

José Mejía Lira*

La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales.

La experiencia mexicana

Los municipios requieren una serie de acciones y elementos para superar sus carencias y responder a la nueva función asignada a los gobiernos locales. Esta nueva función corresponde a su responsabilidad para favorecer y generar una dinámica integral de desarrollo, donde participen agentes diversos y los sectores de la comunidad.

Se ha fortalecido a los municipios otorgándoles mayores recursos, indispensables para llevar a cabo más y mejores actividades, y sobre todo con la idea de generar procesos de desarrollo a partir del propio municipio. En varios países latinoamericanos encontramos estos esfuerzos. Así, en Venezuela se otorga una partida llamada "situado municipal" que estipula la entrega por parte de los estados a los municipios de entre 12.5 y 20% de la partida que proporciona la Federación. Situación muy similar a la de México, donde se obliga a los estados a entregar 20% de las participaciones federales a los municipios.

No obstante, el cambio real sobre las administraciones municipales corresponde a la asignación de un mayor papel en las actividades guber-

* Coordinador del Proyecto de Modernización Municipal, CIDE.

¹ Las demostraciones del centralismo son muchas y variadas, para una mejor comprensión de las diferentes aristas bajo las cuales puede estudiarse la centralización y su correlato, la descentralización, puede consultarse: Enrique Cabrero y José Mejía, *Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México*, México, CIDE, en prensa. De igual manera, algunos parámetros importantes sobre el centralismo en nuestro país se puede encontrar en: José Mejía, *Notas para el estudio de la administración pública municipal*, México, CIDE, 1990.

namentales. Como es sabido, en el caso de México prevalece un gran centralismo¹ que limita la actuación de los estados y de los municipios. Hoy en día, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, el municipio tiene una capacidad legal y un papel formal que le exige contar con una mayor y real capacidad en todos sentidos.

El avance en los municipios visualiza a su administración como a uno de los responsables de la dinámica del desarrollo integral comunitario. Para dar respuesta adecuada a la satisfacción de las actividades importantes provenientes de su nueva función, la generación y la ejecución de políticas adecuadas de diverso orden y tipo constituyen el fundamento del accionar municipal, en el cual el gobierno local cuenta con una función activa, sin que ello entrañe la responsabilidad de ejecutar dichas políticas, sino más bien entendiendo su papel como el de un promotor y agente incidental hacia diversos grupos.

En este contexto, el manejo de la normatividad adecuada, el uso de la concesión y el acuerdo, y principalmente la concertación, entre otros mecanismos, se tornan fundamentales, exigiéndole al ayuntamiento una capacidad administrativa mayor y mejor, y la elaboración y manejo de orientaciones eficientes y eficaces hacia su fin.

Las modalidades administrativas buscarían responder a esta actuación necesaria de los ayuntamientos, sin embargo los gobiernos municipales muestran no sólo carencias, sino también un gran ingenio para responder a las necesidades y demandas de los miembros de la comunidad a la que sirven. Así, encontramos varias respuestas a las gestiones requeridas para enfrentar las demandas y necesidades de sus gobernados, las cuales revelan ser útiles las más de las veces.

En este documento se muestran las modalidades de planeación y gestión encontradas en diversos municipios, las que no siempre están interconectadas, y en realidad, muestran adaptaciones a las prácticas administrativas generales. El estudio forma parte del Proyecto de Modernización Municipal de la División de Administración Pública del CIDE, el cual no está aun concluido, por lo que los aspectos destacados son aun parciales, pero los consideramos ilustrativos de las vertientes presentes para dar respuesta a un universo complejo y cada día más politizado.

Partimos de algunas consideraciones respecto a la planeación que permiten entender la importancia de una actuación planeada en los espacios organizacionales dentro de los cuales estudiamos el de los ayuntamientos. De ahí, se estudia la práctica de la planeación municipal, se muestran las orientaciones y la diferencia entre un sentido ortodoxo de ésta y la aplicación de un referencial desarticulado del proceso de planeación. Por

último, se muestran algunas formas de administración en estos espacios de gobierno.

Es conveniente aclarar que no se busca un estudio de la planeación en sí, o de sus aspectos teóricos, más bien se hace un análisis basado en procesos reales de la planeación. No obstante, se señalan algunos puntos sobre el sentido otorgado a la planeación y las ventajas generalmente reconocidas de esta forma de actuación.

PLANEACIÓN ¿PARA QUÉ?

El sentido otorgado a la planeación es racionalizar la actuación buscando la eficiencia y el logro de objetivos de manera eficaz. Desde los tiempos de Fayol, la planeación ha tenido la connotación de influir en un espacio temporal, esto es, hacia el futuro. "La planeación aparece en el momento en que es necesario asegurar la eficacia en la consecución de los objetivos y metas, la congruencia de éstos con los medios, y la eficiencia en la optimización de los recursos."²

La planeación corresponde a un proceso mediante el cual se establecen pautas de conducción. Este proceso se divide en etapas, siendo las más comunes la formulación del plan, la instrumentación, el control y la evaluación. La formulación, por su parte, presenta tres etapas secuenciales: el diagnóstico, el pronóstico y la imagen objetivo.

Actualmente se valora con mayor fuerza el uso de la planeación estratégica. El significado de ésta corresponde a una consideración de tres aspectos: la relación organización-contexto, la implicación de la mayor parte de la organización y la orientación más allá de un corto plazo.³

En el primer punto, la relación organización-contexto, implica considerar la incidencia de los cambios contextuales y la determinación de variables exteriores a la actuación de la organización. Así, se busca considerar la situación y las interrelaciones presentes y su evolución, así como la posibilidad de influir y aprovechar ciertas situaciones. En el segundo caso, se estima que los cambios requieren muchas relaciones e involucrarán a la

² Luis Ignacio Arbesu, Jaime D. López y José Mejía Lira, *Planeación en el sector público*, México, 1990, en prensa.

³ Existen varias orientaciones para la conceptualización de la planeación estratégica. La aquí descrita ha sido elaborada pensando en una orientación hacia la administración pública, sin embargo, estimamos útil esta visión para cualquier administración. Se pueden consultar varios textos al respecto, por ejemplo: Enrique Cabrero, *Origen y desarrollo del concepto de estrategia*, Material Docente, núm. 8, CIDE, 1986; Octavio Aguirre, *Planeación corporativa para la empresa mexicana*, México, EDUEM, 1981.

mayor parte de la organización. Por último, se busca establecer un derrotero general, útil a los objetivos, pero considerando una cierta permanencia en el tiempo.

Esta última orientación de la planeación estima un análisis interno y externo, capaz de enjuiciar procedimientos, metas, programas, beneficiarios, etc. —por consiguiente, altamente recomendable a una administración—, llegando a una organización donde importa tener un proyecto vinculado a la misión o razón de ser de ésta. Se entiende, entonces, un sentido de este tipo de planeación en las administraciones públicas, en particular las municipales.

Las ventajas de una planeación consisten en racionalizar las acciones y otorgarles coherencia, permitiendo el mejor uso de los recursos y no dilapidar esfuerzos en actividades no relacionadas con lo esencial. Naturalmente, permite contar con mecanismos de coordinación e integración de esfuerzos, y fija parámetros de actuación capaces de evitar la optimización de las partes y no del todo.

Si pensamos en una planeación de tipo estratégico, se refuerzan estos aspectos. En cualquier caso, un sistema de planeación presenta varias ventajas para las organizaciones entre las que podemos destacar:

- 1) reflexión sobre el futuro de la organización; en nuestro caso del municipio;
- 2) estimación y análisis de las opciones de actuación;
- 3) detección de oportunidades y amenazas;
- 4) proporcionar un instrumento útil de control;
- 5) reducción de la incertidumbre;
- 6) otorgar marcos de referencia para la decisión;
- 7) capacidad para manejarse en situaciones de incertidumbre;
- 8) reducir la ambigüedad;
- 9) especificar los factores básicos de actuación;
- 10) inducir a la actuación orientada hacia el cumplimiento de objetivos;
- 11) prever maneras de actuación capaces de coordinar esfuerzos;
- 12) otorgar un mecanismo de integración de esfuerzos; y
- 13) estimular la comunicación.

Naturalmente, algunos de los puntos tienen su lado débil, sin embargo, todos ellos resaltan la importancia de una actuación planeada en las organizaciones. En el caso particular de las administraciones municipales, éstas requieren una orientación para sus actividades y un referencial para establecer prioridades. En esto la planeación representa un recurso esencial,

permitiendo darle un sentido de desarrollo al proyecto en una perspectiva integral.

Además, en México los ayuntamientos deben circunscribirse al sistema nacional de planeación democrática, donde es obligatoria la consulta a la comunidad para generar los planes; y para los municipios es indispensable respetar las guías y las bases del Plan Nacional de Desarrollo, y del plan estatal correspondiente.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática corresponde a un sistema integral de planeación, en el que se busca la integración de los planes de los tres ámbitos de gobierno, definiéndose como

...un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de realizar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación, por medio de los cuales los grupos organizados de la sociedad y de la población en general hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación.⁴

Esta propuesta para la generación de los planes del sector público representa un gran avance. Se establece, como punto de partida, el señalamiento por parte de la propia comunidad de las necesidades que hay que satisfacer, proveyendo de un adecuado mecanismo de priorización. Naturalmente, no basta este punto para llevar a cabo un buen diseño del plan pero corresponde a uno de los puntos fundamentales. Falta ahora recuperar el sentido otorgado a este sistema y darle su verdadera dimensión, puesto que, como veremos más adelante, la generación de los planes presenta aún fallas y orientaciones corregibles. Cuando esto ocurra, habrá mejorado ampliamente la planeación municipal.

SISTEMAS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

La planeación es vista como el elemento que da sentido y coherencia a las actividades del gobierno municipal, no sólo plasmando intencionalidad, sino sirviendo de guía y priorización de las actividades. Ello obliga a mejorar la orientación y la práctica de la planeación existente en los municipios,

⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización*, México, abril de 1985.

pero partiendo de las orientaciones y formas con las que se realiza actualmente, entendiendo que nuestros sistemas administrativos deben adaptarse a nuestras realidades y no a la inversa.

Se puede afirmar que en todos los municipios existen carencias de planeación de diverso tipo, pero igualmente reconocemos actuaciones planificadas, o al menos programadas, en cada uno de ellos. Incluso la utilidad de estos procesos es muy variada.

Para la elaboración de los planes existen también prácticas diferenciadas: desde las que contratan a consultores o despachos privados, pasando por los municipios donde el plan es realizado por el gobierno estatal, hasta las que se realizan con medios y recursos propios.

En gran parte de los municipios encontramos un departamento o dirección responsable de la planeación, del cual surge el plan de gobierno municipal, o en su caso los planes operativos o programas particulares. No obstante, se encontraron municipios donde las unidades de planeación hacían una especie de seguimiento o incluso "acomodaban" las acciones realizadas por el ayuntamiento a los planes.

Para realizar el estudio de la práctica de la planeación municipal, primero se procedió a un análisis de los planes en cuanto a su contenido, entendiendo que no basta para comprender cabalmente su proceso de realización un análisis del resultado final como es el documento llamado plan. Sin embargo, un reflejo de estos procesos, de las estimaciones y de la profundidad de la comprensión y las posibilidades de respuesta a las demandas de la población se concreta en dicho documento.

Se compararon un total de 47 planes, pero con una muestra en la que en varios municipios se detectó la inexistencia de planes, e incluso varios de ellos aceptaron no tener un sistema de planeación y operar bajo sistemas en los que sólo existían planes operativos anuales o bien sólo planes muy particulares o, en último caso, trabajando sólo programas vinculados a la apertura programática-presupuestal, resultado de la exigencia de la ley de ingresos y egresos del municipio. También se aceptó, en algunos casos, que en ocasiones la búsqueda para obtener recursos de alguna fuente no tradicional, que obliga a presentar proyectos o estudios que justifiquen el otorgamiento de recursos, generaba en cierta medida un plan particular.

Los planes fueron clasificados considerando que una práctica generalizada no sería condicionada por la naturaleza del municipio. Además, siendo una actividad adjetiva que busca favorecer o ampliar las actividades esenciales que un gobierno municipal debe realizar, se manejaron sin diferenciación los planes, buscando obtener un perfil de plan municipal que mostrara la realidad.

Para el análisis, se procedió por medio de la predeterminación de algunos elementos, que no necesariamente reflejarían el plan ideal, pero que ciertamente permiten un elemento de referencia para la definición de un perfil de la manera y de los contenidos comunes con que se realizan los planes.

Se partió, entonces, del establecimiento de criterios *a priori*, basados en un estudio anterior sobre la planeación regional y estatal,⁵ buscando reflejar los elementos más comunes de los planes municipales. Los criterios fueron: 1) el diagnóstico, en cuanto a su forma de establecer la situación que guardaba el municipio, dando importancia a la ubicación de los problemas y al señalamiento de las relaciones causa-efecto; 2) la existencia de pronósticos, el manejo de políticas y la incorporación de políticas u orientaciones sectoriales; 3) la definición de objetivos, observando la diferencia entre valores del plan y su concreción; 4) la definición y consideración de actores, dividiéndolos en agentes o ejecutores del plan y beneficiarios del mismo, y 5) la programación, y su normatividad y control.

1. El diagnóstico

El diagnóstico que presentan los planes municipales es diferenciado respecto a los municipios estudiados. En general existe una tendencia por establecer elementos descriptivos del municipio sin establecer necesariamente las causalidades o contexto del problema, esto es, en los planes municipales estudiados se describen los problemas y situaciones sin señalar, de manera general, los elementos causantes del problema o que influyen en él. Así, se muestran problemas de todo tipo como la falta de cobertura de un servicio determinado, falta de seguridad pública, escasez de agua potable, etc., o también problemas administrativos, como la falta de coordinación, falta de eficiencia y eficacia en atender al público, y falta de personal, entre otros. Tanto en uno como en otro caso no se ubica el problema en su medio de manera que denote la magnitud o permita la ponderación de los problemas, más aún, no se establecen las causas primordiales que dan cuenta de la situación.

Además, no todos los planes señalaron diagnósticos que comprendieran tanto los aspectos generales como los sectoriales o más particulares del problema a una zona o sector; incluso en uno de los planes no encontramos

⁵ Cf. José Mejía Lira, "Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal". *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núm. 33, enero-abril de 1989.

diagnóstico alguno. Por otra parte, existe una tendencia a preocuparse más por señalar situaciones problemáticas, en ocasiones en detrimento de la detección de ciertas carencias que reflejan hacia dónde deberán orientarse los esfuerzos y las posibilidades o en su caso las imposibilidades, de establecer ciertas acciones adecuadas al desarrollo comunitario pero viables en su instrumentación.

Pero el aspecto que más se relega es la consideración de un equilibrio de elementos o fuerzas positivas y negativas del ayuntamiento y del municipio en general. Si bien existen indicaciones de aspectos "explotables" del municipio, no siempre ocurre así; además, no se establecen las capacidades del ayuntamiento y otros agentes para concretar dicha explotación.⁶

Queremos hacer notar la poca orientación de los diagnósticos hacia el establecimiento del contexto y de las causas de los problemas, o de los aspectos ventajosos de los municipios. Así, calificando en una escala de alto, bajo y regular dicha consideración, encontramos que sólo 4 de los 47 planes podrían considerarse en una calificación de alto. Esto es más significativo cuando vemos que no existen diagnósticos que puedan considerarse integrales y comprensivos del total de la realidad del municipio, pues no hay un señalamiento de los variados elementos que abarcan la vida municipal en sus aspectos económicos, políticos y sociales; y de éstos en sus interrelaciones con el gobierno municipal y con los otros ámbitos de gobierno.

Existe incluso una cierta confusión entre la determinación de problemas y sus causas, además de señalarse, en ciertos planes, sólo los síntomas de los problemas. Esta confusión es clara si observamos cómo se establecen los diagnósticos en donde se señala como de interés el enfrentar situaciones no controlables del todo. Así, un plan podría indicar la necesidad de contar con más agua sin observar la causa y los indicadores que reflejan que dicha situación es problemática. En este sentido, el contar con mucha agua puede ser también un problema. Esto nos demuestra la importancia de contextualizar los problemas.

Más drástico fue encontrar planes donde se volvían a señalar los mismos problemas de planes anteriores, o muy parecidos. Incluso en los planes de un estado hubo transcripciones lineales de un plan anterior a otro. Esto reveló las carencias en los diagnósticos y la falta de estudios de campo. Se puede afirmar que los diagnósticos son manejados mediante recopilación

⁶ Se considera de gran importancia el análisis de las capacidades, las cuales son de diversos tipos. Puede verse una breve descripción de estas capacidades en: José Mejía Lira, *La gestión municipal*, CIDE, 1986, mimeografiado; o bien en Luis I. Arbesu, Jaime Domingo López B. y José Mejía L., *La planeación en el sector público*, Ed. Trillas, en prensa, en la parte que corresponde a la planeación municipal.

de información escrita y estadísticas, donde la mayor parte son generadas por instancias extramunicipales, y rara vez por el propio ayuntamiento.

Ciertamente, un esfuerzo como el señalado requiere un alto nivel de recursos, tanto financieros como humanos y técnicos, sin embargo es importante para delinear el perfil real de los planes municipales, y añadiremos sus posibilidades de generación de un mejor plan, considerar los puntos que realmente realizan en una óptica del "deber ser" del plan.⁷

2. Pronósticos, programas y políticas

La generación de pronósticos se encuentra muy relegada, y aunque existan algunas estimaciones del punto en que se encontrarán ciertos servicios públicos en un futuro en caso de ampliarse su cobertura por medio de inversiones,⁸ la verdad es que cuando así ocurre no se señalan los medios y procedimientos para la estimación. Esto refleja una mayor consideración de percepciones parciales de quienes generan el plan, es decir, no se muestran los estudios que permitirían llegar a las conclusiones señaladas. Con este criterio, ninguno de los planes estudiados haría pronósticos, si consideramos a los que hacen alguna referencia a situaciones futuras de los problemas o carencias, sin tener en cuenta los que hicieron proyecciones de la población que exigirían una atención más amplia de las necesidades, encontramos que sólo en un caso, el de Toluca, podría considerarse que cuenta con algunos elementos de pronóstico.

Respecto a los programas, ésta es una práctica muy difundida a causa del sistema programático presupuestal de los gobiernos. Sin embargo, a sabiendas de la existencia de presupuestos en las administraciones municipales, en algunos planes no se hace referencia a programas, aunque en la mayoría se establecen. En la totalidad de los planes se elaboraron al menos algunas líneas de acción que podrían traducirse en programas; no obstante, la correspondencia de objetivos del plan y los programas no fue evidente en todos los casos.

⁷ Existen propuestas para orientar la planeación municipal entre las cuales puede considerarse: Julián Salazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza, *Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de México*, Toluca, UAEM-UAM-IAPEM, 1990. También puede consultarse: Ignacio Arbesu, Jaime D. López y José Mejía, *La planeación en el sector público*, México, Ed. Trillas, en prensa.

⁸ Esta situación aparece con mayor frecuencia en los servicios más típicamente municipales, como el del agua potable. Aunque no siempre se señala el estudio que determina la proyección o evolución futura.

3. *Objetivos y metas*

En los planes apareció el señalamiento de objetivos y propósitos, pero éstos fueron variados y de diferentes niveles. Así, encontramos propósitos como “contribuir al desarrollo del país” u “ordenar y regular el crecimiento de los asentamientos humanos en el marco de la libertad...”. En otros casos había señalamientos particulares como “controlar el uso del suelo” o “el equilibrio del medio”, e incluso “proporcionar los servicios públicos necesarios”.

Los planes en conjunto suelen establecer más propósitos y objetivos del tipo valorativo, es decir, se consideran más los elementos deseables en todo tiempo y lugar, válidos para cualquier plan o programa. Así, cuando se indica “contribuir al desarrollo”, éste sería un objetivo o propósito deseable aun sin el plan.

Podría pensarse que la distinción de propósito o misión frente a objetivos más concretos puede ser superada entendiendo que en el nivel del propósito o misión aparecen los elementos “valorativos” y se concretan en los llamados objetivos, lo cual no es del todo cierto. Por ejemplo, en el plan de desarrollo municipal de Cuernavaca se establece como propósito “... impulsar las actividades económicas y sociales de la zona, fortaleciendo los municipios implicados con una mejor distribución de esas actividades, a fin de que aseguren un crecimiento económico con sentido social y se garantice así un desarrollo justo, armónico y equilibrado”. Y derivados de este propósito se establecieron como objetivos: *i)* distribuir armónicamente a la población y las actividades económicas; *ii)* vigorizar la economía municipal, y *iii)* fortalecer a la sociedad, mediante una mejor distribución del ingreso.

Como puede verse, los objetivos tenían un gran contenido valorativo sin llegar a concretarse. Sólo 5 de los 47 planes escaparían, en algún sentido, del señalamiento altamente valorativo de los objetivos, en los 42 restantes al menos existiría un señalamiento de un objetivo no concreto.

A la inversa, la definición de objetivos y metas concretas no siempre se incorporó a los planes. En el caso de los planes que comprendían los programas o las líneas de acción sectoriales no se llegó tampoco a especificar objetivos o metas. Volviendo al plan de Cuernavaca mencionado, en el que se elaboraron cuatro líneas de acción sectoriales, los objetivos para cada una de ellas eran muy amplios; por citar un caso, la de desarrollo rural señalaba: “impulsar la agricultura”, “fomentar la actividad pecuaria lechera...”, “conservación de las zonas agrícolas de riego de Acapatzingo y Palmira”, “mejoramiento y conservación del bosque”, entre otros.

Calificando de alta, media o baja la definición de valores en los objetivos o propósitos del plan, 8 de los 47 planes serían altos y 9 bajos o nulos.

El resto tendría una definición de valores generales o medios que pretenderían orientar el plan sin ser en demasía exagerados o estableciendo algunas particularidades para ello.

La concreción de objetivos, como el de “ceder los derechos de pozos para obtener y dar agua potable a más de 50% de la población” del municipio de Tianguistenco, estaría en una proporción de 1 de cada 3 de los planes estudiados.

4. *Agentes y beneficiarios*

Se tiene muy poca consideración en los planes estudiados de los actores implicados en los mismos. Así, considerando como agentes a quienes serían los responsables de impulsar y desarrollar las actividades derivadas del plan, se observa que no en todos los planes se hace referencia a ellos. Sin embargo, como la Ley de Planeación establece que los sistemas de planeación del sector público considerarán cuatro vertientes (a saber: la obligatoria, la coordinada, la concertada y la inducida) que se corresponden con agentes diversos de la sociedad cuyo peso en el plan está diferenciado, se puede decir que vía el señalamiento de dichas vertientes existe una consideración de los agentes para instrumentar el plan.

En este sentido, si calificamos los planes en cuanto a su consideración de agentes en medio y alto, 13 de los 47 planes estarían calificados como altos.

Más drástico es el caso de los beneficiarios, pues no siempre se determina quiénes son los que obtienen beneficio de las actividades del plan. En este último caso sólo 8 de los planes señalaron en algún sentido a los actores que recibirían los beneficios.

En cuanto a la normatividad, sólo unos pocos señalaban o remitían a normas para la satisfacción de los cometidos del plan, sobre todo tratándose de una normatividad *ex profeso*. Aunque ciertamente muchos planes hacían mención a leyes generales.

PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

En las administraciones locales gubernamentales de México encontramos una gran preocupación por el uso de sistemas administrativos clásicos, pero también un uso de modalidades que no se corresponden y que en ocasiones son contrarias a dichos sistemas clásicos.

Gran parte de las administraciones locales se han enfrentado al hecho de estar limitados en recursos, tanto humanos y financieros como materiales. Además, estas administraciones se enfrentan a una racionalidad que pretende uniformar las políticas de los gobiernos federal y estatal junto con las orientaciones de la administración municipal, y que en la práctica no funciona.

Así, nos topamos con un sistema en el que la planeación gubernamental se considera como elemento básico de actuación, sobre todo bajo el sistema plan, programa, presupuesto, control (SPPPC). En dicho sistema se elabora un plan general según el cual se deben regir los programas subsecuentes y en el que se dará la asignación presupuestaria. Esta última será un elemento importante para el seguimiento, pues el ejercicio presupuestal será una gran preocupación para quienes otorgan los recursos.

Las prácticas de planeación analizadas nos revelan que algunos de los problemas que hay que atender quedarían claros para las administraciones municipales, puesto que en los diagnósticos se consignan aspectos diversos por ser superados o problemas por atender. Pero podemos juzgar, dada la forma del diagnóstico, que la comprensión global e integral de la situación del municipio no aparece claramente establecida, incluso en algunos planes se puede establecer el criterio de la duda para ciertos señalamientos.

En segundo lugar, está claro que si se conocen algunos de los problemas y ciertas necesidades, las respuestas no pueden apreciarse como adecuadas cuando el contexto del problema parece desconocerse, o bien cuando las causas del problema no son advertidas en los estudios.

Contar con un plan parece ser el primer paso para orientar los esfuerzos, pero hemos observado que en ocasiones se busca contar sólo con un documento, no con un instrumento de apoyo para guiar la gestión municipal. Estimamos que ciertamente hay un contenido político y valorativo en el plan que no queremos dejar de lado.

Quien tiene un plan, pretende tener "racionalizado" su sistema. El plan otorga el sentido de tener controlada la situación, proporciona una imagen de conocedor de los problemas y sabedor de lo que ha de hacerse, en pocas palabras, otorga racionalidad y una imagen valorada políticamente como "buena". Podemos considerar entonces, que los planes municipales, más que ser un instrumento administrativo que permite definir prioridades y orientar esfuerzos, es un instrumento político. Esta idea se refuerza cuando observamos ciertas prácticas bajo las que se realizaron los planes.

Más importante aún es considerar el uso del plan para la administración municipal. En varias ocasiones se pudo detectar la desconexión entre las prácticas administrativas y el plan. En realidad el sistema funciona con cuerpos administrativos diferenciados, donde unos son los que toman las

decisiones, otros los planeadores y otros más los operativos. Cada uno de ellos con su propia lógica y no necesariamente vinculados bajo la misma racionalidad. Esto hace que las administraciones municipales operen en sistemas administrativos con lógicas diferentes a las establecidas en los planes, además de que el control se convierte en una exigencia hacia afuera, y no en un instrumento de gestión para las mencionadas administraciones.

Por otra parte, la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por lo que empieza a ser disfuncional a los procesos o por las exigencias del medio, que son más del tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha connotación.

En dos municipios analizados, encontramos que se realizaban prácticas administrativas diferenciadas entre sí, es decir, existía una administración "corriente", surgida a partir de un sistema organizativo que sólo había cambiado marginalmente en distintas administraciones, pero había otra que reflejaba el estilo de la administración en turno. Incluso pudimos observar el manejo de sistemas de información hacia el exterior que no era aprovechado para la gestión municipal en cuestión.

Por último, hemos de señalar que los diseños organizativos adoptan modalidades formales de acuerdo con los cánones administrativos, pero en la práctica el funcionamiento administrativo se da más por equipos de actuación, por grupos que atienden problemas y por gentes que crean problemas y soluciones. Esta forma de actuación se combina con las exigencias formales, siendo algunas veces altamente eficaz, pero exigiendo otras veces la separación tajante de dichos formalismos.

Puede señalarse una gran diferenciación en los sistemas administrativos de los gobiernos municipales, con acomodos interesantes en los que se presenta una adecuación de recursos, estilos de dirección e instituciones para buscar responder a las necesidades de su comunidad.⁹

Cada una de las modalidades administrativas que han sido adoptadas reflejan acomodos de la teoría administrativa a circunstancias diversas, cuya variación se encuentra en el tipo de recursos con que cuentan y con el tipo y nivel de exigencias que enfrentan las administraciones municipales.

⁹ Una descripción más amplia de los estilos de gestión municipal puede encontrarse en: José Mejía Lira, "Tendencias recientes de la administración municipal", ponencia presentada en el coloquio *Modelos organizativos para América Latina: Lecciones y desafíos*, México, CIDE-UAM-HEC, 1991.

COMENTARIOS FINALES

Las prácticas de planeación analizadas nos revelan que algunos de los problemas por atender quedarían claros para las administraciones municipales, ya que en los diagnósticos se consignan aspectos diversos que deberían ser superados o problemas por atender. Pero podemos juzgar, dada la forma del diagnóstico, que la comprensión global e integral de la situación del municipio no aparece claramente establecida, incluso en algunos planes se puede establecer el criterio de la duda para ciertos señalamientos.

En segundo lugar, está claro que si se conocen algunos de los problemas y ciertas necesidades, las respuestas no pueden apreciarse como adecuadas cuando el contexto del problema parece desconocerse, o bien cuando las causas del problema no son advertidas en los estudios.

Por otra parte, si un gobierno local ha de realizar una administración para la comunidad y en beneficio de ella, es menester tener en cuenta las principales demandas de la población, situación que podría darse como real si consideramos que los planes, de acuerdo con la ley de planeación, han de darse vía la consulta popular. A pesar de esto, varios de los planes analizados no fueron realizados bajo consultas, incluso en otros, en donde aparentemente existió, no aparece un reflejo de esto cuando observamos que no se estima claramente hacia quiénes se está orientando cierto esfuerzo.

La orientación del plan puede ser mejor si realmente se considera como un mecanismo de apoyo, como un documento que establece hacia dónde irán los principales esfuerzos de la administración y qué es lo que permite ponderar los problemas y las demandas y necesidades de la comunidad. Además, un verdadero plan permitirá el vínculo entre agentes y beneficiarios, entre intención y ejecución, entre objetivos y evaluación.

Una primera conclusión podría ser que las administraciones municipales cuentan con orientaciones diversas que las hacen funcionar, pero que no guardan una relación directa con los sistemas administrativos ortodoxos. Además, la existencia o no de los planes no ha hecho evidente el mejor manejo del municipio, aunque en este punto faltan elementos por explorar.

En suma, no se pretende establecer un contenido o sentido único a las administraciones públicas municipales. Por el contrario, se busca estudiar las adaptaciones y sistemas que han mostrado su utilidad, sobre todo en las situaciones de penuria en las que algunos municipios se encuentran. En particular, los planes pueden ser un verdadero instrumento de apoyo a la

realización de las actividades fundamentales que debe realizar un gobierno municipal, pero no corresponden a un aspecto fundamental. Sin embargo, en un mundo donde la participación social es cada día más importante, la concertación y coordinación de actividades con grupos sociales puede facilitarse mediante sistemas de actuación planificados, donde se plasman horizontes por alcanzar pero sobre todo compromisos concertados.

APÉNDICE

Municipios estudiados

Los municipios enumerados fueron estudiados en diferentes planos. En algunos sólo se realizaron análisis de sus documentos, en otros se aplicaron encuestas. En todos los casos se buscó obtener los planes de varios periodos. Para el estudio de los planes se consideraron únicamente los municipios donde éste se proporcionó; sin embargo, también es un dato importante para el estudio el señalamiento claro y explícito de algunos municipios acerca de no disponer planes o ni siquiera sistemas de planeación a mediano o largo plazo.

BAJA CALIFORNIA SUR
La Paz

CAMPECHE
Campeche

CHIAPAS
Palenque

GUANAJUATO
León

GUERRERO
Acapulco de Juárez

ESTADO DE MÉXICO
Atlacomulco
Atizapán de Zaragoza
Huixquilucan
Metepc
Naucalpan
Ocoyoacac
Tecámac
Tejupilco
Tenancingo
Toluca

Tlalnepantla
Valle de Bravo

MORELOS
Cuernavaca
Temixco

TABASCO
Balancán
Cárdenas
Centla
Centro
Comalcalco
Cunducán
Emiliano Zapata
Huimanguillo
Jalapa
Jalpa de Méndez
Jonuta
Macuspana
Nacajuca
Paraíso
Tacotalpa
Teapa
Tenosique

SAN LUIS POTOSÍ
Armadillo de los Infante
San Luis Potosí
Santa María del Río

VERACRUZ
Álamo (poblado)
Papantla

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIRRE, Octavio (1981), *Planeación corporativa para la empresa mexicana*, México, EDUVEM.
- ALBI, Fernando (1960), *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Ed. Aguilar.
- ARBESU, Luis Ignacio, Jaime D. López y José Mejía Lira (1990), *Planeación en el sector público*, México, en prensa.
- CABRERO, Enrique (1986), *Origen y desarrollo del concepto de estrategia*, Material Docente, núm. 8, México, CIDE.
- CABRERO, Enrique y José Mejía, *Marco teórico-metodológico para el estudio de las políticas descentralizadoras en México*, México, CIDE, en prensa.
- CEPAL (1968), *Planificación administrativa para el desarrollo*, México, CEPAL.
- Janetti Díaz, Ma. Emilia (1989), "El desarrollo regional en México. Evolución reciente de la política", *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 9, México, septiembre.
- INAP-BANOBRAS (1989), *Manual de planeación del desarrollo económico municipal*, México.
- MEJÍA LIRA, José (1986), *La gestión municipal*, México, CIDE, mimeografiado.
- (1988), "Desarrollo regional y descentralización", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núms. 31-32, julio-diciembre.
- (1989), "Propuesta para la planeación y gestión en la administración pública estatal", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núm. 33, enero-abril.
- (1990), *Notas para el estudio de la administración pública municipal*, México, CIDE.
- (1991), "Tendencias recientes de la administración municipal", ponencia presentada en el coloquio Modelos organizativos para América Latina lecciones y desafíos, México, CIDE-UAM-HEC.
- MORENO TOSCANO, Alejandra (1984), "El municipio en el Sistema Nacional de Planeación", *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, núms. 12-13, octubre-marzo.
- SALAZAR MEDINA, Julián (1987), *Elementos básicos de la administración municipal*, Toluca, UAEM.
- SALAZAR MEDINA, Julian, Samuel Espejel D. y Luis Inostroza F. (1990), *Desarrollo, administración y planeación municipal: La experiencia del Estado de México*, Toluca, UAEM-UAM-IAPEM.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1985), *Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización*, México, abril.
- SILVA, Fernando (1986), "Planeación regional y descentralización", en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.