

Evolución del Federalismo mexicano

7

Los tratadistas de derecho político (constitucional), de ciencia política y, sin duda los historiadores, coinciden en señalar que hasta más allá de la segunda mitad del siglo veinte el federalismo mexicano era casi exclusivamente una estructura jurídica, formal, un deber ser que no encontraba correspondencia en la realidad nacional. El federalismo mexicano consistía, más que nada, en la expresión de un vigoroso regionalismo geográfico y cultural manifestado en tradiciones y festividades, folklore, música, cocina, modos de hablar y un fuerte paisanaje entre los habitantes de las mismas provincias. Era incipiente el federalismo en su dimensión de autonomía política, fiscal, financiera y de desarrollo económico de los gobiernos locales.

**Situación
hasta la mitad
del siglo XX**

Tal situación fue el resultado de un largo proceso de involución política de los estados que integraron la Unión, con la consiguiente pérdida de poder a favor del Centro. Desde la culminación de la Independencia y hasta el inicio del régimen de Porfirio Díaz, en el último tercio del siglo XIX, algunas de las entidades federativas habían mostrado un influyente protagonismo en la escena nacional, como Jalisco, Nuevo León y México, entre otras. La llegada de Don Porfirio a la presidencia y sus sucesivas reelecciones cambiaron radicalmente el clima político. Se requería de un poder único y dominante para pacificar, ordenar e impulsar el desarrollo nacional y dar garantías a la creciente inversión extranjera. Su gobierno echó mano de todos los medios disponibles para centralizar el poder político y económico en el país. Desapareció la débil autonomía de la que aún disfrutaban las entidades.

Pese a lo dispuesto por la Constitución de 1917, eminentemente federalista, los gobiernos inmediatamente emanados de la revolución mexicana no modificaron, en la realidad, el proceso de centralización. Ahora se requería de un poder central fuerte para imponer los objetivos económicos y sociales que propalaba la revolución. La creación de un partido político aglutinador de las diversas corrientes revolucionarias, que en sus primeros tiempos fue único y después dominante, constituyó otro elemento adicional de reforzamiento del proceso centralizador.

Al arribar a la segunda mitad del siglo XX, el federalismo mexicano se hallaba constreñido a un deber ser jurídico plasmado en los textos constitucionales y objeto de especulación

académica, pero sin relación con el acaecer político cotidiano. Comenzó, entonces, un movimiento en el sentido opuesto. Tomó la forma de una gradual descentralización de recursos financieros, de funciones y atribuciones delegadas y los montos de recursos transferidos con ese fin. Estos mecanismos de devolución, propios de un país de organización central, no dejaban de ser paradójicos a los ojos de los federalistas “puros”, en un sistema constitucional de competencia federales explícita y facultades estatales residuales. A este proceso se le denominó, en términos generales, descentralización de la vida nacional o fortalecimiento del federalismo. Con cada nueva administración presidencial el proceso tomó un impulso más vigoroso. La verdad es que el federalismo mexicano no estaba muerto, tan sólo aletargado, adormecido. Sus raíces históricas, como lo señalaron Reyes Heróles y Nati Lee Benson permanecían intactas, alimentadas tan sólo por un regionalismo apasionado.

La federación edificaba obras locales

A continuación presentaremos, de manera abreviada, la evolución de este proceso de fortalecimiento del pacto federal durante los últimos treinta años.

Se decía que la debilidad de las administraciones locales y municipales había obligado al gobierno federal a ampliar su esfera de acción a tal punto, que ejecutaba acciones y programas y edificaba obras estrictamente de la esfera estatal o municipal, mientras que éstas permanecían inactivas, simples expectadoras de los trabajos que les afectaban o beneficiaban directamente.

La mayoría de secretarías de estado y organismos descentralizados actuaban en esas circunstancias. Entre los ejemplos mencionados con más frecuencia se hablaba de los programas de la antigua comisión constructora e ingeniería sanitaria perteneciente a la secretaría de salubridad y asistencia. Tenía como primordial tarea la introducción de agua potable y drenaje a las comunidades de todo el país con menos de 5,000 habitantes. ¿No era acaso una acción propia de la autoridad local o municipal?

Otros programas similares ya desaparecidos, eran: el de CAPFCE (comité administrador del programa federal de construcción de escuelas); el programa de caminos rurales de mano de obra; el de construcción de canchas deportivas para basquetbol y otros deportes; PIDER (programa de inversiones para el desarrollo rural); el de construcción de centros de salud, y muchos más de esa naturaleza.

Las obras locales construidas por la federación resultaban más caras

Se decía que las obras de interés local ejecutadas por el gobierno federal resultarían menos costosas si las llevaran a cabo los gobiernos estatal y municipal; frecuentemente eran ejecutadas por contratistas federales que llegaban desde el centro del país hasta lejanos lugares (para ellos), lo cual elevaba los costos. De otra parte, la incapacidad de esos contratistas para ganarse la voluntad de los particulares y obtener su cooperación, implicaba pérdida de recursos para el gobierno. En muchas localidades del país, se decía, los pueblos están acostumbrados a realizar faenas de trabajo o dar su equivalente en dinero, como colaboración para las obras locales. Esa disposición se pierde cuando las obras se deciden y realizan desde “el centro”.*

*Fue el gobernador Carlos Hank González quien por primera vez expuso estas ideas a la clase política, concisa y claramente, el 3 de septiembre de 1973 en el entonces tradicional “desayuno de los gobernadores” con el presidente.

Se afirmaba que las administraciones locales y municipales eran sustituidas en sus funciones por el gobierno federal porque “carecen de capacidad administrativa y financiera”. Pero no se desarrollaban precisamente porque el gobierno federal las sustituía. Era necesario que se rompiera ese círculo de insuficiencia.

Durante la administración 1976-1982 se produjo un rompimiento importante en la inercia para fortalecer el sistema federal mexicano. Además de expresar una filosofía, se tomaron decisiones y se diseñaron instrumentos administrativos que la llevaron a la práctica. Destacan de esa filosofía, los siguientes aspectos:

- No puede permitirse el debilitamiento de la cohesión interna de la federación. El rezago de una entidad frente al progreso de las que fueron dotadas por la naturaleza de mejores medios, conduciría a sentimientos disgregadores de la solidaridad nacional. La federación cumple la misión de mantener unidos a los desiguales y luchar contra ese fenómeno al mismo tiempo.
- Los estados están capacitados políticamente para emprender acciones que los hagan arribar a estadios superiores de desarrollo económico y social, en virtud de que históricamente han cumplido una etapa importante y tienen frente sí grandes tareas que cumplir.
- Determinadas obras podrán realizarse a través de los gobiernos estatales con mayor eficiencia que si se realizan mediante el pesado aparato burocrático de la federación.
- Encontrar fórmulas políticas y operativas que hagan de cada gobierno estatal, un administrador corresponsable de la obra federal.

En diciembre de 1976 se envió al congreso la iniciativa de una nueva ley orgánica de la administración pública federal, la cual estableció en su artículo 22, la autorización al presidente de la república para celebrar convenios de coordinación con los estados; el texto es el siguiente:

“El presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernadores de los estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas”.

En la primera reunión de gabinete de la administración 1976-1982, se creó formalmente el nuevo instrumento conforme al cual habrían de funcionar los convenios con los estados; se le denominó:

ACUERDO por el que el ejecutivo federal celebrará convenios únicos de coordinación con los ejecutivos estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competente al ejecutivo federal y a los ejecutivos estatales de manera concurrente, así como en aquella de interés común.

(Diario Oficial, 6 de diciembre de 1976.)

Durante la campaña a la presidencia de la república para el período 1982-1988 se puso de manifiesto que la sociedad mexicana exigía disminuir el excesivo centralismo económico, político y administrativo que agobiaba la vida de la nación.

Acción 1976-1982

Nueva ley orgánica de la administración pública

Descentralización de la vida nacional 1982-1988

El gobierno federal encabezado por el presidente de la república electo para el sexenio 1982-1988, dio respuesta a aquella exigencia social, mediante una estrategia que se denominó la descentralización de la vida nacional; fue un proceso que intentó disminuir el alto grado de concentración que padecía y padece la capital federal en todos los aspectos de la vida social: político, económico, administrativo, cultural y educativo.

La descentralización de la vida nacional se concibió como un criterio rector de la administración pública y como una nueva actitud de la sociedad civil. El proceso descentralizador, afirmó el entonces presidente De la Madrid, conducirá al país al aprovechamiento cabal de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana.

La administración federal para el sexenio 1982-1988 sostuvo una política pública en materia de federalismo y descentralización cuyas premisas se enumeran a continuación y que sin duda siguen siendo válidas el día de hoy:

- a) La excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; por otro, provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración.
- b) La descentralización de la vida nacional exige un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual, de revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. La legislación federal y local deberá reestudiarse para definir, conforme a los requerimientos de nuestro tiempo, las funciones que competen al todo nacional, las de carácter estatal y las indispensables para el fortalecimiento del municipio.
- c) La descentralización de la vida nacional constituye una relevante prioridad, para lograr un desarrollo nacional más equilibrado en lo económico, político social y cultural. Deben reactivarse y aprovecharse las potencialidades de nuestro territorio y de la sociedad que han permanecido aún estáticas a causa del proceso centralizador de nuestra realidad histórica.
- d) El federalismo –esencial a nuestro proyecto nacional- y el municipio -célula básica de nuestra organización política y administrativa- requieren de un constante fortalecimiento para lograr los grandes propósitos nacionales que el ejecutivo federal debe atender.
- e) La planeación nacional, democrática y participativa, es fundamental para impulsar la descentralización, incorporando instancias, programas y acciones en el marco del sistema nacional de planeación democrática, fortaleciendo la participación de los estados y municipios en la definición y ejecución del desarrollo nacional.

Convenio único de coordinación

La primera etapa del convenio único de coordinación (CUC) se inició con la transferencia de programas federales de inversión para obras de infraestructura social y económica de alcance local. Desde el punto de vista jurídico los convenios únicos de coordinación representaron un nuevo esfuerzo, en la época moderna, de sistematizar las relaciones entre las tres esferas de gobierno. Su antecedente inmediato fueron los convenios de coordinación fiscal.

La fase inicial de los convenios únicos, representó la decisión política para institucionalizar un canal único de concertación de programas intergubernamentales. Fue un medio

apropiado para que los gobiernos locales vigorizaran su capacidad de programación, administración y ejecución.

En el acuerdo que formalizó la celebración de convenios únicos de coordinación entre la federación y los estados, se asienta el tipo de obras que el gobierno federal puede transferir a los estatales para su ejecución directa:

- Obras en cabeceras municipales.
- Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos.
- Construcción y rehabilitación de vivienda popular.
- Casas de cultura.
- Instalaciones deportivas.
- Cárceles y penitenciarías.
- Caminos vecinales.
- Carreteras estatales.
- Carreteras urbanas.
- Aeropistas.

Las obras de inversión y los servicios públicos que se transferían para ser ejecutados directamente eran, generalmente, los considerados como tradicionales: ampliación de la dotación de agua, que implica obras de agua potable y alcantarillado en el medio rural; incremento de planteles escolares, en los renglones necesarios de construcción y reparación; así como la asistencia en materia de salud, previa construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

Para la adecuada asignación de fondos los representantes de los gobiernos locales presentaban con suficiente oportunidad ante el poder ejecutivo federal, un plan de transferencia de funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos correspondientes a los programas de obras y servicios arriba mencionados. A ese plan se le denominaba la propuesta CUC. Esto era condición para que la construcción de tales obras y la prestación de los servicios quedaran al encargo de los ejecutivos de los estados.

Las experiencias acumuladas en el tiempo que duró la vigencia del CUC, permitieron consolidar su estructura y ampliar la cobertura de programas; facilitaron la concertación de acciones con un amplio número de dependencias coordinadoras de sector; con las entidades paraestatales sectorizadas y no sectorizadas e incluso con algunas unidades dependientes de la presidencia de la república; se abarcó gran parte del universo de las acciones de interés común y de competencia concurrente de los gobiernos federal y estatal.

En aquella época el CUC contempló mecanismos para formalizar la participación de los gobiernos estatales en los programas prioritarios del gobierno federal, tales como el sistema alimentario mexicano; productos básicos y los programas de COPLAMAR (coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados).

En enero de 1983 las 31 entidades federativas signaron un nuevo convenio de coordinación en sustitución del CUC. Se denominó convenio único de desarrollo (CUDE).

El principio rector del convenio único de desarrollo era la descentralización de la vida nacional, entendida como un conjunto de actividades y decisiones encauzadas a un desarrollo territorial más equilibrado de la nación.

Obras transferidas

Cómo operaba el CUC

Logros del CUC

Convenio único de desarrollo

Basado en este principio rector, se pensó ampliar las facultades y atribuciones de los estados para apoyar al federalismo, impulsando la producción y el empleo fuera de las zonas de alta concentración urbana; también se pretendió descentralizar la vida nacional en los aspectos político, administrativo, económico y cultural.

¿Por qué CUDE?

A la consolidación del CUC como instrumento de actuación intergubernamental para el desarrollo, se adicionó la exigencia de una mayor coordinación de los gobiernos federal y estatal, así como la participación de los municipios y de los sectores social y privado, en la planeación nacional del desarrollo.

La denominación del CUDE respondía a la convicción de que estos convenios iban más allá de una mera coordinación entre los tres órdenes de gobierno. En realidad se transforma en un instrumento para impulsar el desarrollo regional.

Propósitos específicos del CUDE

Los ejecutivos federal y estatales estuvieron de acuerdo en instrumentar mediante el CUDE, un conjunto de propósitos específicos de mutuo interés:

- Establecer un sistema estatal de planeación democrática, congruente con el sistema nacional, siendo el Comité para la planeación del desarrollo estatal COPLADE, la instancia de comunicación y vinculación entre ambos sistemas.
- Establecer el compromiso concreto de que el gobierno federal transfiriera al gobierno estatal los servicios de educación (preescolar, primaria y media básica) y de salud pública (primero y segundo niveles); asimismo, se señalan los bienes, obras, servicios públicos, funciones y recursos que podrían ser transferidos.
- Establecer la coordinación de acciones en materia de fortalecimiento municipal, mediante la participación de los propios municipios con objeto de ampliar su capacidad política, económica, social y administrativa; se otorgaba participación a los municipios en el proceso integral de planeación, mediante su vinculación en el seno de los comités de planeación del desarrollo estatal (COPLADES).

Los programas de desarrollo económico constituían la substancia del CUDE y comprendían tres tipos de acciones:

- a) Acciones de inversión y de gasto federales descentralizadas a los estados.
- b) Acciones derivadas de las atribuciones específicas de las dependencias y entidades sectoriales de la administración pública federal, que requerían de coordinación con el estado, y
- c) Acciones derivadas de la competencia estatal, que necesitaban de la coordinación con el ejecutivo federal.

La expresión práctica de estas acciones eran los llamados programas estatales de inversión (PEI).

Programas de desarrollo económico

No obstante que se consideraba al CUDE como el convenio intergubernamental único, como su nombre lo expresaba, en aquella administración (1982-1988) se multiplicaron los programas de inversión coordinada entre los tres órdenes de gobierno.

Se enumeran enseguida las principales categorías de programas que existieron en la época, adicionales al CUDE:

- PEI, programas estatales de inversión, mediante los cuales el gobierno federal transfería a los estatales sus propios proyectos de inversión en cada estado.
- PROSEC, programas sectoriales concertados, mediante los cuales se incorporaba al esquema de los convenios únicos otras acciones realizadas por el gobierno federal o los gobiernos estatales, por sí solos o coordinadamente con otras entidades, como el entonces llamado programa de desarrollo turístico del mar de Cortés.
- PRODES, programas de desarrollo estatal que contemplaban la participación de los sectores privado y social para el desarrollo de regiones, sectores o productos que cada estado consideraba estratégicos para su desarrollo.
- PIDER, programas integrales de desarrollo rural, cuyo propósito era canalizar recursos de inversión federal a miniregiones y comunidades rurales, bajo los lineamientos estrictos de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, pero con la participación directa de las propias comunidades.
- COPLAMAR, programas para zonas marginadas, que atendían a aquellas regiones en el país que mostraban el mayor grado de pobreza y atraso relativos. Una vertiente muy exitosa de esa experiencia fue el programa IMSS-COPLAMAR, que sumaba a los recursos presupuestales federales ordinarios, los más abundantes y, tal vez mejor administrados, del IMSS.
- PEPES, programas de emergencia de protección al empleo, que trataban de paliar los problemas derivados de la falta de fuentes de trabajo en zonas rurales y urbanas críticas.

Diversidad de programas intergubernamentales

En los dos sexenios que comprende el periodo que va de 1976 a 1988 el acento político de la descentralización recayó en el orden estatal. No podía ser de otra manera puesto que son los estados o entidades las creadoras y constituyentes del pacto federal o pacto de la Unión. Los estados han sido los primeros en exigir el cumplimiento del sistema federal tal como lo consagra la Constitución. Los estados estaban en su derecho de exigir la reivindicación del sistema federal. Por tal razón, a ellos se dirigió la política pública de fortalecimiento del federalismo. Se explica, entonces, la gran importancia y el éxito que tuvieron, en su momento, el convenio único de coordinación (CUC) y el convenio único de desarrollo (CUDE) como instrumentos del incipiente retorno al federalismo originario.

Énfasis en el orden estatal

La incorporación del orden municipal se hizo gradualmente, en particular, en las entidades relativamente menos desarrolladas en las que la presencia de programas federales de inversión representaban la única opción de crecimiento.

Sin embargo, la situación dio un cambio radical a partir del siguiente período sexenal (1988-1994), privilegiando a los municipios y, sobre todo, directamente a las comunidades. La misma orientación se mantuvo en el sexenio siguiente (1994-2000) aunque con un impulso disminuido.

A la mitad del sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el gobierno federal tomó la determinación de modificar la denominación del convenio único de desarrollo (CUDE) por la de convenio de desarrollo social (CDS). La explicación se

El programa nacional de solidaridad

encuentra en el hecho de que los convenios únicos cambiaron su orientación hasta transformarse en uno de los instrumentos para la ejecución del programa nacional de solidaridad, conocido por su siglas (PNS) o simplemente “Solidaridad”. Los CDS fueron, realmente, solo una más de las vertientes del programa dominante, que era Solidaridad.

La atención a la población indígena, a los campesinos que laboran en tierras de temporal y a los habitantes de zonas urbanas marginadas, todos ellos viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema, se convirtió en uno de los objetivos privilegiados de la nueva administración. El combate a la pobreza se erigió como una política pública central.

Para conjuntar los esfuerzos de combate a la pobreza, se tomó la decisión de elevar a la categoría de programa nacional una serie de experiencias exitosas de inversión, en diversas partes del país, en las que las comunidades beneficiadas desempeñaron un papel protagónico al lado del propio presidente de la república y de sus más cercanos colaboradores.

El programa intentó, con eficacia, articular las acciones de la sociedad y de los tres órdenes de gobierno. Su objetivo era mejorar las condiciones de vida de la población más pobre del país, respondiendo de manera directa, efectiva e inmediata a sus múltiples necesidades. Solidaridad se constituyó en el sinónimo de la política social del gobierno federal.

Características de Solidaridad

Una de las claves de su éxito indudable, fue que Solidaridad logró captar de manera directa e inmediata, las necesidades de la comunidad y las demandas reales de la población, en el sitio mismo donde se dejaban sentir con más fuerza. Otra clave de la aceptación del programa fue la participación de los beneficiados. Se abrieron espacios para la participación comunitaria y para la concertación entre la sociedad “de base” o como dicen algunos sociólogos, la “raíz de la sociedad” y las autoridades. El programa logró transformar las preocupaciones de la población en actitudes ciudadanas más responsables frente a sus propias carencias materiales. Solidaridad tuvo presencia en todos los estados y todos los municipios del país.

Principios y método de trabajo

Solidaridad operaba a partir de cuatro principios:

1. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades (se intentó no establecer condiciones ni imponer decisiones cupulares).
2. Participación plena y efectiva de las comunidades (en todas las fases del trabajo).
3. Corresponsabilidad (cada parte involucrada tenía asignadas acciones específicas a realizar y recursos humanos, materiales o financieros que aportar).
4. Honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos (se creó un sistema de “contraloría social” para que las propias comunidades vigilaran y evaluaran el uso de los recursos).

Mediante la aplicación de estas ideas rectoras los operadores del programa intentaron eliminar el paternalismo y el populismo, que usualmente acompaña a las acciones de dotación de recursos gubernamentales a cambio de trabajo comunitario. Se evitaron uno y otro, pero a cambio se generó una fuerte relación clientelar de la población hacia Solidaridad (tal vez era un objetivo que se buscaba deliberadamente).

El Programa Nacional de Solidaridad estaba imbuido de una idea antiburocrática y casi antigubernamental. Para promover trabajos en beneficio directo de las comunidades se propuso acudir hasta ellas, sin intermediarios. Hizo a un lado, con elegancia, a las instancias federales formalmente responsables, es decir, a las secretarías del despacho encargadas de funciones específicas, tales como agricultura, forestería, salud, comunicaciones, obras públicas y otras. También dejó de lado o casi, a los gobiernos estatales y sus dependencias. Acudió directamente a las comunidades. Sin embargo, en la mayoría de los estados del país algunas comunidades modestas están constituidas en municipios. Por tanto, salvo en los grandes municipios urbanos que no representan ni el 5% del total, Solidaridad tomó al municipio semiurbano y rural como el eje sobre el cual giraban sus intensas cuanto variadas acciones.

Los pequeños municipios del país -en términos de población y de recursos que no por el tamaño de su territorio- constituyen la inmensa mayoría; reaccionaron con calidez y entusiasmo ante la inesperada atención que les prestaba un programa presidencial con relativamente abundantes recursos disponibles. El éxito de Solidaridad desde el punto de vista de sus resultados es innegable. El país entero se puso en pié de trabajo al llamado de Solidaridad.

El programa fue puesto como ejemplo, por diversas instituciones internacionales, como una opción válida para el combate a la pobreza por parte de los gobiernos nacionales tanto en los países en vías de desarrollo como en los llamados en transición, como México.

Fueron los aspectos políticos del programa los que constituyeron un obstáculo para su continuación. A lo largo y ancho del territorio nacional se crearon decenas de miles de pequeños agrupamientos de base denominados “comités de Solidaridad”, cuya lealtad y reconocimiento era de tipo personal, no institucional, hacia los organizadores y activistas del programa, encabezados por el propio presidente de la República. Solidaridad formó una nueva generación de jóvenes dirigentes, socialmente motivados, sazonados en la experiencia de campo y con excelente preparación académica. Ello no tenía, de suyo, nada objetable y mucho que aplaudir. El problema se presentó cuando esa nueva generación aspiró de inmediato, estimulada por sus jefes, a ocupar importantes cargos de elección popular. A los políticos de larga trayectoria, a los líderes tradicionales, a la “nomenclatura” del PRI, les disputaron con éxito escaños senatoriales, diputaciones locales y federales y presidencias municipales, sin haber transitado por la larga espera que implicaba, en aquel entonces, la militancia partidista en el PRI.

Al arribo de la nueva administración gubernamental federal, Solidaridad desapareció.

La administración del presidente Ernesto Zedillo realizó un análisis crítico de anteriores fórmulas de la política social, un tanto disimuladas en el marco de fortalecimiento del federalismo. Se partió del reconocimiento franco que la pobreza en el país, en particular la pobreza extrema, se había incrementado no solo en números absolutos sino posiblemente, también, en términos relativos.

“Hay en nuestro país un grupo formado por varios millones de mexicanas y mexicanos que por generaciones no han heredado más que rezagos y carencias; que vive con la

Los municipios y Solidaridad

Los programas de la administración 1994-2000

fuerza de su dignidad y con el aliento de una una pequeña esperanza. Son los más pobres de México, que luchan por liberarse del círculo vicioso de la desnutrición, insalubridad, enfermedad e ignorancia”.

Ernesto Zedillo, 1997.

Se consideró que los programas sociales anteriores, en especial el de Solidaridad, todavía con la pretensión de descentralizar la vida nacional, no habían atacado directamente las raíces de la pobreza extrema concentrando la atención, más bien, en la infraestructura y las condiciones físicas en las que se desenvuelve la vida de las personas de escasos recursos. La nueva propuesta social, a cambio, corregiría directamente las causas de la pobreza que no son otras, se dijo, que la desnutrición, la enfermedad y la ignorancia.

Se creó el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, el PROCRESA.

Solidaridad había “brincado” el nivel de los gobiernos estatales, para todo efecto práctico, apoyándose y dotando de recursos a los municipios y a las comunidades. Progresas, a su vez, dio un paso mas adelante dejando a un lado a los municipios y brindando apoyo directo a los núcleos familiares a través de las madres de familia. El gobierno federal otorgó un subsidio mensual en efectivo a las familias en condiciones de pobreza extrema, a condición de que sus miembros acudieran a los centros de salud. A los hijos de esas familias se les concedieron becas, también en efectivo, siempre que no dejaran de asistir a la escuela primaria o secundaria. Las becas para niñas eran superiores en monto para compensar la desigualdad de oportunidades.

Al paso del tiempo algunos programas de descentralización de la vida nacional cambiaron de carácter, transformándose en acciones de política social. Un ejemplo: Solidaridad se ubicó a horcajadas entre ambas políticas públicas; Progresas solo debía ser entendido como una acción en el ámbito social.

La administración federal en aquellos años continuó ciertas acciones muy arraigadas en la población, las de los desayunos escolares, libros de texto gratuitos y apoyo a la mujer, entre otras; adicionalmente puso en operación varios programas en todas las entidades cuya naturaleza pertenecía a la política social. Tales fueron los casos de los programas de certificación de derechos agrarios, PROCEDE, y de apoyo directo a productores agrarios, PROCAMPO.

La administración del presidente Zedillo optó por un camino diferente para avanzar en el fortalecimiento del pacto de la Unión. En el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio de 2001, las asignaciones a estados y municipios quedaron autorizadas del modo siguiente:

Primero.- En uno de los llamados Ramos Generales del presupuesto, el 23, se incluyen transferencias a las entidades federativas para ser destinadas “exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas”. (PEF, Art. 5°). En el texto del PEF se incluye la asignación, estado por estado, destinada a apoyar el saneamiento financiero o sea la deuda pública estatal.

Transformación del Ramo 33 del Presupuesto Federal

Segundo.- En adición a las participaciones a las que por ley tienen derecho los estados y municipios, las aportaciones federales para propósitos genéricos y específicos se incrementaron considerablemente en ese período. A ellas se refiere el Ramo General 33 contenido en el artículo 9º del citado Decreto.

Tercero.- Se autoriza a las dependencias y entidades federales a transferir recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, mediante convenios.

La distribución de las aportaciones del Ramo 33 para el año 2001 se muestra en el cuadro siguiente:

RAMO GENERAL 33	
Distribución de las aportaciones federales a estados y municipios 2001	
Total	100 %
Fondo de aportaciones para la educación básica y normal	60.0
Fondo de aportaciones para los servicios de salud	12.5
Fondo para la infraestructura social estatal	1.2
Fondo para la infraestructura social municipal	8.3
Fondo para el fortalecimiento de los municipios y de las Demarcaciones territoriales del D.F.	9.2
Fondo de asistencia social	1.4
Fondo de infraestructura educativa	2.0
Fondo para la educación tecnológica y de adultos	1.3
Fondo para la seguridad pública de los estados y del D.F.	2.2
Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001. (PEF)	

Los dos primeros renglones, educación y salud, corresponden a las transferencias derivadas de sendos convenios de descentralización. Son los recursos que los estados administran para la atención de las funciones que ahora ejercen esos gobiernos. En conjunto representan 72.5% del total. La restante cuarta parte, o más se transfiere a los municipios con bastante flexibilidad en cuanto a su destino final. Un porcentaje muy pequeño lo reciben los estados para inversiones que son de su interés. Las cifras anteriores ponen de relieve que también la administración del sexenio 1994-2000 dio preferencia a los municipios para el manejo de recursos federales adicionales, puesto que los programas de descentralización de la educación y la salud existían con anterioridad.

Ha habido otros avances en el camino de la descentralización. Algunos recursos asignados a las entidades y las dependencias han sido transferidos a los estados mediante convenios, en adición a los capítulos de salud y educación. En efecto, el PEF establece:

“ARTÍCULO 10. Las dependencias y entidades, con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios, podrán reasignar recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales, correspondientes a programas federales”.

Hoy en día, la tendencia de los gobiernos locales es a retornar a los principios financieros del sistema federal, pero no por el camino único de las transferencias unilaterales de recursos federales, ni del Ramo 33 ni menos del Ramo 23 o mediante convenios. Se busca obtener y recuperar la “potestad fiscal” sobre sus ingresos ordinarios, es decir, ampliar el ejercicio de sus competencias tributarias y evitar que una parte de las transferencias federales adicionales, se aten a programas federales (con o sin aportaciones locales).

Tales pretensiones están plenamente justificadas tanto desde un punto de vista constitucional como político. Hay que reconocer, sin embargo, que en un sistema auténticamente federal esta vía tiene limitaciones importantes derivadas de las obligaciones del gobierno nacional para promover un desarrollo regional equilibrado y, en especial, cumplir los objetivos nacionales fundamentales.

La ley de coordinación fiscal de 1980

En el texto del convenio único de coordinación firmado en 1977, se asentó que el ejecutivo federal propondría al Congreso de la Unión la expedición de una ley general de coordinación fiscal entre la federación y los estados, que regulara las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortaleciera las finanzas públicas locales.

La ley general de coordinación fiscal entró en vigor en 1979¹. En ella quedó establecido el sistema nacional de coordinación fiscal.

Dentro de este sistema las participaciones se determinan en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideran de recaudación exclusiva de la federación (impuestos al comercio exterior). Como se verá adelante, este mecanismo ha generado un incremento sustancial en los recursos que la federación participa a los estados y a los municipios.

Antes del surgimiento del sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF) de 1979, la SHCP había celebrado convenios con todas las entidades federativas para el cobro de las tasas generales y estatales del impuesto sobre ingresos mercantiles y otros impuestos especiales, así como para delegar funciones a los estados para la administración, liquidación y recaudación de los impuestos coordinados. Esos convenios establecían obligaciones y derechos recíprocos entre los ejecutivos federal y estatales, sobre un reducido número de impuestos y la distribución de las correspondientes participaciones, mismas que sólo abarcaban la cantidad recaudada en tales impuestos.

A partir de 1978, los convenios mencionados fueron integrados en los denominados convenios uniformes de coordinación fiscal y que han sido suscritos por la SHCP y todos los estados. El objetivo de estos convenios era simplificar las obligaciones y los derechos de las partes. Los convenios permiten la adhesión de los estados al nuevo sistema nacional de coordinación previsto en la ley sobre la materia. Tienen vigencia fuera del esquema único, aunque su contenido esta enmarcado en los señalamientos del mismo.

¹ En realidad esta ley se puso en vigor en dos etapas:

1) el 10 de enero de dicho año entran en vigor las disposiciones referentes a los organismos en materia de coordinación (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC); y, 2) el 1º de enero de 1980, entraron en vigor las demás disposiciones (de las participaciones, del S.N.C.F. y de la colaboración entre las entidades federativas y la federación).

El instrumento que da las bases para el surgimiento del Sistema Nacional de referencia, es la ley de coordinación fiscal que entró en vigor en 1980, abrogando la de 1953. Asimismo, abroga la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas de 1940 y la ley que otorga compensaciones adicionales a los estados coordinados en el impuesto sobre ingresos mercantiles de 1953. Con esta medida se dio un proceso de reestructuración de las relaciones intergubernamentales en materia tributaria.

Los principales objetivos de esa ley son: coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y el Distrito Federal; establecer y distribuir las participaciones a dichas entidades; fijar las reglas de coordinación administrativa entre las autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y sentar las bases de su organización y funcionamiento.

Según la ley de coordinación fiscal el fondo general de participaciones está integrado por el 13% de los ingresos totales obtenidos por la federación durante un año, por concepto de impuestos. Este fondo se incrementará con el porcentaje que represente en dichos ingresos la recaudación de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan derogar o dejar en suspenso al adherirse al sistema de coordinación fiscal.

A principios de la década de los setentas se crearon los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES). Eran mecanismos de coordinación de acciones entre los niveles de gobierno federal y estatal; intentaban ser, también, instrumentos estatales de programación.

Planeación y programación regionales

Su origen era federal y su creación fue auspiciada en 1971 por la entonces secretaria de la presidencia, de la que dependieron hasta 1976; en ese año fueron reestructurados para adecuarlos a los esfuerzos de programación económica y social y lograr que los estados y municipios participaran en forma más activa en las tareas de su desarrollo.

En 1981 el gobierno federal adquirió el compromiso de desaparecer los comités promotores del desarrollo socioeconómico (COPRODES), de naturaleza federal, en la medida que los gobiernos estatales crearan como acto propio, los comités de planeación para el desarrollo (COPLADES).

Este compromiso convenido permitió que los gobiernos estatales se constituyeran responsables de la planeación estatal y regional, integrándose al sistema nacional de planeación.

Con esta medida el proceso de planeación estatal recae en el nivel local. La federación logra avanzar hacia el sistema nacional de planeación.

Las principales funciones de los comités son:

- Coordinar la formulación, actualización e instrumentación del plan estatal de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen la administración pública federal, el gobierno del estado y los ayuntamientos respectivos.

- Coordinar las acciones de planeación, programación y ejecución de los tres órdenes de gobierno.
- Evaluar los resultados de las actividades anteriores.

Los Coplades continúan operando hasta la fecha, aunque sin fuerza política real porque el gobierno federal ya no los considera instrumentos necesarios para la transferencia de recursos ni para la coordinación de acciones.

**La
descentralización
administrativa:
educación y
salud**

Una vertiente distinta del fortalecimiento del federalismo se desarrolló en paralelo a los programas descentralizados de inversiones descritos en los párrafos anteriores. Se alude a dos grandes e importantes esfuerzos de descentralización administrativa en las áreas de educación y salud. Ambas políticas públicas se estudian con cierto detalle en los capítulos correspondientes a las secretarías de educación pública y de salud. Los procesos han tomado muchos años en desenvolverse, más de quince. Se iniciaron como programas de desconcentración territorial y funcional, para transformarse luego en verdadera descentralización jurídico-administrativa. Las políticas públicas se hallan en etapa de consolidación definitiva, como se explica en otra parte de este texto.