

**Federalismo y Administración Pública:
Los Retos de un Gobierno
Lic. César Camacho Quiroz***

* Gobernador del Estado de México

Debo primero expresar de manera singular mi gratitud a José Natividad González Parás, a quien me une una antigua relación basada no sólo en la convergencia de ideas e ideales, sino en la posibilidad de construir un proyecto de país con base en la libertad, la democracia y la justicia; en fin, con un político moderno, que no sólo interpreta muy bien los nuevos tiempos, sino que es factor importante para que esos nuevos sean también buenos tiempos. Gracias Nati por esta invitación que agradezco mucho, que pongo mucho.

Parece una expresión ampulosa calificar como magistral una expresión que más bien quiere ser la oportunidad de compartir puntos de vista en voz alta sobre la experiencia del Estado de México en los tiempos que corren, y el enfoque local de la entidad más poblada del país, con las complejidades que ustedes le conocen, en esta concepción del nuevo federalismo que el presidente Zedillo nos propuso a los mexicanos.

He considerado que los temas a abordar son tres: el federalismo y la política municipalista, temas que van de la mano, y es importante no confundirlos, en segundo término, la planeación y la identidad estatal; y en tercer lugar la gobernabilidad en un Estado plural.

Respecto a la descentralización y el fortalecimiento municipal, desde el inicio de la propuesta del nuevo federalismo, siempre consideré que debería aportarse algo. Que el estado de México, suscriptor del Pacto Federal, uno más de los 31

estados miembros y un Distrito Federal, debía aportar algo. Lo calificué federalismo militante. Es decir, un federalismo que no calca, que no reproduce de manera fiel, y no con ello quiere decir que no lo observa escrupulosamente, sino observándolo adicional, aporta y agrupa.

Un federalismo doctrinal que es, finalmente, la posibilidad de abreviar en el 1824, frente a la posibilidad del riesgo de la disgregación no sólo territorial sino también cultural, y peor aún, anímica de los entonces incipientes mexicanos. Un federalismo que actúa, que va adelante y hace una especie, con la dispensa que esto requiere, de federalismo a la mexiquense: un federalismo doctrinal pero a la vez práctico que obedece a dos grandes criterios: uno *político* y el otro *técnico*: este último de planeación.

El de orden político, siendo ámbitos de gobierno con atribuciones y, suele pasar, expresiones partidarias distintas, obliga, en el caso de la entidad mexiquense, con una nueva composición en los 122 ayuntamientos, a la coordinación, porque a fin de cuentas los gobernados son los mismos.

Es importante hacer mención que la nueva composición de la geografía electoral, a propósito de las elecciones del 10 de noviembre de '96, condujeron a algunos a suponer que se trataba de 122 ínsulas, inclusive se hablaba de ámbito territorial privativo de determinado partido. Sin menoscabar en modo alguno la libertad municipal, y respetando a cabalidad el cúmulo competencial del ámbito municipal, no podía dejarse correr esta expresión, que por insular y privativa era excluyente, disgregaba y hacía pagar al ciudadano un precio insospechado.

Es así que obligaba a la coordinación, por ejemplo, de la policía, que teniendo en ambos casos el carácter preventivo, era importante evitar que fuéramos débiles en todas partes y

quitarnos la oportunidad de ser fuertes donde se debe. El fenómeno de la metrópoli implica una administración del territorio en la que necesariamente convergen autoridades y legislaciones distintas.

Así, en el principio, en este nuevo tiempo; a partir, o en esta concatenación de hechos que es la asunción de un nuevo Gobierno Federal en diciembre de 1995, la composición de una nueva Cámara en diciembre de 1996; y de nuevos ayuntamientos en enero de 1997, condujeron a la adopción de medidas múltiples, todas con el propósito de lograr eficacia, prontitud y así hacerle frente a un nuevo tiempo que se antojaba de suyo difícil.

La administración estatal tuvo un enfoque regional, amplio, multilateral. De ello se desprendieron sus prioridades: Darle primacía al ámbito local y, por otra parte, reivindicar una identidad propia. Tal primacía al ámbito local significaba no sólo respetar lo que el artículo 115 de la Constitución consagra, sino dilatar los términos, las facultades, el ámbito competencial de la autoridad inmediatamente vinculada a la comunidad.

Para el estado, frente al resto del país, la reivindicación de una identidad propia; que quizás, salvo el Distrito Federal, *sui generis* y de naturaleza totalmente diferente al resto de los estados del país, esta identidad a ningún estado le cuesta más trabajo que a nosotros.

El 52 por ciento de la migración mexiquense proviene del Distrito Federal; el resto, de las entidades del país, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, por sólo mencionar algunas. Esto dificulta no sólo la tarea de gobernar; sino la vinculación, la identificación social y la posibilidad de emprender proyectos conjuntos. Cómo puede acometerse un reto en común si los orígenes y en consecuencia las motivaciones y la cultura ciudadana suelen ser diferentes.

En términos discursivos representaba: dignificar la vida y destacar el orgullo mexiquense.

Esto puede, siendo importante ser parcial y en consecuencia, imperfecto y de esa manera no satisfacer a nadie.

Los retos concretos, a propósito de esta nueva composición política y demográfica parecían ser los siguientes: En lo social, combatir la pobreza y hacer una obra pública del mayor impacto social posible, el retorno social más grande, como suelo comentarlo, a fin de evitar el deterioro en la calidad de vida de quienes ya habitaban antes, y que aquellos a quienes se les solía abrir un espacio para vivir, no convirtieran esperanza en frustración.

No ha sido sencillo. Los niveles de vida, sobre todo en la zona oriente del estado de México, no hemos podido hacerlos repuntar como hubiéramos querido. En el oriente del estado, concretamente desde Ecatepec hasta Amecameca, pasando por Texcoco, Ixtapaluca, Chicoloapan, Chimalhuacán, Valle de Chalco y Chalco, vive el 45 ó 46 por ciento de la población y sólo se generan 24 ó 25 puntos del PIB. Significa entonces que el subempleo, desempleo y en consecuencia frustración, parecen ser elementos de la cotidianidad.

Es por eso que no hay casualidad en la orientación de la obra pública de grandes proporciones. La obra pública menos lucidora, la obra pública que más inversión requiere colectores, emisores, grandes obras hidráulicas para llevar agua potable al oriente del estado, que insisto, se ve poco y se aprecia de primera intención de manera muy escasa, han sido la prioridad y la consigna del gobierno que encabezo.

En lo económico, aprovechar las ventajas competitivas de la entidad y atraer inversión productiva que, de otra suerte, seguiría concentrada, como históricamente había ocurrido, en el Distrito Federal.

El estado de México, como bien se conoce, está a 500 kilómetros de las costas oeste y este, y a mil kilómetros de la frontera norte, el estado de México tiene 14 mil kilómetros de carreteras, caminos vecinales y rurales; el estado de México tiene una planta productiva ejemplar y una calidad de la mano de obra calificada así, o acreditada así frente a propios y extraños y una paz laboral envidiables.

De esa suerte, la intención fue, repito, atraer la inversión y hacer que la gente recorriera el menor número de kilómetros posible para encontrar una oportunidad en el mercado del trabajo. Así se promulgó la Ley para el Fomento Económico, la primera en su tipo en el país que mereció entonces la unanimidad de los miembros de la Cámara de Diputados. Del mismo modo se puso en marcha un ambicioso programa de simplificación de desregulación para abreviar pasos, disminuir el número de trámites y desde luego, facilitar a las personas la consecución de sus propósitos, y se lo digo sin recatos, disminuir la posibilidad de actos de corrupción, que la tramitología, que la burocracia, entendida en su acepción peyorativa, suele traer consigo.

El estado de México en este lapso logró incrementar el número de asegurados permanentes en 350 mil de 800 mil a un millón 150 mil, y más de 4 millones de dólares de inversión extranjera. De esa suerte el estado de México, hoy tiene un clima laboral envidiable, una paz y concordia entre los factores de la producción que le permiten en la entidad con más de 50 mil contratos colectivos de trabajo, tener una huelga vigente hoy, que afecta a seis trabajadores.

La gente tuvo muchas más expectativas y la posibilidad, desde luego, de contar con un clima social no sólo laboral adecuado. Vale la pena señalar, lo digo de soslayo para no detenerme, que la educación ha sido un elemento que ayuda, auxilia y sustenta este aparato productivo ejemplar.

En los últimos años creamos dos instituciones de educación media superior, sobre todo una de ella importante para la vida productiva: el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos, que tiene hoy 31 planteles en el estado, y que vincula mucho más que antes la educación con la producción, la escuela con la fábrica, y de esa suerte da posibilidad de desterrar o cuando menos disminuir el desempleo ilustrado, que es por cierto el más frustrante. Del mismo modo en este tiempo logramos instalar tres universidades tecnológicas y 11 tecnológicos de estudios superiores con idéntica vocación.

En lo político, para ahondar sólo en tres grandes aspectos ya lo hice en lo social y en lo económico. En lo político el reto era abrir más espacios a la participación ciudadana y transferir más responsabilidades a los ayuntamientos.

No sé si seamos el único estado, pero cuando se expidió era el primero, en contar con una Ley del Referéndum; en atención a una disposición constitucional de la reforma integral que tuvo nuestra ley máxima local, que entró en vigor el 2 de marzo de 1995.

Así pues una Ley del Referéndum y mayores facultades a los ayuntamientos, con una doble cara, una doble impresión: son prerrogativas, es una ampliación de la esfera jurídica de los ayuntamientos, pero son también, mayores responsabilidades. No sólo es cambiar de domicilio el trámite, no es sencillamente la desconcentración de tareas y de funciones, sino la asunción cabal de la decisión. En todos los casos el denominador común fue fortalecer al municipio. Es en ese ámbito de gobierno donde el trabajo comunitario acrecienta la magnitud y asegura el retorno del gasto social; es, sin que esto sea privativo del Estado de México, una larga tradición, la de la participación comunitaria.

Expresiones como botón de muestra: el Concurso de Desarrollo Municipal, que involucra no sólo ayuntamientos sino a todas las autoridades auxiliares, ha permitido hacer obra por tres o cuatro veces el monto de los premios que como incentivo y como estímulo hemos establecido para ellos.

Proyectos productivos, estos se derraman e incentivan a grupos siempre que se encuentren organizados. Lo otro parece una expresión irresponsable: reparto indiscriminado de un recurso que es siempre escaso, y cuya fructificación siempre quedará en duda. Y algo muy importante: el control ciudadano no sólo de los actos de gobierno, sino de la obra y de la acción de éste.

En el inicio de la gestión menos del 10 por ciento de la obra pública era fiscalizada, revisada; hoy, merced a los comités comunitarios de control y vigilancia, los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia -COCICOVI por sus siglas-, el 100 por ciento de la obra pública es fiscalizada.

Hay de por medio la incorruptibilidad de los ciudadanos, que no tienen otro pago a su actitud resuelta y decidida, que el reconocimiento de los suyos, de quienes les confirieron, no por el ejercicio de una autoridad formal sino de la autoridad moral esta fiscalización en el ejercicio de recursos que, por cierto, son de ellos.

Además llevamos la descentralización más lejos: atendiendo a grupos específicos, por ejemplo, los pueblos indígenas. En el estado de México se integró un órgano de atención para los grupos indígenas, para cinco etnias que tienen presencia en el estado: mazahuas, otomíes, matlacincas, tlahuicas y nahuas, de tal modo que la política que atendiera a los grupos de los que hoy forman parte, no fuera estrictamente gubernamental, sino en su órgano de gobierno participaran ellos, a fin de que el tramo o los márgenes de equi-

vocación se redujera, porque es política no sólo para los indígenas sino con los indígenas. De igual modo se hizo con grupos ecologistas y con asociaciones de productores, entre otros.

¿A qué problemas nos enfrentamos? Nos enfrentamos primero al de los números. El estado de los contrastes, el estado de los números abultados en todas las estadísticas, somos no sólo el más poblado, bien se sabe, 13 millones de personas; en promedio la entidad crece mil habitantes por día, desde luego de entre ellos los más, quienes llegan de otras partes a sumarse a los mexiquenses originales.

Se requieren enormes inversiones para dar respuestas oportunas a los problemas antiguos, a los rezagos y a los problemas contemporáneos, que empiezan, o mejor dicho a los problemas que de entrada parecen futuros y se convierten en problemas actuales.

Basta dar dos ejemplos para acreditar no sólo la voluntad política sino el deber ético de este gobierno para hacerle frente a la importantísima migración mexiquense. Para atender la demanda educativa, dos de cada tres pesos del gastos social, del presupuesto total programado tienen esa etiqueta. Sólo Ecatepec, hoy, tiene una matrícula de 350 mil escolares, los que tenía todo el estado apenas en 1969. Aumentó, a pesar del crecimiento demográfico, la dotación de agua potable. Es decir, educación y agua potable pueden ser muestra de cuanto se hace por quienes tienen menos y depositan en las autoridades su expectativa.

Hoy nueve de cada diez hogares mexiquenses cuentan con agua potable; dicho de otro modo, en seis años se atendieron tres millones más de domicilios, esto equivale a haber realizado en este periodo la dotación de agua potable a la población del estado de Oaxaca.

Como se observa, atender tales necesidades implica no sólo asignar recursos sino redistribuir competencias y abrir cauces a la participación de la sociedad, en otras palabras, no es un asunto que pueda atenderse de botepronto ni con medidas inmedatistas que porque siendo eficientes en el mediano plazo se podrían clasificar no de deficientes sino de efficientistas.

Soy un convencido de que un problema estructural como el que comento requiere una solución estructural. Entre otras fortalecer, hacer más justa y equitativa la coordinación fiscal entre las entidades y la federación. Desde luego, esto implica, como arista de la reforma del Estado, una redistribución sustantiva de la potestad tributaria.

He hecho en más de un foro el planteamiento de que debe revisarse cómo deben administrarse los dos impuestos, los dos tributos más importantes de este país: el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, que no son, por cierto, por disposición constitucional, impuestos federales, lo son en virtud de la coordinación ya secular, casi secular que se ha efectuado en este país.

Adicionalmente el aumento en nuestra capacidad de recaudación, no sólo, porque esa parece ser siempre la medida más fácil, aumentando los impuestos sino ampliando la base de contribuyentes y combatiendo la evasión y la ilusión fiscal.

En síntesis ¿qué falta por hacer? Depender menos de las participaciones federales y más del ejercicio de la potestad tributaria directa del Estado, y lo mismo para los municipios. Cosa curiosa ha ocurrido, la implantación del Ramo 26 primero y del Ramo 33 posteriormente, que aplaudimos muchos mexicanos no deja de ser una medida importante pero insuficiente. Es una medida municipalista habrá que pensar dos veces si es una medida federalista.

Fortaleciendo la hacienda de los municipios, al que suelen dejar desguarecido, en una condición de desventaja es al ámbito estatal de gobierno, quien en forma práctica tiene como única intervención en el manejo del Ramo 33 hacer las veces de cajero.

Es importante en consecuencia, sin demeritar la posibilidad, la facultad que hoy es de los municipios, que ha fortalecido su hacienda, tener presente que estos son al fin y al cabo expresiones de la división territorial, política y desde luego jurídica de las entidades suscriptoras del Pacto Federal.

Dicho de otro modo, por un lado reivindicar lo que nos corresponde cobrar para devolverlo a la comunidad convertido en bienes y servicios. En el caso concreto de la realidad mexiquense, seguir gestionando la entrega de recursos adicionales a la federación y muy particularmente para resolver de una vez por todas la demanda educativa, y no hacer que año con año tenga que transitarse por un largo calvario y lograr lo que llaman recursos adicionales por alta carga educativa.

Que esto, que cada conquista, justificada toda ella, forme parte ya en cada ejercicio fiscal de los recursos que habrá de recibir el estado. Hoy ocupamos el lugar número 24 en la distribución de participaciones *per cápita*.

Aplicar medidas compensatorias para que ningún municipio reciba menos de lo que había recibido hasta ahora. La implantación del Ramo 33 siendo el origen buena generó inequidad, siendo los criterios fundamentales el poblacional y el de la marginalidad, lo que provocó es que muchos municipios, en el caso del estado, poco más de la mitad, cuando menos en el primero de los años de su establecimiento recibiera menos que el año anterior.

Y no puede ser el único criterio, me parece que siendo importante, siendo válido, insisto, es insuficiente. Es por eso que no solo es una expresión discursiva la que emito esta tarde, sino es darle cuenta a este auditorio dilecto de lo que ya hemos venido haciendo en el terreno de los hechos en nuestra actitud frente a la federación.

En el primer año el estado, de sus propios recursos, compensó a los municipios que habían recibido menos, para que si bien no vieran aumentado el monto de los recursos cuando menos en ningún caso disminuyera.

En suma, reivindicar al municipio no debe ser la posibilidad de oponer sus intereses a los del estado o a que la entidad federativa ejerza su función rectora. Es decir, no son en nuestro caso 122 insulas o expresiones independientes de poder público, sino 122 autoridades locales que deben trabajar en forma coordinada, con hilos conductores para hacerle frente mancomunadamente a problemas que no conocen fronteras que los políticos nos dimos.

El segundo gran apartado: el papel rector de Estado. Vinculado con lo inmediatamente anterior, el gobierno de la entidad capta demandas, asigna recursos y ofrece resultados; para ello tiene una visión de conjunto, claridad de prioridades y, desde luego, capacidad de respuesta.

Es cierto que la ley de planeación establece la necesidad de la planeación local, pero esta está focalizada: esta es específica y concreta, su fin es dar respuesta a las especificidades de cada lugar y atender los problemas singulares de las comunidades. La planeación que hace la entidad federativa es, por el contrario, integral. Se debe regir por criterios de proporcionalidad, de equilibrio, y buscar un trato menos desigual a los que son en los hechos desiguales.

Esta fue una de las decisiones con mayor contenido ético en nuestra práctica del federalismo al que me referí: ¿qué privilegiar, población o marginalidad? Mejorar al municipio en detrimento del estado, no parece ser buena idea.

En este sexenio los ingresos ordinarios municipales crecieron de mil 998 a 7 mil 256 millones, 260 por ciento más. Nunca antes se habían incrementado los recursos locales en tal proporción y en tan poco tiempo. Sin embargo, los municipios con incapacidad para recaudar, con poco desarrollo administrativo y población dispersa, siendo pobres, se volvieron más. Los municipios grandes, sobre todo los metropolitanos, con administraciones más sólidas e intensa actividad productiva, siendo ricos se hicieron más. Así, por ejemplo, Ecatepec recibía este año 3.5 veces y Naucalpan cuatro veces más recursos respecto a sus asignaciones de 1993. En contrapartida, más de 50 municipios pequeños, la mayor parte rurales, vieron disminuir sus participaciones el año pasado a causa de su escasa población. Vale la pena subrayar: independientemente del partido que gobierna.

Para entender mejor el papel del Estado en la distribución de oportunidades, más ejemplos: Tlanepantla es, económicamente, el primer municipio; el más industrializado y con una participación en el PIB nacional de dos por ciento, cifra superior a la que aportan por separado cinco entidades federativas. Naucalpan tiene el mayor número de establecimientos bancarios; Atizapán de Zaragoza cuenta con un importante número de zonas residenciales; Coacalco, Metepec y Cuautitlán Izcalli están entre los veinte municipios mejor equipados del país. Por el contrario, en Villa Victoria, con importante población indígena, la cobertura de agua potable y drenaje es de apenas 44 y siete por ciento respectivamente. En San Felipe del Progreso hay más de un analfabeto por cada cuatro habitantes.

Salta a la vista que los criterios usados para determinar las participaciones no son pues, los mejores: dicho de otro modo son insuficientes, se necesita antes delimitar las responsabilidades de gasto entre los tres órdenes de gobierno. Se trata no sólo de participar en la recaudación federal sino de relacionar fuentes de ingreso, necesidades de gasto y transferencias de recursos a municipios de modo que la participación no sea directa sino que pase por un criterio de redistribución local.

Con mucha mayor razón si no hay una mayoría en la Cámara de Diputados para quitar de enmedio el fantasma de la aplicación sesgada de criterios que puedan tener un ingrediente político ¿qué debe hacerse para corregir esta situación? Distribuir con mayor equidad la potestad tributaria entre los tres órdenes de gobierno, no se trata de transferir más dinero sino facultades. Reforzar y, en su caso, compensar la capacidad recaudatoria local; no para pagar tasas más altas sino para hacer que todos paguen.

Ya hemos dado localmente varios pasos en este rumbo para fortalecer las haciendas municipales:

- Desde el principio, entregamos los recursos de inversión bajo una nueva mecánica basada en la confianza y la simplificación de procedimientos que permitió ejecutar acciones con mayor prontitud.
- Transferimos fuentes de tributación que en otras partes siguen siendo de competencia estatal, por ejemplo:
- El cobro de infracciones a las normas ecológicas o de tránsito.
- La operación del catastro como un complemento para el cobro de impuestos inmobiliarios.
- Cedimos facultades en varios campos de la administración pública.

-
- Apoyamos el aumento y mejoramiento de los recursos humanos y técnicos con que cuentan los municipios.

Cuáles son las prioridades actuales:

- Seguir actualizando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de que la asignación esté adecuada a la aportación del estado a la federación.
- Considerar no sólo la capacidad recaudatoria de los municipios, sino el tipo de necesidades concretas que debe atender cada uno para dignificar la vida de su población.
- Fortalecer el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y nutrir la confianza de cada comunidad en sus autoridades.

Por último, qué debemos hacer:

- Coadyuvar en la definición de una política tributaria nacional que ahonde la redistribución de competencias y consolide la descentralización de funciones. Que no deje de considerar el criterio de los estados.
- Reconsiderar la distribución de los ingresos fiscales e impulsar la capacidad local para generar ingresos propios.
- Extender el ámbito de gestión municipal en la recaudación y financiamiento de la obra pública, procurando siempre el mayor retorno social.
- Mantener lo local como verdadero destino de la descentralización, pues en él se da la participación ciudadana y el trabajo comunitario.

Por lo que respecta al tercer apartado: gobernabilidad y pluralidad, podemos decir que todo lo anterior no puede ser sólo un cúmulo de sugerencias de orden técnico basado en criterios de orden hacendario o estrictamente financieros. La política lo permea todo.

Al diversificar necesidades e intereses, la sociedad exige más participación en la resolución de los problemas que le son más cercanos y le afectan. Esa necesidad de participar se expresa a través de opciones políticas que, siendo distintas, coinciden en lo básico: que a todos les vaya bien y este es el gran reto contemporáneo del estado de México y, quizás del país.

Tal es nuestra experiencia, que por encima del origen partidario formamos un frente común para trabajar juntos. Hoy se dan las condiciones para abrir más la gestión pública a los grupos que pugnan por participar en el desarrollo regional y la política social.

Se amplía así el concepto democracia, para muchos parece ser tan limitada como la democracia representativa, como la democracia comicial. Desde luego es, pero no puede quedarse hasta ahí, hoy el pueblo mexicano está en una actitud mucho más abierta y con la aptitud suficiente para reivindicar su espacio. En consecuencia, hago votos para que de esta manera la democracia gestiva, la democracia participativa, lo inunden todo y este país de varones y mujeres libres, este país de gente que lo quiere como es pero lo ha soñado mejor pueda estar en condiciones de transitar a la siguiente etapa de nuestro ciclo vital como nación en mejores condiciones.

No tengo duda de que los organismos como el INAP, de amplio espectro, de convocatoria tan grande pueda seguir siendo como hasta ahora un excelente lugar donde de manera franca y abierta se pueda hablar sobre estos temas hasta lograr su aterrizaje, su acometida eficaz, porque no siendo -no lo ha sido nunca- un cenáculo de diletantes, sí a partir de expresiones sólidas proponga a la sociedad cuestiones prácticas, concretas y viables.