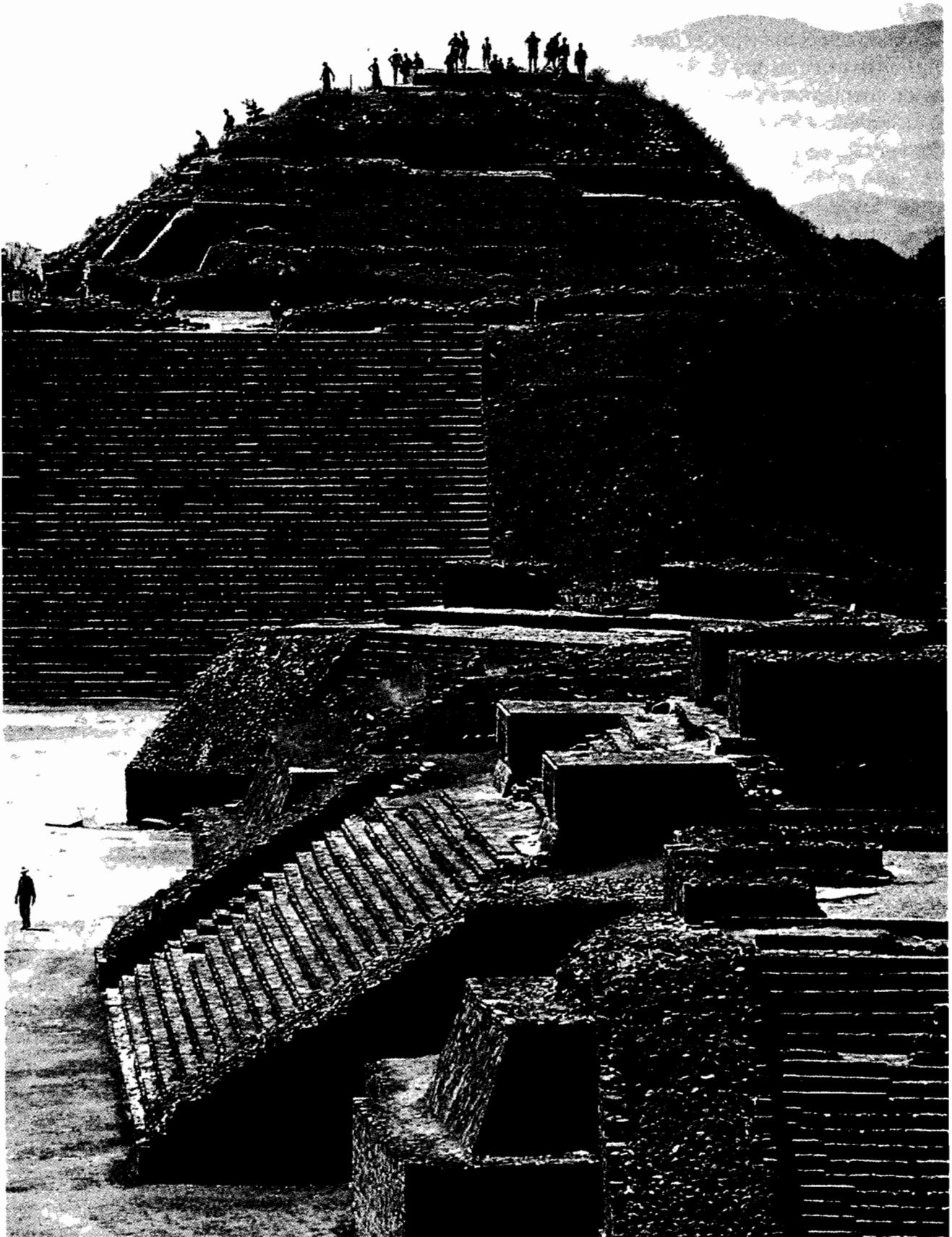
Una verdadera descentralización exige que la mayor parte de las decisiones, salvo las estrictamente técnicas, se tomen en el ámbito municipal sin necesidad de ser validadas por otras entidades o instancias intermedias como los Comités de Planeación de Desarrollo Estatal, salvo cuando los programas tengan que ver con el desarrollo regional o estatal.

## **8. Participación municipal en los convenios de desarrollo social.**

Los municipios, espacios territoriales en donde palpita el corazón de las comunidades, carecen de representación y en el mejor de los casos son testigos mudos de los acuerdos que suscriben federación y entidades federativas en los convenios de desarrollo social, por lo que estimamos deben contar con representación en tan importante documento.

Por último quiero expresar que el federalismo lo entendemos no como una disputa de competencias, sino más bien como un necesario ejercicio en el que se delimiten responsabilidades, para que Federación, estado y municipios en unidad acrecentemos los valores que como mexicanos nos identifican y nos permiten vivir y convivir en éste, nuestro México que como República nos une, en cada estado nos distingue y en cada municipio nos hermana en esta lucha de justicia que busca abatir la pobreza y dar una vida digna a todos los mexicanos.

Federalismo es y debe ser fortaleza municipal y orgullo nacional.



*Monte Albán*