

36
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE POLITICA SOCIAL

**REFLEXIONES DEL GOBIERNO FEDERAL DEL
"NUEVO FEDERALISMO" Y SU VINCULACION CON
LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO 1995-2000.**

TRABAJO DE INVESTIGACION

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
SELENE ELOISA MADERA FLORES**

ASESOR: LIC. ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

ACATLAN, EDO. MEXICO

1997



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

El presente trabajo de investigación se lo dedico a:

A mi madre.

Por ser la luz que ilumina siempre mi camino solo puedo decirte gracias por que nunca encontraría las palabras para expresar mi gran amor por ti, asimismo por tú apoyo en lo que he deseado emprender, pero sobre todo por tu gran amor y paciencia.

A mis hermanos:

Carlos, Oscar

Por ser siempre mis compañeros inseparables, su gran amor y cariño siempre han estado conmigo, nuestros logros y fracasos siempre los hemos compartido, es por esto que quiero brindarles este pequeño esfuerzo.

A Cely:

Mi gran compañera, por ser siempre el pequeño amor de mi vida, gracias por siempre estar conmigo.

A mi esposo Arturo:

Desde el momento que decidimos compartir nuestros sueños, siempre hemos caminado juntos, por entregarme siempre lo mejor de tú persona, pero sobre todo por continuar con este gran sueño.

A mi sueño:

La distancia que estas tú ante mis ojos es infinitamente menos importante que el oscuro temor de que no existas.
Te amaré eternamente y aún después.

INDICE

	Pág.
Introducción	1
CAPITULO I CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE FEDERALISMO Y LA POLITICA SOCIAL	
1.1. Antecedentes del Federalismo en el Mundo	3
1.2 Antecedentes del Federalismo en México	7
1.3 Interpretación del Federalismo	11
1.3.1 El principio Político y Social	13
1.3.2 Federalismo y Confederación	14
1.3.3 Federalismo y Sistemas Afines	15
1.3.4 Sistemas Federales Maduros e Incipientes	16
1.3.5 Federalismo y Relaciones Intergubernamentales	17
1.4 El Nuevo Federalismo	18
1.4.1 Objetivos Generales del Programa del Nuevo Federalismo	20
1.5 Interpretación de la Política Social	22
1.5.1 Modelos de Política Social	26
CAPITULO II FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN	
2.1 Debate Actual sobre la Descentralización y el Federalismo	32
2.2 Subprograma	38
2.2.1 Federalismo y Descentralización	38
2.2.2 Objetivos Específicos	39
2.2.3 Estrategias	40

	Pág.
2.3 La Participación como Política Social para la Descentralización	40
2.4 Descentralización y Gobernabilidad	47
CAPITULO III LA POLITICA SOCIAL Y EL NUEVO FEDERALISMO	
3.1 La implementación del Programa Nuevo Federalismo 1995- 2000 en la Política Social	50
3.2 Políticas Descentralizadoras	52
3.2.1 Federalismo Educativo ó Descentralización Educativa	55
3.3 Hacia una Nueva Política Social	58
3.3.1 Estrategias	59
3.4 Ramo XXVI: Superación de la Pobreza	61
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA	79

INTRODUCCION

En América Latina, la reforma del Estado se ha centrado en la privatización de amplios sectores de la Administración Pública y en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos, para impulsar al sector privado como eje principal de desarrollo económico nacional; paralelamente a estos esfuerzos varios países como México han iniciado los procesos de descentralización y fortalecimiento del federalismo.

Los profundos cambios que existen en este momento han obligado a una revisión del papel del gobierno federal, estatal y municipal de los que realmente pueden y deben desempeñar en la promoción del desarrollo, ya que invariablemente, implícita o explícitamente, todos se pronuncian por un fortalecimiento de los gobiernos estatales y sobre todo municipales por su relación directa e inmediata con la población.

En este sentido las necesidades sociales son diferentes en cada sector de la población por la cual es necesario que la Política Social se descentralice como lo indica el programa del Nuevo Federalismo 1995-2000 el cual buscará que la población sea realmente beneficiada de manera directa, y llegue realmente a quien más lo necesite.

Es por esto que el presente trabajo denominado " Reflexiones del Gobierno Federal del "Nuevo Federalismo" y su vinculación con la Política Social en México 1995-2000 establecimos como objetivo general el observar los planteamientos, objetivos y propuestas del Nuevo federalismo, su vinculación con la política social, tomando en cuenta los siguientes hechos: las características actuales del federalismo, su diagnóstico y evaluación, así como, los argumentos que han conducido al Nuevo federalismo. De la misma manera observar las necesidades y problemas que se han detectado de manera intuitiva (equidad en la

distribución de recursos, la regionalización de los programas de política Social.

En este sentido las necesidades sociales de estos son diferentes y enmarcada así la política social en el programa del Nuevo Federalismo 1995-2000 se buscara que la población sea realmente beneficiada de manera directa y sean atendidas las demandas de quien realmente más lo necesite. Para seguir el planteamiento general del presente trabajo el primer capítulo hacemos una breve referencia conceptual sobre aspectos generales del federalismo y la política social. Dichos conceptos fueron básicos en el trabajo de investigación, por lo cual se discutió su significación e interrelación.

En el segundo capítulo se abordará el tema de descentralización, ya que a menudo se ha discutido la diferencia con el concepto más amplio que es el federalismo, ya que siempre se piensa que son sinónimos, por otra parte se tratará el tema de la participación social como parte importante que se ha visto fortalecida en los últimos años, ya la sociedad ha dejado de ser un ente pasivo para convertirse en parte activa. Por último en el tercer capítulo, relativo a la Política Social y el Nuevo Federalismo, se señalará la importancia de la implementación del programa ya que en el rediseño del sistema federal las Políticas Sociales constituyen un foco privilegiado para el análisis de este proceso.

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL FEDERALISMO Y LA POLITICA SOCIAL

Para ubicar el contexto general de nuestro análisis es necesario plantearnos un primer aspecto en lo referente a los antecedentes y conceptos básicos que debemos utilizar para tener un marco teórico que nos permita desarrollar la situación actual en la que estará inmersa nuestra investigación.

1.1. Antecedentes del Federalismo en el Mundo

Es necesario remontarnos a los orígenes del sistema federal, estudiando los pensamientos de los grandes pueblos que hicieron posible el legado que ahora tenemos y al cual debemos comprometernos para hacer de él un federalismo fuerte.

El Federalismo, según sostienen las principales doctrinas del tema, "tiene su origen en Norteamérica en 1787, y nació como un pacto jurídico-político realizado por las trece colonias que se encontraban bajo el yugo inglés, en donde aquellas que a pesar de estar bajo el dominio de los ingleses conservaban cada una su propia independencia con respecto a las demás"¹, cada uno administraba su economía, sus recursos, pero coincidiendo todas en su cultura, idioma, religión y costumbres; es decir, culturalmente todas las colonias formaban un solo pueblo y su ideal consistía en encontrar su plena independencia de la corona inglesa.

¹ Guzman Rodriguez, José "El Federalismo en la modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales"
Ed. IAPO, 1995, México, p.4

Cansadas las colonias del imperio inglés, comenzaron a preparar su independencia, concientizando al pueblo de la importancia y trascendencia de tal medida, así como de los beneficios que de ella se derivan en todos los aspectos: "políticamente buscaban darse su propia forma de gobierno, separase de la opresión inglesa consolidando su independencia y evitar posibles invasiones extranjeras futuras, socialmente el pueblo se identificó como una nación independiente, con sus propias costumbres y cultura que rivalizaban una gran parte de la ideología inglesa; económicamente, las colonias norteamericanas buscaron la forma de administrar sus propios recursos, y terminar definitivamente con el estrecho tutelaje inglés"².

De esta forma y sin proponérselo en Norteamérica se originó el *Federalismo* como una forma de organización política.

Es válido hablar de una nueva creación pues al "año de 1787, las dos únicas formas de gobierno conocidas eran el Estado Unitario y la Confederación, el Federalismo llegó a ser la combinación adecuada a sus ideas principales; por un lado, cada uno de los estados miembros conservaba su soberanía, por el otro, crear un supremo poder repartiendo las facultades entre los estados y la Federación."³

El Federalismo nace así como una de las respuestas de las teorías políticas ya existentes, poniendo fin al coloniaje inglés, dándose su propia forma de gobierno, distribuyéndose libremente los recursos y captando sus ingresos sin rendir tributos a nadie, dando vida a la independencia americana. El problema fundamental que se planteó en el sistema federal fue el de la distribución de competencias entre el estado Federal y los estados miembros; de acuerdo con las teorías del

² Ibid P 4

³ Ibidem P 5

Federalismo, de ese tiempo - Hamilton, Madison, Jay y Tocqueville - " lo que se operó en el sistema federal fue un reparto de soberanías entre el estado Federal y los estados miembros, al concertar el pacto federal, ceden los estados una parte de su soberanía al estado federal y conservan la soberanía que se han reservado, de ahí que esta doctrina haya sido llamada de la cosoberanía.⁴

De esta forma a la constitución federal le correspondió definir la competencia del gobierno federal, poniendo como regla general la de la soberanía de los estados miembros y la excepción, la soberanía expresamente otorgada a la federación quedó reservada a los estados.

Es así que podemos sintetizar afirmando que el Federalismo nace por la necesidad de las trece colonias norteamericanas de separarse definitivamente de la opresión inglesa y consumir su independencia política, económica y cultural; nace el federalismo como una forma de organización política o pacto jurídico - político, por medio de la cual la naciente unión norteamericana encontró la solución para darse su propia forma de gobierno, conservando la soberanía de cada estado y creando un poder superior, encontró su independencia y la fórmula para evitar posibles invasiones extranjeras.

La labor política realizada por las trece colonias norteamericanas no se separa de las doctrinas y acontecimientos políticos desarrollados al mismo tiempo en Europa, en especial en Inglaterra y Francia; por el contrario, podemos decir que los norteamericanos recogieron la práctica que les pusieron los ingleses, y las teorías de los franceses para dar nacimiento a lo que hoy llamamos Federalismo, se dio origen al desarrollo "de nuevas ideas de gran trascendencia, entre ellas la necesidad de un gobierno representativo y popular, la teoría de un poder

⁴ CFR. Sayeg Helú, Jorge "El Constitucionalismo Social Mexicano", E.C.E., 1981, México, p. 106

1.2 Antecedentes del Federalismo en México.

La presencia histórica del federalismo, así como su concepción doctrinal, nos obliga a meditar sobre sus orígenes, sobre aquellas primeras ideas que comenzaron a manejar grandes hombres y que seguirían desarrollándose por muchos más hasta llegar a conocerlo en nuestro días como federalismo.

El Federalismo mexicano no se puede desvincular de su pasado; ya "en Inglaterra en el siglo XVII se escuchaban las voces que pedían un nuevo sistema, un cambio de vida, una Constitución justa que contemplara los derechos individuales del hombre. Más tarde, en Francia se levantaría el pueblo en protesta hacia el sistema impuesto, logrando la famosa Carta de los Derechos del hombre y del Ciudadano, que también era apoyada por el pensamiento de los ilustres personajes, cuyas ideas iban engrosando el libro del nuevo sistema al que finalmente se le pondría un nombre por parte de los norteamericanos: El Federalismo"⁷

Una vez concebida la idea federalista, otros pensadores desarrollarían sus posturas esenciales; de esta forma, Alexis de Tocqueville, Hamilton, Madison y Jay, se encargarían de dar a conocer a toda América y a la Europa misma, el contenido del nuevo sistema federal que surgió en el mundo, como una reacción contra el coloniaje, los reyes y el sistema central opresivo y retrógrado.

Más tarde, México no tardaría en vivir y sentir lo que el mundo vivía; los mexicanos sumidos en el poder del rey, tuvieron que reaccionar contra el coloniaje; la influencia de Estados Unidos y Francia era un aliciente más para emprender la lucha y llegar a conquistar una

⁷ Guzmán Rodríguez, José "El Federalismo en la modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales" INAPQ 1995 México, p. 3

constituyente, la supremacía constitucional y el principio de que el derecho es un fundamento y fin de toda organización política - social"⁵. De esta forma, tal vez la gota que derramó el vaso para los norteamericanos que, iniciaban la búsqueda de su propio gobierno, fue la decisión de los ingleses de imponerles altísimos impuestos a los americanos, lo que obligaría a que éstos últimos hicieran suyas las ideas europeas de Locke, Rousseau y Montesquieu, para dar forma a los primeros documentos constitucionales.

Es lógico que el pueblo francés recogiera las ideas del contrato social y de la soberanía del pueblo, para hacer frente al poder absoluto del rey, el pueblo ya no podía soportar más las injusticias y opresiones tiránicas. Era necesario que se les reconociera sus derechos esenciales de libertad, igualdad, propiedad y seguridad frente al poder del rey, de esta manera inicia la guerra por la conquista de sus derechos que no tardarían en verse realizadas y plasmadas por fin en una Constitución rígida.

Inglaterra y Francia, tuvieron un desarrollo constitucional de vanguardia. A los españoles debemos grandes influencias en el constitucionalismo mexicano, principalmente sus aportaciones sobre democracia y soberanía, las que serían recogidas por los constituyentes mexicanos de 1824. "La constitución de Cádiz de 1812, establecía el imperativo de que la soberanía no correspondería más al monarca y se hacía rescindir en la nación, recogía, así mismo, los principios postulados por la Revolución Francesa, mismos que serían también considerados en lo que fue el primer mensaje constitucional de nuestra historia; los Sentimientos de la Nación de Morelos"⁶.

⁵ ibi P 108

⁶ Ibidem P 110

Constitución que ciertamente llegaría a implicar un avance contra el poder central.

En este sentido Guzmán Rodríguez hace una reflexión importante “ ¿Por qué México adoptó el sistema federal y no otro? México al igual que los Estados Unidos, como Francia e Inglaterra en su tiempo, les tocó vivir una etapa de transición hacia el nuevo sistema que era el federal; sin lugar a dudas, el hecho de adoptar el sistema federal en México no fue una copia como consecuencia de la influencia norteamericana ni europea, sino todo lo contrario; fue una reacción lógica para poner freno al poder representante del rey, así como disminuir las fuerzas centralizadoras y buscar el camino hacia la Democracia ”.⁸

De tal forma que desde el inicio de nuestra vida independiente los mexicanos empezaron a plantear la necesidad de encontrar un modelo de Gobierno que permitiera dotar de autonomía de decisión a las diferentes regiones, en cuanto a su régimen interno, pero sin duda, el federalismo mexicano se inspiró en el norteamericano de la Constitución de 1789. Pero el primer federalismo mexicano “ fue más radical por sus antecedentes históricos y la participación de las Cortes Gaditanas, en cuyo seno muchos constituyentes adquirieron experiencia en la discusión de los problemas americanos y su aplicación”⁹

Para poder conocer las bases del federalismo en México no hay duda que el pensamiento político-liberal de Hidalgo y Morelos reflejado en los Sentimientos de la Nación ,ya constituía en la historia de México un primer antecedente hacia el federalismo, pues sus ideas estaban vinculadas con ese sistema y aunque de hecho no llegaron a llamarle federalismo, sí fue un intento muy significativo e importante por conseguir mayores fuerzas contra el centralismo.

⁸ Ibidem. P 7

⁹ Cit en Vázquez, Josefina “Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano”. INAPE. México, 1996. p 331

Otro antecedente del federalismo mexicano fue la propia Constitución de Cádiz de 1812; a pesar de la poca vigencia que tuvo en nuestro país, logró establecer instituciones que tuvieron mucha influencia.

Igualmente, la Constitución de Apatzingán nos muestra un antecedente importantísimo en el federalismo mexicano y en la evolución política misma, esta Constitución tuvo el mérito de señalar que la soberanía radica en el pueblo, lo que significó un enlace revolucionario que marcó las aspiraciones republicanas y federalistas. Todos estos antecedentes son, sin duda alguna, ideas ya vinculadas con nuestro federalismo; aunque no llegaron a tener ese nombre si fueron un intento que se vería realizado el día 20 de diciembre de 1823, cuando quedo sancionado constitucionalmente el sistema federal mexicano, dando vida formalmente al pacto federal, como figura Jurídico-Política. No nos queda pues, más que reconocer, tal como lo menciona Jorge Sayeg: "que como Hidalgo y Morelos nace en nuestro país un sistema que reconoce los principios libero-individualistas fundamentales que la Revolución de Francia nos había dado a conocer a través, principalmente, de la carta gaditana de 1812"¹⁰

Resulta trascendental observar que el federalismo mexicano no resultó de una propuesta arbitraria. De hecho una vez ganada la independencia y concluido el fallido episodio imperial, la idea federalista fue un ingrediente esencial de la decisión de construir un México independiente, de crear una nueva comunidad política totalmente distinta de la Nueva España. "Nuestro siglo XIX alineó indisolublemente a las fuerzas sociales en lucha en liberales y conservadores, en federalistas y centralistas"¹¹. La Constitución de 1857, que representó el triunfo del

¹⁰ Sayeg Helú, Jorge "El Constitucionalismo Social Mexicano", F. C. E. 1981, México p., 106

¹¹ Moctezuma Barragán, Esteban "Impulso al Federalismo" México, 1996 p., 17

proyecto de modernización liberal de México, fue una Constitución Federalista.

La Constitución de 1917, afirmó el proyecto de reforma social de la Revolución Mexicana, y al mismo tiempo, las grandes ideas liberales y federalistas del siglo XIX. "El Constituyente quiso subrayar su adhesión al federalismo: el artículo 124 reiteró el principio de facultades exclusivamente explícitas de los poderes federales, reservando el resto a los estados, y postuló al Municipio Libre como base de organización política de los Estados"¹².

La Revolución mexicana sintetizó las demandas fundamentales de independencia, democracia, justicia social y progreso económico. El proyecto nacional contenido en la Constitución de 1917 implicó la movilización de los recursos al servicio de las grandes tareas nacionales: salud, educación, crecimiento económico y reforma agraria.

Ahora bien, ¿Se implantó entonces un verdadero sistema federal? Yo diría más bien, que la sociedad empezó a trascender, por fin, a la colonia y pretendió ser moderna.

Se dio eso sí, la posibilidad de construir un Estado nacional aunque ese Estado habría de tropezar con muchos obstáculos, internos y externos, un obstáculo interno ha sido el centralismo que, con matices ha sobrevivido hasta nuestros días. El gran obstáculo exterior, fue nuestro arribo tardío al mundo moderno.

¹² Ibidem, p 18

“Los países occidentales maduros que construyen el Estado nacional moderno bajo la influencia de la Revolución Francesa, y consolidaron economías sólidas y en expansión bajo la influencia de la Revolución Industrial Inglesa, se nos adelantaron históricamente. Y esa ventaja ya grande en sus comienzos, ha cobrado cada día mayor ritmo y brío, hasta volverse vertiginosa y gigantesca en la actualidad, con todo lo que ello significa”¹³.

1.3 Interpretación del Federalismo

Antes de entrar al análisis de este punto, resulta importante destacar que al federalismo se le conoce de diversas formas, o bien se le dan diferentes concepciones. Así, encontramos que dependiendo y según las tendencias de los Gobiernos o los intereses que estos persiguen, se le han dado nombres al federalismo a lo largo de la historia como federalización, nuevo federalismo, descentralización, regionalización, desburocratización o inclusive neofederalismo, como lo llamó Rodolfo Vega Hernández en un artículo publicado en el semanario El Municipal, el día 4 de marzo de 1996.

Primeramente tenemos las raíces del federalismo. “Etimológicamente, señala Ignacio Burgoa, la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino Foedus Federare, equivale pues, a unir, a ligar o componer”¹⁴

Es la forma de Estado compuesto que se opone al centralismo y, definitivamente desde la Constitución de 1857 es el sistema de organización político-administrativa que rige a nuestro país. Sin embargo, señala José López Portillo, la instauración, del sistema federal no se produjo en México propiamente independiente.

¹³ González Pedrero, Enrique “Quince puntos sobre el espíritu Federal de la Nación Mexicana”

¹⁴ Burgoa, Ignacio “La evolución de la idea federalista en México, 50 años de Revolución” F. C. E. México P. 281

El Federalismo es, entre nosotros, una decisión descentralizadora del poder y la riqueza.

Como toda sociedad cambiante el concepto que se ha tenido del federalismo mexicano en las últimas décadas es muy diverso al concepto que se tenía a fines del siglo XVIII y XIX, se han dejado atrás los múltiples debates; ya no se discute si el federalismo viene a unir o a desunir el territorio nacional.

Se ha transformado la idea principal que se acogió en el origen del federalismo. Se dice que de manera amplia la esencia que plantea es "mantener y robustecer la unidad, la integración y la cooperación de todos los mexicanos sin descuidar la concepción única del desarrollo general, el federalismo implica descentralizar atribuciones políticas y administrativas, y sobre esta base, transferir a las entidades de menos desarrollo relativo, recursos generados en áreas más prósperas. Se trata; así, de alcanzar el desarrollo equilibrado y equitativo entre las distintas regiones del país"¹⁵.

De tal manera que se consideran otro tipo de políticas, también federales por supuesto, pero que tienden más a regular la vida económica, política, social y cultural del propio municipio, es decir, no es sólo un ámbito hacia las relaciones exteriores del país ni a la estructura territorial del mismo, sino que, además se incluyen elementos reales de crecimiento económico, político y bienestar social para los pueblos. Hoy en día, el federalismo a dejado de ser la simple solución para lograr la unidad nacional, para impulsar la democracia y repartir el poder, así como para distribuir las competencias facultades y recursos de la federación a las entidades federativas.

¹⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel "Ensayo de Política", E.C.E., 1995, México, p. 56

No existe ninguna definición de federalismo satisfactoria, los intentos de definición han tropezado además con los problemas que plantea la distinción entre. " (1) el principio federal como concepto social general y el federalismo como programa político más restringido; (2) dos concepciones clásicas pero distintas del federalismo, (3) sistemas auténticos federales y sistemas políticos que utilizan elementos del principio federal; (4) sistemas federales maduros e incipientes; y (5) federalismo y relaciones intergubernamentales como fenómenos políticos diferenciados"¹⁶

1.3.1 El Principio Político y Social

El Federalismo concebido en el sentido social más amplio, hace referencia a la vinculación entre el pueblo y las instituciones establecidas por consentimiento mutuo, sin pérdida de su identidad individual, como la forma ideal de organización social. " A esta concepción del federalismo dieron nueva forma los teóricos franceses y alemanes del siglo XIX. Estrechamente unida las diversas teorías del contrato social, se caracteriza por el deseo de edificar la sociedad sobre la base de las relaciones de coordinación, con preferencia las de subordinación, y por la idea de asociación entre partes con iguales títulos de legitimidad que tratan de cultivar su integridad diferenciadora dentro de un orden social común"¹⁷.

Como formula política, "el federalismo puede ser considerado, en un sentido más restringido, como un tipo de orden político inspirados por unos principios políticos que subrayan la primacía de la negociación y la coordinación entre diversos centros de poder y acentúan el valor de los

¹⁶ *Apuntes del Seminario Política Social II*, 1997, ENEP Acatlán.

¹⁷ *Ibid*

centros de poder dispersos como medio para salvaguardar las libertades individuales y locales”¹⁸.

Esto implica, en efecto, que las instituciones políticas comunes a distintos sistemas políticos cuando se combinan en un sistema y principios federales que adquieran un carácter distinto. Por ejemplo los partidos políticos son comunes a todos los sistemas políticos modernos pero los partidos animados por el principio federal presentan una fragmentación y una falta de disciplina central peculiares que refuerzan el poder de los grupos locales dentro del sistema.

1.3.2 Federación y Confederación

Las ideas federales han sido conceptualizadas sistemáticamente en dos formas distintas. “El federalismo ha sido concebido, por una parte, como un medio de unir al pueblo, ya ligado por vínculos de nacionalidad, mediante la distribución de poder político entre las unidades constitutivas de la nación”¹⁹. En estos casos, los Estados que integran el sistema federal son partes del todo nacional, y el Federalismo conduce invariablemente al desarrollo de un gobierno nacional fuerte que opera en contacto directo con un pueblo al que sirve. Por otra parte, el federalismo ha sido concebido también como “un medio de unificar a pueblos diversos para el logro de propósitos importantes, pero limitados sin quebrantar sus vínculos primarios con las unidades políticas que componen el sistema federal”²⁰. En tales casos las funciones y poderes del Gobierno Federal suelen estar limitados y este opera a través de los gobiernos constitutivos, que conservan su plena autonomía y en gran medida dependen de ellos. Ambas concepciones del federalismo se han desarrollado a partir de los primeros experimentos federales. Aunque la concepción norteamericana del federalismo es hoy casi universalmente

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *Apuntes del Seminario Taller Política Social II, 1997. ENEP Acapulco*

²⁰ *Ibidem*

aceptada como la acepción más exacta, la concepción confederal sigue siendo un aspecto vivo y legítimo de la idea federal en su más amplio sentido político.

1.3.3 Federalismo y Sistemas afines

Los sistemas federales se confunden a menudo con otras cuatro formas del estado que aplican principios especialmente federales. El uso de algunos principios federales en las uniones de los Estados, personales o reales, las uniones legislativas, los imperios y Estados unitarios descentralizados pueden tener importantes consecuencias similares a las que se producen en los sistemas auténticamente federales, pero el hecho de que tales principios no estén firmemente arraigados en esos cuatro sistemas hace que la distinción entre ellos y las verdaderas federaciones sea extremadamente importante.

Los sistemas federales se diferencian de las uniones de Estados, personales y reales, en dos aspectos esenciales. "La característica constitucional básica de la unión personal es que existe en la persona del monarca y se mantiene exclusivamente por el ejercicio del poder ejecutivo en su nombre"²¹. No existen instituciones comunes importantes que unan a las diferentes entidades políticas, no hay un legislativo ni un ordenamiento jurídico común, y apenas puede hablarse de una subestructura política común. Por el contrario cada una de esas entidades políticas tienen su sistema propio cuya defensa garantiza el monarca, con arreglo al pacto concertado en el caso de las uniones reales. "Las uniones de Estados han sido regímenes no democráticos. Las uniones se han transformado en cuerpos políticos estables y unificados mediante la unión legislativa"²²

²¹ Apuntes del Seminario Taller Política Social III, 1997, I-NEP Acatlan

²² Ibid

Los sistemas federales se diferencian también de los *imperios* que permiten una autonomía cultural. Tales *imperios* han sido denominados con frecuencia federales, en algunos casos porque pretenden serlo. "El Imperio Romano fue el clásico ejemplo este tipo de este sistema político en la Antigüedad, y la URSS puede ser muy bien su contrapartida moderna. En ambos casos, autoridades políticas muy centralizadas, en posesión de un monopolio virtual del poder, deciden, por razones políticas, permitir que poblaciones de características étnicas o culturales diferentes tengan cierto grado de autonomía cultural, con tal de que sigan subordinadas políticamente al régimen imperial"²³. Esta fórmula parece ofrecer un grado sustancial de autonomía local, pero en realidad, sus efectos políticos quedan deliberadamente limitados.

Los sistemas federales se diferencian también claramente de los *Estados unitarios descentralizados*, aún cuando estos Estados reconozcan una autonomía considerable en diversos aspectos a los gobiernos locales. "En tales Estados, los poderes locales están siempre restringidos a los asuntos locales según la definición de que estos hace el poder central, y están sujetos a la supervisión, limitación e incluso revocación de este, si bien la tradición puede evitar una acción precipitada por parte del gobierno central en áreas en que existen privilegios locales"²⁴.

1.3.4 Sistemas Federales maduros e incipientes

Se ha tratado de establecer una distinción entre *sistemas federales maduros e incipientes*, partiendo de la idea de que el federalismo utilizado para unificar sistemas políticos separados y formar una nueva nación y el federalismo como forma de gobierno descentralizado en una nación ya existente fomenta tipos de comportamiento político muy diferentes. "En el primer caso el federalismo es un instrumento para

²³ ibidem

²⁴ ibidem

establecer una tenue unidad en naciones integradas por Estados plenamente autónomos, quedando el poder en mano de las unidades constituyentes. A medida que el sistema federal madura, el poder se va concentrando progresivamente en el centro, y el federalismo solo sirve para promover un cierto grado de descentralización en un sistema político que en otro caso estaría perfectamente unificado”²⁵

Algunos autores como Wheare llega a decir que “ el Federalismo es un fenómeno de transición que favorece la constitución de los Estados cada vez mayores y que después se abandona”²⁶. Esta concepción puede tener alguna validez cuando se refiere a la historia de sistemas políticos no federales que han utilizado los principios federales para promover la unidad nacional, ejemplo de ello es Inglaterra. En cambio no puede aplicarse a ninguno de los tres sistemas federales Canadá, Suiza, y Estados Unidos, en donde desde un principio existían los vínculos y se confirieron a los gobiernos nacionales amplios poderes. Tampoco puede decirse que el federalismo haya perdido importancia a medida que estas naciones han madurado.

Existen sin duda, diferencias entre sistemas federales maduros e incipientes, pero es más probable que esas diferencias guarden relación con la naturaleza del conflicto y la negociación entre el gobierno general y los particulares que con su respectiva fuerza.

1.3.5 Federalismo y Relaciones Intergubernamentales

Estos conceptos son considerados a menudo como sinónimos, sin embargo el federalismo incluye mucho más que las relaciones entre unidades gubernamentales, ya que comprende “principios destinados a establecer el carácter de esas relaciones y que han de afectar también al

²⁵ *Ibidem*

²⁶ *Apuntes del Seminario de Política Social II 1997*. E.N.E.P. Acatlan

carácter de otras instituciones políticas insertadas en el sistema federal"²⁷. Como hemos indicado ya el federalismo se refiere tanto a la influencia de los principios federales en los partidos y en el sistema electoral de los Estados Federales como a la vinculación de los Gobiernos locales entre si y con sus Gobiernos regionales o nacionales.

Además el estudio de las RIG'S existe con independencia del estudio del federalismo, ya que tales relaciones se encuentran en todos los sistemas políticos, federales o no, en que existe más de un Gobierno dentro de un mismo Estado.

1.4 El Nuevo Federalismo

Al iniciar su gestión pública, el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, expresó la necesidad de emprender un proceso de renovación del Sistema Federal Mexicano, basado en un amplio Programa que fortaleciera la soberanía y la unidad nacional.

En la elaboración del programa se tomaron en cuenta diversos foros nacionales, regionales y estatales y contribuyeron a enriquecer la propuesta del Ejecutivo Federal para avanzar hacia un nuevo Federalismo, entre los que destacan dos foros regionales organizados por el Senado de la República, uno en Colima referente a los aspectos políticos del Federalismo (Febrero 1995) y otro en Yucatán sobre los aspectos económicos del Federalismo (Marzo 1995); un foro de carácter nacional organizados por diversos gobiernos estatales y dependencias federales celebrado en Guadalajara, Jal. referido al impulso de la forma federal (Marzo 1995); 32 foros de consulta popular en las entidades federativas (Abril 1995), y otro de carácter nacional en Puebla: Pue, sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales (Mayo 1995); así como

²⁷ *ibidem*.

32 foros para la renovación municipal (Abril 1995) realizados en el marco de la elaboración del PND.

En este sentido tenemos que en resumen con un nuevo federalismo se busca:

a).- "Una redistribución de competencias, facultadas y recursos del gobierno federal hacia las entidades federativas y los municipios así como la delegación de los medios necesarios para que tanto las entidades federativas como los municipios sean lo suficientemente capaces de allegarse los medios financieros propios (recaudación fiscal) para hacer frente en forma rápida y con calidad a las demandas de la ciudadanía que se traducen en una mejor prestación de los servicios públicos"²⁸.

b).- "Fomentar la participación de la sociedad en la estructuración y ejecución de los planes y programas del gobierno estatal y municipal, para así fortalecer el Municipio libre y con ello crear verdaderas entidades federativas autónomas e independientes"²⁹; y,

c).- "Una reforma o estructuración interna de los organismos e instituciones tanto federales, estatales como municipales, que se encargan de aplicar las políticas públicas, es decir, el desarrollo de las plataformas y estructuras de la administración pública. Esto se traducirá invariablemente en una mejora del sistema gubernativo y acelerará la política descentralizadora, fortaleciendo el federalismo"³⁰.

²⁸ Foro Nacional sobre Federalismo, Mexico, INAP, No 82, Octubre de 1995

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

Primeramente tenemos un aspecto que se resaltó en los foros relativos al Nuevo Federalismo, fundamentalmente en los de Consulta Popular, se centró en la necesidad de que el amplio proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos propuesto por el Ejecutivo Federal desde una perspectiva político-institucional, debería ser congruente con los objetivos de mantener el equilibrio de las finanzas, la austeridad, eficiencia en el manejo de los recursos públicos, al tiempo que el federalismo debería fortalecer las bases para un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que impulsará una amplia expansión de la plataforma del empleo, así como un desarrollo regional equilibrado en concordancia con la complejidad, pluralidad y demandas de la Sociedad, las regiones y las comunidades políticas mexicanas de fin de siglo.

En la elaboración del PND se recogieron estas demandas y se estableció el marco general para avanzar hacia un Nuevo Federalismo, en sus ámbitos político-institucional, descentralización de la administración pública federal, en materia de finanzas públicas equilibradas y renovación del municipio.

A partir de las propuestas recogidas en los foros de Consulta Popular, en los demás eventos aquí menciona, el presente Programa fue aprobado el 6 de Agosto de 1997 cuyo decreto aparece en el Diario Oficial de la Federación.

1.4.1 Objetivos Generales del Programa del Nuevo Federalismo

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se elaboró con base en la valoración de los objetivos fundamentales que se guían por el fortalecimiento de la unidad nacional y la soberanía, el respeto al Estado de Derecho, la justicia social, el propósito de alcanzar un desarrollo

económico nacional y regional vigoroso y sostenido, en un marco que concibe al Nuevo Federalismo como la búsqueda de nuevas relaciones intergubernamentales basadas en los principios de cooperación y coordinación. En este sentido se puede apreciar claramente lo siguiente:

1.- Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional, regional.

2.- Vigorizar la autonomía político de los Estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicas relacionadas con las aspiraciones de las sociedades locales.

3.- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.

4.- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y municipios.

5.- Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los Estados Federales.

6.- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la

descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

7.- Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Como base principal de desarrollo del federalismo se encuentra la independencia y el desarrollo del municipio, es decir, se trata de hacer efectiva la existencia del municipio libre establecido por nuestra Constitución, para ello el municipio debe gozar de una mayor autonomía y libertad, convertirse definitivamente en el mayor espacio de participación política por medio de la participación ciudadana. Solo así, el municipio tendrá más responsabilidades, y sobre todo, nuevas iniciativas para enfrentar efectivamente las demandas sociales que se traducen en mejor calidad de vida de prestación de los servicios públicos. De tal forma que un municipio fuerte es la base de un estado sólido y de una nación vigorosa.

1.5 Interpretación de la Política Social

Las Políticas sociales constituyen un foco privilegiado para el análisis de el proceso de federalización que se esta intentando actualmente, la ampliación de la acción gubernamental en la esfera social esta asociada a la centralización política y a la concentración de poder decisorio en el ejecutivo federal. "En consecuencia, las políticas sociales no sólo estuvieron asociadas a la creciente actividad en la esfera federal sino que exhibieron también las marcas de concepciones autoritarias, que consagraron el predominio del ejecutivo federal, de los

procesos de decisión restringidos y de la gestión centralizada en grandes burocracias³¹.

Por consiguiente trataremos de definir a la Política Social para tener una visión más amplia.

La política social es signo distintivo del Estado mexicano. También es signo de origen. Estado y gobierno emanan de una revolución social, o con mayor precisión de la convergencia de muchos movimientos revolucionarios que conforman una coalición o alianza para gobernar. "El pacto entre esas fuerzas se sustenta en una plataforma social que se consagra como mandato constitucional en 1917. La promoción de justicia social y el bienestar se definen desde entonces como función esencial del Estado y el gobierno, como una razón de ser"³².

En este sentido la esencia de las políticas sociales es la procuración y elevación del bienestar social, claro esta procurando que sea equitativo para todas las capaz de la población.

"La política social puede concebirse tanto en un sentido amplio como en otro restringido. En el primer sentido, el Estado delinea y aplica una política universal, que denota la forma y funcionamiento genérico que adopta el poder político; la política teleológica (utópica) estatal referida al deber ser de la vida en colectividad. En tal virtud, la política social refiere a la aspiración, al conjunto de fines y valores condensados en la esfera estatal que apelan al orden social y al tipo de sociedad al que dicha comunidad política aspira. Alude a principios de libertad, la

³¹ Tavares de Almeida, María "Federalismo y Políticas Sociales" p. 7.

³² Warman, Arturo (compilador) "La Política Social en México 1989-1994" F. C. E. 1993. México. p. 7

igualdad, la solidaridad, la democracia, la justicia social, el bien común y la felicidad."³³

En el segundo sentido, restringido, la política social significa un curso de acción específico que toma el gobierno en materia de bienestarismo o desarrollo social, acepción estrecha que distingue un caleidoscopio de acciones estatales: así podemos anotar la política industrial, política agrícola, política financiera, entre otras.

Siguiendo el orden de ideas "a política social es, en sentido mas amplio el conjunto coherente y racional de medios y acciones cuyos objetivos son el coadyuvar el logro de los propósitos constitucionales de justicia social plena, con libertad y en igualdad de oportunidades para todos los mexicanos"³⁴

La política social de nuestro tiempo no propone que el Estado preste directamente los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población. Ese objetivo, además de inalcanzable, resultó también imposible de definir. Ahora se plantea como primer objetivo de la política social el acceso de toda la población a un nivel básico de servicios: educación, salud, y nutrición, electricidad, agua y drenaje, vivienda o también apoyo para edificarla, es decir sea incluyente. Este punto especial ya que el énfasis de garantizar el acceso a través de la acción pública pero no presupone que los servicios se presten directamente por las instituciones públicas ni que en todos los casos sean gratuitos.

³³ Bañeres Helguera, Enrique "Ensayo sobre Política Social II." Mimeo Seminario Política Social ENEP Acatlan 1997

³⁴ Ibidem

Se observa que ya no se debe tener la ilusión de recibir todo del gobierno, se debe concientizar a la gente de la importancia que reviste su participación en la vida nacional.

“Para su aplicación práctica, la política social se apoya en una extensa red multiorganizacional, en la que pueden distinguirse dos planos:

- 1.- La estructura institucional formal-legal existente, y
- 2.- Red de organizaciones sociales y comunitarias-flexibles

Por ello, conviene enfocar la política social bajo la óptica de la política pública, en la que intervienen un sin números de actores y factores tanto institucionales como extrainstitucionales que operan de forma complementaria en su aplicación, dado su carácter plural y multifacético

Cabe distinguir asimismo, dos esferas de aplicación de la política social: una sectorial, (Sector de Desarrollo Social) en la que se llevan a cabo los planes y programas regulares de las dependencias y órganos diversos de la administración pública involucradas, como lo son la función de educación, la salud, la vivienda y la alimentación; y otro institucional (específico), en el que se inscribe la Secretaría de Desarrollo Social, cuya naturaleza y atribuciones le confieren la responsabilidad de formular y conducir el esfuerzo institucional para erradicar la pobreza”³⁵

³⁵ Ibidem.

1.5.1 Modelos de Política Social.

Así mismo para tener una visión más amplia de la definición y contenido de las políticas sociales, es importante hablar de modelos o tipos de política social en el sentido de presentar de una manera general y simple un conjunto de ideas con propósitos principalmente comparativos.

Tentativamente, pueden reconocerse tres modelos de política social a lo largo de su desarrollo histórico. En el cuadro siguiente el cual es importante, para poder diferenciar los modelos de política social. La definición de sus componentes es como sigue:

1) Igualdad: económica (distribución de la riqueza y el ingreso), social y política entre los miembros de una sociedad.

2) Solidaridad: percepciones, actitudes o prácticas que hacen que un individuo o grupo social asuma o incorpore intereses o problemas de otros individuos y/o grupos más allá de los propios.

3) Organizaciones sociales: todas las entidades sociales que con diferentes formas de organización actúan fuera del ámbito del sector público.

4) Creatividad: posibilidad de inventar- pensar o realizar- con originalidad.

5) Necesidades: humanas, individuales y colectivas, materiales o espirituales, de todo tipo.

6) Sector público: comprende gobierno central, estatal y municipal, las empresas públicas y toda empresa en donde el Estado tenga un control mayoritario. Planificación: procesos en términos de los cuales se pretende predecir el comportamiento del sistema económico y social en base a determinados criterios y objetivos."

7) Servicios sociales: educación, salud, agua y saneamiento, seguridad social, bienestar, recreación, entre otros.

8) Infancia: población menor de 14 años"³⁶.

³⁶ Baselo, Eduardo "Mucho poquito o nada... crisis y alternativas de la Política Social en los 90s" p. 258-259

MODELOS DE POLITICA SOCIAL

CUADRO N° 1

	ASISTENCIAL	ECONOCRATICO	SOLIDARIO
<i>IGUALDAD</i>	Fuerte estratificación social. Los grupos de más altos ingresos son los "mejores" en sentido biológico. La desigualdad social es "natural" y existirá para siempre.	Poca igualdad aunque se admite la movilidad social a través de ciertos canales "reconocidos" como la educación.	Objetivo importante. Todo lo que se hace tiene un contenido distributivo-progresivo. Las políticas públicas reorientan el proceso de acumulación.
<i>SOLIDARIDAD</i>	Dentro de cada estrato social. El que triunfa en la vida es el "más apto". La actitud respecto a la pobreza se basa en la generosidad del triunfador y la caridad. La pobreza es un problema de beneficencia.	Alta competitividad. Sólo compitiendo se demuestra "lo mejor". El sector público puede actuar en los casos de pobreza extrema con programas específicos.	Muy importante. Solidaridad social no competitiva. Trabajo voluntario-solidario. Basado en una movilización social.
<i>ORGANIZACIONES SOCIALES</i>	Visión atomística de la sociedad organizada en muchas asociaciones "específicas". Asociativismo de beneficencia o "Misionerismo Social." Visión sin perspectiva de conjunto.	Organización social promovida para institucionalizar y regular el conflicto social. Frecuente cooperativismo, clientelismo y manipulación para legitimar decisiones autocráticas. Participación controlada.	Participación "amplia" y comunidades movilizadas base del proceso de desarrollo social. Se favorecen las autonomías sociales, regionales y los procesos de autogestión. Fortalecimiento de organismos sociales de todo tipo.
<i>CREATIVIDAD</i>	Creatividad según pautas de algún país que se toma como referencia. Tendencia a la homogeneidad cultural.	Estímulo a la creatividad "productiva" que produce renta. Creatividad se asimila a tecnologías de "punta". Seguidismo cultural.	Gran estímulo a la creatividad individual y grupal. Tendencia a la diversidad cultural y uso de tecnologías locales.

Continúa Cuadro N° 1

	ASISTENCIAL	ECONOCRATICO	SOLIDARIO
<i>NECESIDADES HUMANAS</i>	Se satisfacen a través de la familia y el mercado. Su nivel y calidad son funciones del ingreso real familiar.	Se satisfacen a través de la familia y el mercado, pero se admite que el Estado puede actuar con eficiencia para corregir los mecanismos de distribución. Importancia de la generación de empleo y del sector educativo	La familia y el mercado tienen un rol pero "moderado" por una serie de mecanismos de solidaridad. Importancia del sector público en la "oferta de servicios" El eje necesidades-demandas es la base de la planificación y define el perfil del aparato productivo
<i>SECTOR PUBLICO Y PLANIFICACION</i>	Casi no tendría que existir. Libre empresa. La sociedad se debe encargar de los problemas de la pobreza. El mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos. La planificación puede ser aceptada a nivel micro, como programación	El sector público opera sólo en áreas donde es más eficiente que el sector privado. La planificación es predominantemente económica y vertical. Predominio del corto plazo	Orienta la actividad económica y social. Importancia de la planificación integrada política, económica y social. Se favorece la participación y los mecanismos de autogestión. Se armoniza el corto con el mediano plazo
<i>SERVICIOS SOCIALES</i>	Para quienes pueden los servicios deben ser privados y pagos. Los organismos no gubernamentales deben hacerse cargo de servicios para los pobres. Organizaciones asistenciales privadas a cargo de "señoras de bien"	Los servicios deben ser pagos y privados para los sectores de mayores ingresos. El Estado debe proporcionar servicios a los sectores pobres. Fundamento: inversión en capital humano y aumento de productividad	Gratuitos y sobre bases universales. Énfasis en provisión local y descentralizada de servicios. Fundamento: progresividad, solidaridad y simetría social. Los servicios: responsabilidad del sector público articulado con el sector voluntario e informal.

	ASISTENCIAL	ECONOCRÁTICO	SOLIDARIO
<i>INFANCIA</i>	Asociaciones de caridad y de protección a la infancia Orfanatos y guarderías infantiles Ríñas, festivales y donaciones para financiar programas para niños Damas a cargo de la protección de los niños.	Programas "especiales" para niños abandonados, pre-escolar, servicios materno-infantiles, inmunización Mejorar conocimiento de los padres para reducir demanda "potencial" sobre servicios	Base primordial del desarrollo social a mediano plazo. La infancia como posibilidad de fundar un "desarrollo alternativo". Desarrollo infantil prioridad política, económica y social.

En este sentido podemos observar que el modelo asistencial presupone que la pobreza es en sí misma una manifestación de desigualdades biológicas, nos menciona dicho autor que una persona es pobre por que posee una ineptitud física o psíquica básica para la lucha por la vida. Este modelo presupone entonces una fuerte estratificación social como resultado de una alta competitividad entre individuos en la que la lucha por la vida lleva al triunfo a los más aptos. La función del Estado deberá ser por lo tanto mínima, siendo el mercado el medio natural para la distribución de los recursos. Las necesidades humanas se satisfacen a través de la familia y del mercado.

En el modelo Econocrático el eje central de este modelo es la razón instrumental medios - fines. Desde el punto de vista existe una concepción del desarrollo por secuencias: primero económico, después social. Se trata primero de crecer y después de distribuir., la política social se concibe entonces como un esfuerzo por mantener un nivel de ingreso real razonable, a través de la inserción en el mercado de trabajo, a nivel sectorial los servicios sociales deben ser privados.

Y por último el modelo solidario tiene dos puntos de partida básicos: el principio de la solidaridad y la satisfacción de las necesidades humanas como eje motor de todas las políticas públicas. Para este modelo tan importante como el crecimiento económico es definir cómo crecer y sobre todo para quién crecer. Los servicios sociales se proveen sobre bases universales, fuera del mercado y siguiendo el principio de satisfacción de las necesidades humanas. El desarrollo económico comienza entonces con el desarrollo infantil que se constituye en una prioridad económica y social.

CAPITULO II

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION

Para formar un nuevo federalismo es importante destacar una diferencia fundamental entre federalismo y descentralización, ya que a veces se piensa que son sinónimos.

2.1 Debate actual sobre la Descentralización y el federalismo.

La descentralización es el medio que se habrá de utilizar para desarrollar nuestro federalismo; descentralizar significa fortalecer a los gobiernos locales para evitar que las decisiones importantes de su desarrollo se sigan tomando en la Capital de la República. Pero no basta que se fortalezca nuestro sistema federal sólo a través del fortalecimiento de los municipios; también dentro de cada entidad federativa se observa un centralismo determinante en la vida municipal. " La descentralización de la vida nacional no es sólo de la capital del país hacia las capitales de los estados, es necesario inducir un proceso análogo de las capitales de cada estado a sus municipios y, en algunos casos, de las cabeceras municipales a sus delegaciones y municipios"³⁷.

De esta forma, si queremos ser realmente federalistas tenemos que llegar a asumir la responsabilidad total a nivel de cada uno de los gobiernos municipales para lograr el desarrollo nacional. Hoy en día es una fuerte exigencia por parte de los municipios el que se les deleguen mayores recursos, impuestos y facultades, con el fin de emprender un mayor desarrollo social, cultural, político y económico; sin embargo esto no es suficiente. Es necesario que a cada municipio también se le delegue junto con los recursos, impuestos y facultades, la

³⁷ Moctezuma Barragan, Esteban " Impulso al Federalismo" Mexico 1996 p.29

responsabilidad inherente a dichos actos; es decir, se deben dar más recursos a los municipios, pero también mayores responsabilidades.

Lo anterior significa " que la descentralización, aunque sea en todos los campos y áreas, no es garantía que los actos de gobierno se conduzcan de la mejor forma posible; no obstante, debemos hacer un esfuerzo conjunto en los próximos años para que por medio de la descentralización se logre el federalismo y así convencer a las comunidades locales y municipales de tomar las medidas adecuadas que conduzcan a México por el camino de la modernización política y administrativa, económica y social"³⁸.

El nuevo federalismo es un modelo obligatorio, ya no se pueden concentrar los recursos, eso quedó claro en administraciones antiguas. Si bien la centralización económica sigue siendo brutal, la descentralización que empuja la sociedad va hacia adelante. En la política el nuevo federalismo demanda un nuevo equilibrio del poder, que necesariamente implicará quitárselo a alguien, para ello, será necesario que se afronte con energía a los grupos que ahora lo detentan para beneficio de unos cuantos y que son quienes pueden estar en contra del federalismo.

Federalismo y descentralización se vinculan como un nuevo cambio de vida; son los factores del nuevo perfil de la gobernabilidad, distribución de recursos, facultades, delegando el poder a estados y municipios, modernizando las administraciones públicas y creando nuevas capacidades de gobierno. Esto no significa que los problemas desaparezcan, pero ello no implicará tampoco no continuar con la reforma del estado; el cambio debe incluir forzosamente una descentralización política, no sólo administrativa, pues descentralizando

³⁸ Guzmán Rodríguez José "El Federalismo en la Modernización, Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales"
INAQ 1995 México p80

la administración se descentraliza la política. Además, debemos dejar de ver al federalismo como una política más en boga; dejar de ser una bandera política; ahora debe ser toda una cultura emprenderlo e impulsarlo.

Sin una genuina descentralización política, difícilmente se dará la democratización de la sociedad, pues según algunos autores a mayor federalismo, mayor democracia y participación social, aunque no necesariamente, ya que las sociedades por ejemplo indígenas son las que menos participan debido a su nivel de vida. Esta descentralización deberá ser pausada, con diversos grados de descentralización a diferentes ritmos y con base en las características de cada municipio. Así, la descentralización no debe ser igual para todos; pues sería injusta; debe ser regionalizada y acorde a las necesidades de cada zona, proporcionando asistencia técnica y recursos a los municipios, a fin de que estos cuenten con verdadera autonomía y sean los coordinadores de toda acción pública.

En apoyo de lo anterior expresado por Esteban Moctezuma "la federalización intenta disminuir la función presidencial, pero también sería imposible democratizar sin descentralizar; de lo que se trata entonces, es que las autoridades locales respondan de su propia autonomía ante la población, de transitar del centralismo a la descentralización, del uniformismo administrativo a la heterogeneidad, del burocratismo regional, de establecer de una mayor participación municipal en los programas federales; en el proceso de federalización y descentralización quienes sean actores deben ser responsables de sus propios hechos."³⁹

³⁹ Moctezuma Barragán, Esteban Op Cit P 41

Sin embargo, México vive actualmente un proceso de transformación que empieza a gestarse en la sociedad y en el sistema político, pues las consecuencias del excesivo centralismo han dañado rotundamente tanto el equilibrio de poderes como la distribución de competencias y responsabilidades en los tres ordenes de gobierno. Pero este problema también a preocupado a importantes Estados Federales como son: "los Estados Unidos de América, Suiza y Austria, lugares donde la distribución rígida de órganos disociados empieza a sustituirse por un federalismo más cooperativo en sus competencias. Países como Alemania, España Venezuela y Perú, inician ya los primeros pasos de descentralización de sus sistemas federales"⁴⁰.

Por lo que respecta a los países latinoamericanos que mencioné, existe también un paquete de acciones de descentralización, sobre todo en materia económica, agrícola, a través de comités o comisiones de coordinación Estadual y Sectorial, así como las leyes de regionalización.

Pero un buen ejemplo de descentralización del poder público lo constituye el federalismo canadiense "cuyas acciones financieras y fiscales no podrían concebirse cabalmente sin la cooperación federación / provincia cimentada en una participación equitativa de los recursos de que dispone el Estado."⁴¹

Por este motivo " es apremiante avocarse a una revisión a fondo de las facultades exclusivas como concurrentes, con el fin de realizar una política realista de descentralización de autoridad, responsabilidades y recursos, lo que podría conseguirse si los órganos de los poderes de las entidades federativas o sintieran la misma presencia en la participación de las decisiones nacionales con esto se eliminaría la tradicional

⁴⁰ Faya Viesca, Jacinto (compilador) "Impulso al nuevo Federalismo Mexicano" Revista AMEINAPE: 1996 México p. 13

⁴¹ Apuntes Seminario Taller Política Social II 1997 ENEP Acatlan

costumbre de que decisiones de importancia capital sean tomadas únicamente por las instituciones del poder central".⁴²

Por ello es precedente la realización de foros o reuniones de trabajo en las que participen instituciones tales como: universidades, organizaciones políticas y sociales así como asociaciones de reconocido prestigio convocadas por los órganos de gobierno de entidades federativas.

Todo lo anterior tiene su fundamento "en la redistribución de atribuciones que van desde la descentralización administrativa hasta la reforma constitucional, lo cual deberá reflejarse en un autentico y eficaz desarrollo regional en el proceso democrático de México. Son dichas razones las que hacen imprescindible la elaboración de un programa que garantice la operatividad y aplicación de un Nuevo Federalismo"⁴³.

Es obvio que nuestro federalismo actual no responde a las necesidades de desarrollo, a las experiencias de una sociedad más participante, es evidente que un signo clave de nuestra era es la globalización de todo proceso social, especialmente los económicos. Por ello la necesidad de buscar modelos de organización más ágiles y efectivos es inaplazable.

Cómo lograr estos propósitos más pronto, y con mayor eficiencia ante nuevas circunstancias de México y el mundo, es el reto de nuestro federalismo.

En este sentido como se a reflexionado "se requiere encontrar fórmulas de asignación de responsabilidades y facultades de

⁴² Ibidem P. 15

⁴³ Ibidem. P. 15.

coordinación suficientemente flexibles para permitir y proporcionar una cooperación interactiva y corresponsable que si bien respete las diversas entidades, incluya en su contexto, con eficacia y efectividad, a cada esfera de autonomía con una perspectiva sistemática de concierto y convergencia y no es una suma de elementos excluyentes e independientes que propicien la disgregación a cambio de la integración⁴⁴.

Es una demanda social y por ello resulta indispensable la capacitación de la ciudadanía para que pueda participar políticamente, pues de no ser así, el proceso democrático se rebaja, se vulgariza. La cultura política requiere de difusión por ser la base de toda participación ciudadana en conjunto ya que sin cultura política, no hay participación social.

En términos generales, puede afirmarse que el modelo elegido para el desarrollo socio-económico del país, ha llevado a su Administración Pública a enfrentarse a graves problemas, ocasionados primero por la fuerte concentración de las decisiones políticas, económicas y administrativas en la sede de los Poderes Federales y por otro lado a la dispersión demográfica, al atraso económico, al subdesarrollo administrativo, y al consecuente debilitamiento político que se presenta en la mayoría de las entidades federativas del país. Estos marcados desequilibrios han provocado un deterioro constante de la Administración Pública e impedido al adecuado desarrollo de nuestro federalismo.

Es por esto que hay que pronunciarse por la descentralización, el descongestionamiento y contra todas las formas de concentración en lo económico, en lo social y político.

⁴⁴ Ibidem. P 17.

Por otra parte es importante señalar los procesos de descentralización que se ha señalado en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 publicado el 6 de Agosto de 1997 acerca de la descentralización.

2.2 Subprogramas

El ejecutivo Federal se ha propuesto impulsar diversos procesos de descentralización cuya naturaleza trasciende la esfera meramente administrativa para incidir en una redistribución del poder público, tarea que está considerada como fase necesaria y previa en el proceso de devolución de facultades a las entidades federativas. "Se trata de una descentralización que en su expresión vertical toca el equilibrio de los órdenes de gobierno en favor de los estados federados y el Municipio"⁴⁵.

2.2.1 Federalismo y Descentralización.

El subprograma se refiere al proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los gobiernos estatales y municipales. En atención a lo dispuesto en el PND.

La descentralización de la Administración Pública Federal implica la transferencias de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública.

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación Diario México, 6 de agosto 1997 Tomo DXXVII NO 4

2.2.2. Objetivos específicos.

Los principios de una asignación óptima, eficiente y equitativa, representan el marco rector para alcanzar los propósitos de la descentralización, en un contexto de las relaciones intergubernamentales caracterizado por la cooperación y coordinación, así como por el convencimiento de que la acción conjunta de los gobiernos permite en muchos ámbitos públicos, respuestas de mayor eficacia en el tratamiento de los problemas públicos. En este sentido, se citan los siguientes objetivos de la descentralización:

- "Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento"⁴⁶. Tanto en competencias como en responsabilidades y recursos.
- "Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a descentralización, a fin de que la gestión pública sea más democrática e integre mayores grados de consenso social"⁴⁷.
- "Contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país. El proceso de redistribución de competencias permitirá que diversas gestiones de la sociedad se puedan realizar en los gobiernos estatales y municipales facilitando el arraigo de las actividades productivas en las regiones"⁴⁸.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

- “Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales”⁴⁹. La descentralización de los recursos propiciará un aceleramiento de la actividad económica local, al operarse un mayor gasto por parte de las autoridades locales.
- “Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados”⁵⁰, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la Administración Pública local.

2.2.3 Estrategias

Con el propósito de garantizar la articulación y el alcance de las metas de la descentralización, se utilizará como estrategia la celebración de Convenios de Coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la cooperación de la Comisión Intersecretarial para el impulso al Federalismo, está última como instancia coadyuvante de los procesos de descentralización.

2.3 La participación como política social para la descentralización

Antes de emprender un federalismo social se debe tener la seguridad de contar con el respaldo de la comunidad, ya que el federalismo en el municipio requiere de mucha conciencia y participación política.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

No podremos fortalecer un verdadero federalismo político, ni tampoco podremos fortalecer a las administraciones públicas ni al municipio, si al mismo tiempo no hacemos esfuerzos paralelos para concientizar a la gente de la importancia que reviste su participación e incremento de su cultura política en la vida nacional. Ya que no es posible seguir gobernando con un obsoleto sistema centralista, pero tampoco podemos impulsar y desarrollar una cultura ciudadana fuerte, si no damos más importancia y más apoyo a su impartición, no solo en universidades o en organismos institucionales gubernamentales o no gubernamentales, porque todavía nos quedaría una gran parte de la población excluida de toda participación social.

Es necesario entonces, fomentar e involucrar la cultura política desde educación básica y continuar su seguimiento hasta escuelas de nivel superior, además de desarrollar planes y programas que estimulen la participación política de la ciudadanía, no solo en los consensos electorales, sino en todos los actos de la vida nacional. Así considero que cuando realmente se de este tipo de participación, los proyectos emprendidos por la administración estatal y municipal, se convertirán en poderosas estrategias para el desarrollo social, político y económico de los individuos, los grupos o las regiones.

En este sentido es importante anotar que en los años sesentas se impulsó una nueva perspectiva en el desarrollo comunitario basada en unidades de participación de la ciudadanía en los proyectos de asistencia social, ha sido desde entonces pieza fundamental en la cooperación del desarrollo comunitario, se ha convertido en una importante herramienta institucional, en el diseño, financiamiento y realización de proyectos.

En los años sesenta se impulsó una nueva perspectiva en el desarrollo comunitario basada en unidades de participación ciudadana y

gobierno local. "Las ideas venidas de las misiones cristianas, los Kibutzin israelíes y las sociedades cooperativas impulsadas por los países socialistas permearon las teorías sobre el "cómo" de la política social y del desarrollo comunitario, y generaron también una nueva familia de teóricos y trabajadores sociales. Los programas desprendidos de esta corriente se caracterizaron por dos cosas, una, el énfasis que ponían a la participación de los beneficiarios en la ejecución del proyecto y la otra, importancia que daban a que los proyectos debían ser significativos para los participantes."⁵¹. Se enfatizaba sobre todo en el desarrollo de la capacidad de autogestión de las poblaciones beneficiadas.

Posteriormente, en los sesentas, cuando la participación ciudadana como política social se desarrolla en el marco de gobierno local adquiere otra dimensión. "La participación popular se engarza a los proyectos de descentralización y comienzan a desarrollarse juntas como una mancuerna biyectiva. La participación de la ciudadanía se convierte no sólo así en un mecanismo para la provisión de servicios y para la autoayuda sino en un mecanismo de politización, descentralización y contraloría administrativa"⁵².

En nuestro país, este proceso de la participación ciudadana y los procesos de descentralización se dio por la convergencia de dos líneas de políticas públicas, una orientada "a programas de desarrollo comunitario y otra al reforzamiento de la autonomía de los gobiernos estatales y municipales"⁵³. Los primeros - los programas de desarrollo - fueron el resultado de una serie de innovaciones por parte de los programas gubernamentales antipobreza implementados en las pasadas dos décadas. Reformas sucesivas han practicado diferentes combinaciones de participaciones comunitaria creación empleos y de implementación y

⁵¹ Apuntes del Seminario Taller Política Social II, Baileteza, Helguera, Enrique. ENEP, Acatlan, 1997

⁵² Ibid

⁵³ Ibidem

programas y estas combinaciones se han usado como herramientas de programas antipobreza.

“La evolución de esos esfuerzos desde el PIDER en los 70, IMSS-COPLAMAR y CONASUPO-COPLAMAR en los 80⁵⁴ y recientemente PRONASOL “han implicado un movimiento progresivo que se aleja de las políticas clientelistas tradicionales hacia un mayor involucramiento de la participación comunitaria en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas”⁵⁵. Esta tendencia ha tenido como paralelo el aumento en número de organizaciones autónomas de gente de bajos ingresos como campesinos, consumidores y asociaciones vecinales o de barrio.

La otra línea convergente de políticas sociales es el proceso de reforzamiento de la autonomía administrativa y constitucional del municipio. Con la enmienda al artículo 115 de la constitución, los municipios han ganado más responsabilidades en la provisión de servicios públicos.

Así fue como llegamos a los 80 con una serie de políticas públicas que involucraban ya, desde el diseño, procesos de descentralización administrativa con mecanismos de participación ciudadana de manera integral.

Desde finales de los 80 a la fecha “esta mancuerna participación-descentralización se ha visto envuelta en un torbellino de eclecticidad ideológica del postmodernismo, y así, en varios países - como en el caso de México - la instrumentación de la participación como política social ha respondido a la combinación, intencional o no, de dos modelos

⁵⁴ Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Julio-Septiembre 1995 INAP p. 59

⁵⁵ Ibid. P.60

diferentes de políticas sociales a través de una administración pública que aún no sale bien a bien de los esquemas del Estado benefactor⁵⁶.

La participación como parte importante de las actuales políticas sociales, son así una extraña mezcla de propuestas neoliberales y de una amalgama de teorías socioeconómicas, no todas de izquierda pero que definitivamente están más a la izquierda que el neoliberalismo. En este sentido como lo señala Carlos Vilas "para los neoliberales el camino es desregulación y devolución del Estado, de actividades autofinanciadas, de creación de unidades semiautónomas (organizaciones o agencias de ciudadanos) encargadas de generar su propio desarrollo en términos de intereses y necesidades, estas unidades son también mecanismos para la recuperación de costos y el cambio de servicios financiados por impuestos a la provisión de servicio como impuesto"⁵⁷.

Son además importantes mecanismos para ubicar los costos a nivel más bajo. Pero curiosamente las teorías no - neoliberales encuentran también virtudes en la organizaciones ciudadanas para la provisión de servicios. Estos ven en ellas a una importante fuerza para enfrentar al Estado y las clases dominantes, para adquirir poderes a través de la organización y la participación. La practica de la voz del voto de los menos favorecidos, lo hace ser autores y actores de su propio desarrollo y así comienza su independencia informativa, de toma de decisiones y provisión de servicios. Así, "las soluciones que enfatizan lo local, lo en pequeña escala y lo autogestivo son consideradas las adecuadas, en lo que se dado en llamar el "otro desarrollo", un desarrollo intensivo de fuerza laboral. Hasta ahí coinciden neoliberales y no-neoliberales."⁵⁸

La diferencia radica en que mientras unos estarían a favor de la privatización, los otros creen que es posible tener una burocracia más efectiva y responsiva. Esto implica moverse de una burocracia

⁵⁶ Ibidem P 62

⁵⁷ Vilas M. Carlos "De ambulancias, Bomberos y Policía, La política Social del Neoliberalismo," p 115

⁵⁸ Natal Martínez, Alejandro "Perspectivas de la descentralización y del Federalismo en México," p 208

caracterizada por centralización, estandarización y simplificación a una que responda a necesidades de información diversa, descentralizada, diversificada y más compleja.

Esto es lo que se ha dado en llamar un Estado de abajo-hacia arriba que perciba, permita y promueva la diversidad, abierto a escuchar y listo responder. Un Estado donde la participación ciudadana sea el eje de las políticas sociales, pero en el marco de las instituciones y del gobierno local. Un municipio inclusivo e interactuante que promueva la participación de ONG's y de iniciativa privada en la provisión de servicios colectivos. Para ello, a nivel Federal tenemos que trabajar en una descentralización que busque hacer trabajar a este Estado organizado de abajo hacia arriba y de afuera hacia adentro en favor de los intereses de los de abajo y en la cual éstos participen.

Pero ahí es donde está el problema en cuestión. Por un parte, tenemos que reconocer, que la participación no es totalmente neutra y que introduce su propia problemática. "Así hemos podido establecer toda una tipología de "enfermedades" derivadas de la participación popular, que van desde el populismo del barrio y la politización de esquina hasta el reforzamiento de élites caciquiles y de "atajos" administrativos en la provisión de servicios públicos; de actitudes oportunistas y apatía hasta la resistencia a la modernización cultural"³⁹. En muchos casos la participación popular se ha tomado un mero requisito, una especie de bendición técnica, para la iniciación de un proyecto.

Por la otra descentralización política y administración necesaria, puede también fortalecer la posición de élites locales y/o reducir la responsabilidad del gobierno. Es decir es posible descentralizar sin que esto signifiqué atender a los de abajo. Descentralización es condición

³⁹ Ibidem P. 209

necesaria para aumentar la responsividad, pero no es lo suficiente para asegurar mayor responsividad.

El programa de Fondos Municipales, varios de Solidaridad y algunos otros emprendidos por diferentes dependencias como el DIF ha sido un punto de convergencia de estas dos tendencias y han tenido un enorme potencial en términos de aumentar la capacidad de gobiernos locales para responder, con mayor eficiencia y control, a las necesidades de desarrollo en las áreas más pobres del país. Las cifras agregadas correspondientes al gobierno Salinista señalan que el esfuerzo por trasladar recursos a los estados y municipios fue importante. Para muchos el simple hecho de que el municipio tuviera finalmente su propio presupuesto para la asistencia social fue un gran paso hacia adelante. Pero la verdad es que las reformas administrativas y la Constitución han sido insuficientes ya que las nuevas responsabilidades por parte de los gobiernos locales no ha sido correspondidas con mayores recursos. Especialmente en las áreas rurales de bajos ingresos. Así las cosas, en una perspectiva de más largo plazo cabe dudar de la eficiencia de un proyecto que llevo en la frente el sello de temporalidad y de la discrecionalidad, pues el mayor flujo relativo de recursos que llega a los municipios no quedó, en muchos casos, integrado estructuralmente en sus esquemas regulares de planificación y gasto.

Es importante sin embargo preguntarse si a través de la participación se llega a lo más pobres. En este sentido el sólo canalizar fondos a los gobiernos locales no garantiza que esos fondos llegarán a los más pobres. Sobre todo a aquellos que viven en las zonas más alejadas.

Por dos razones:

- a) No son generalmente, los más pobres los que se organizan;

b) En varias cosas la burocracia tiende a evitar las zonas muy distantes de su centro de trabajo. Y aún cuando la burocracia llega a estas comunidades la lejanía hace que los proyectos sean difícilmente monitoreados y que el abastecimiento de recursos no sea suficiente.

Por otro lado, "los fondos municipales y otros destinados a promover la participación ciudadana fueron siempre demasiados pequeños y se fragmentaban, aún más el dividirse entre las comunidades de un municipio"⁶⁰.

Es por esto que se tienen que trabajar en tres grupos si queremos hacer de la participación el motor del desarrollo social. "Primero están los relacionados con los flujos de comunicación, las diferencias conceptuales entre beneficiarios y burocracias, la comunicación intercultural e intrainstitucional.(reportes, informes). Una segunda área de atención gira alrededor de los problemas institucionales, aquellos derivados de la organización tanto de los grupos de ciudadanos como de la burocracia: jerarquías, liderazgo y lealtad, corrupción, caciquismo, politización, entre otros. Finalmente las dificultades de monitoreo, la transmisión de información sobre los avances del problema el "a quien", se debe rendir cuentas, y las dificultades que genera la mancuerna burocracia-comunidad en la ejecución de políticas públicas"⁶¹.

2.4. Descentralización y Gobernabilidad.

Aunque sea incuestionable la necesidad de plantear salidas y soluciones viables, para desterrar los altos niveles de marginalidad hoy los que subsisten, por lo menos el 40% de la población de la región latinoamericana, no necesariamente existe acuerdo entre los

⁶⁰ Apuntes del Seminario Taller Política Social II 1997 ENEP Acatlan

⁶¹ Ibidem.

investigadores en la modalidad en como realizarlo, ni en las propias definiciones que podemos hacer del fenómeno. Por un lado, tenemos los problemas relacionados con el aumento de la complejidad en los niveles de gobernabilidad, en el sentido de que cada vez más se amplían las demandas sociales y los aparatos gubernamentales tienen menos capacidad y originalidad para satisfacerlas. Además, los presupuestos y el gigantismo de muchas de las agencias gubernamentales y paragubernamentales hace casi imposible el cumplimiento de los planes y de los procesos de gobierno.

Frente a esta situación es necesario encontrar alternativas viables, de allí la posibilidad tanto de la descentralización de las "funciones ejecutivas mediante procesos sucesivos de fragmentación y atomización de los procesos, así como la autonomización de los órganos con la finalidad de aumentar los niveles de eficiencia en la ejecución de tareas específicas"⁶²

En este sentido cabe hacer una reflexión en el sentido de que uno de los grandes problemas que se ha encontrado en los planteamientos y en los programas de superación contra la pobreza es el relativo a la implementación de los programas, ya que siempre, se ha pretendido solucionar cosas diferentes de la misma manera, ya que el primer problema, el ingreso y su correlato el empleo, sólo puede solucionarse con la inversión productiva en la zona, y en el segundo, la satisfacción de necesidades se puede realizar mediante la creación de ciertas obras, como agua potable o alumbrado, que mejoran el nivel de vida de las personas, pero no incrementan el ingreso.

La necesaria descentralización y regionalización de los programas de superación de la pobreza debe ser planteada a partir de una visión

⁶² Murilo Kuschick "Descentralización"

que, no violente ni modifique las pautas locales y las estrategias que los grupos familiares suelen tener para su reproducción.

Una de las opciones más que el diseño de programas que involucren a toda una comunidad en un proyecto productivo, sería la descentralización de los mismos a fin de integrarlos como fuentes de financiamiento, y que en ámbitos comunitarios ir priorizando los proyectos y viendo las formas de inversión más importantes.

Es así como podemos concluir siguiendo al autor mencionado "que la única manera de huir a la entropía es aceptando su fragmentación y atomización, lo que significa que pese a su división y separación, los procesos a que van a dar lugar se encuentren unidos bajo los mismos principios"⁶³

De esta forma, se debe lograr involucrar a los actores principales que deben tomar parte en un proceso que al mismo tiempo reafirme la presencia gubernamental entre la población y además se escuchen sus propuestas y se les haga parte de la solución.

Sólo con un consenso general de la mayoría de quienes componen este país acerca de las bondades que acarreará un sistema que funcione de acuerdo a los principios federales, podremos lograr que los estados y municipios se conviertan en verdaderos promotores del desarrollo nacional para estar preparados y enfrentar los retos que se nos plantean en este momento

⁶³ Ibidem.

CAPITULO III.

LA POLITICA SOCIAL Y EL NUEVO FEDERALISMO.

En el rediseño del sistema federal las Políticas Sociales constituyen un foco privilegiado para el análisis de este proceso. Ya que la ampliación de la acción gubernamental en la esfera social esta asociada a la centralización política y a la concentración del poder decisorio en el Ejecutivo Federal.

3.1 La Implementación del Programa Nuevo Federalismo 1995-2000 en la Política Social.

Dentro del Programa Nuevo Federalismo se plantea que la política social se descentralice, es decir, que los servicios sociales ya no estén en manos de un Estado central y que entidades federativas, municipios y pequeñas comunidades comiencen a supervisar dichas funciones.

La pregunta principal podría ser ¿por qué descentralizar?. Primero, la coordinación de la política social por un Estado centralista se presta a que éste destine recursos y atención, sobre todo a algunas regiones, entidades federativas o municipios que tiene mas recursos y mayores potencialidades de desarrollo económico y social. "Es lógico que los Estados destinen más recursos a las entidades federativas y comunidades más avanzadas, que a las paupérrimas. Por una parte, en contextos más desarrollados, las fuerzas políticas pueden presionar para obtener más recursos; no sucede así en las zonas más pobres. En esta orientación de

los recursos subyace una idea: las zonas más avanzadas pueden convertirse en polos de desarrollo.”⁶⁴

Proponer que la política social se descentralice y se controle por las diversas entidades federativas tiene por meta una mayor equidad, que la política social llegue a todos, aun a las de menores recursos y potencialidades, para así combatir la pobreza. También puede permitir que se impartan de manera directa los servicios sociales sin dilapidar recursos.

Segundo, cuando el Estado central controla la política social se desarrolla una burocracia central que comienza a manejar la política social también en beneficio de sus intereses particulares, originando que los recursos se desvíen hacia ciertas esferas de la propia burocracia o hacia sectores no prioritarios.

Como ya se ha mencionado la existencia de la descentralización sería fomentar que las comunidades participen más directamente en la política social y auspiciar así una gestión más social de ésta en lugar de una gestión únicamente estatal. “cuando las tareas sociales se descentralizan, las comunidades participan en la construcción de hospitales, escuelas, por mencionar algunos”⁶⁵

Con esta práctica no sólo se intenta lograr mejores resultados sociales en la superación de la pobreza, sino también propiciar que los ciudadanos intervengan más a las decisiones de dicha política, asimismo “ ir estableciendo las bases de una democracia directa que pueda funcionar en las pequeñas comunidades, en parte por la simplicidad que revisten ahí las tareas de gobierno y porque en el marco de las pequeñas

⁶⁴ Lerner Sigal, Bertha. "Globalización, Neoliberalismo y Política Social". ELACSO-UIA, p. 28

⁶⁵ *Apuntes del Seminario Taller Política Social II 1997* FNEP Acapulco

comunidades resulta más factible la toma de conciencia de los pobres respecto de la problemática social, su organización y participación en la solución de los problemas sociales⁶⁶

En este sentido cabe aclarar la importancia que reviste que está política permite movilizar recursos económicos del centro a la periferia, fomentar la toma de conciencia de la problemática social, la organización y la participación para resolver problemas sociales, educación, vivienda, salud, sin grandes costos para el sistema político social en su conjunto.

En suma un proceso de la aplicación real del Programa del Nuevo Federalismo en la política social, no sólo se circunscribe que un cambio en la modalidad como se imparten los servicios sociales, sino que supone una reorganización del Estado en los planes nacional, federal e incluso municipal, así como redistribuir el poder a favor de los ayuntamientos, comunidades y municipios para lograr una asignación mas racional de los recursos económicos y del poder político.

3.2 Políticas Descentralizadoras.

Los cambios que se han venido efectuando en México, en los últimos años, pueden ser canalizados como estructurales, ya que están referidos a las condiciones políticas, al modelo que los mexicanos deseamos se implante en términos de una mayor participación, de un verdadero desarrollo democrático, con un sistema de partidos que busquen establecer las nuevas relaciones del Estado, por un lado, las condiciones económicas, que se orientan a la búsqueda del crecimiento económico, basado en reformas fiscales, impulso a la inversión y el ahorro para la generación de nuevas alternativas de empleo y productividad.

⁶⁶ Lerner Sigal, op cit p 29

En la actualidad hay un ingrediente que se señala como fundamental, para arribar a un Estado nacional sólido, ello los constituye la transformación democrática que deviene en construir mediante alianzas de municipios y de entidades federativas, una nueva forma de vida, y sustento y por consecuencia sus respuestas sean cada vez más contundentes.

La participación social y la concertación dan a la sociedad civil, la identificación de necesidades, planteamientos de soluciones y la intervención en la instrumentación de esas soluciones, así como su seguimiento y evaluación.

Las políticas descentralizadas que fortalecen el federalismo, son importantes aunque no suficientes, entre las que podemos destacar la descentralización educativa.

El proceso de federalización ha permitido mantener, incrementar y atender de manera expedita y con mayor eficiencia los servicios educativos. "Constituye un marco con fuertes potencialidades para motivar la participación de nuevos actores, la adaptación curricular que fortalezca y garantice el logro de sus objetivos, la responsabilidad en los resultados de los procesos educativos, la eficiencia administrativa, el diseño, ejecución y evaluación de programas emergentes de mediano y largo plazo, así como el trabajo interinstitucional y con otros sectores de la comunidad."⁶⁷

En las entidades el federalismo educativo ha permitido que las políticas implementadas en el sector sean más acordes a las necesidades y características de las regiones.

⁶⁷ González Pineda, Marco Antonio "Políticas Descentralizadoras y vida municipal", p.133

Pero tradicionalmente se ha venido impulsando una serie de políticas acuñadas bajo el título de descentralización y/o federalismo que aún no muestran sus verdaderos resultados. Lo que hasta la fecha tenemos es una realidad estatal y municipal plagadas de grandes carencias, con problemas de falta de capacidad administrativa y financiera que dificultan el cumplimiento de los propósitos descentralizadores.

La descentralización y federalismo no sólo deben definirse en razón de criterios económicos sino en forma mucho más amplia. Por eso mismo, no se trata de buscar que simplemente se garantice la prestación de servicios, se trata también y fundamentalmente, de que sea esa sociedad la que decida: qué, cómo, con qué, cuándo y dónde.

El municipio debe ser un ente políticamente fuerte, capaz de someter a sus normas a los agentes privados y públicos (nacionales o estatales) que en ella actúan. Ello supone, como es obvio, un importante cambio en el municipio, un cambio en su vida política, en su aparato administrativo y en su funcionamiento cotidiano

Para avanzar en este camino es necesario fortalecer la capacidad para la definición de políticas y planes así como para la organización de un sistema de relaciones junto con los demás niveles del sistema gubernamental. Por otra parte es conveniente que medie un proceso de transición en el cual los municipios se hagan cargo de sus funciones y de los recursos necesarios en forma progresiva, sin perder inicialmente la capacidad política de decidir sus acciones.

Descentralización y federalismo aparecen, entonces como condiciones para la reformulación de la planeación misma, para una

planeación que integre territorial y socialmente las problemáticas urbanas y regionales.

3.2.1 Federalismo Educativo ó Descentralización Educativa.

Para llevar a cabo la reorganización del sistema educativo fue indispensable consolidar un auténtico federalismo educativo y promover una nueva participación social en beneficio de la educación.

Como es obvio, las políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales no se producen en una época de auge del Estado centralizado, ni de las condiciones de bienestar de la población. Mas bien "son contemporáneas y están hermanadas con la crisis de los propios aparatos Estatales, del modelo de acumulación, de los flujos de redistribución del Estado benefactor, de las formas de organización y uso del territorio y de los mecanismos de participación, representación y negociación política. Por lo tanto son políticas tributarias de varias crisis, de cuestionamientos y conflictos cada vez más diversificados y articulados"⁶⁸

Por otro lado si se considera que durante muchos años la investigación en México se concentró en los temas de las grandes ciudades y los problemas intraurbanos y los desequilibrios territoriales y sociales del proceso de urbanización del país, se puede señalar en tiempos más recientes que los temas de descentralización, reforma municipal y poderes locales están generando una mayor apertura de las investigaciones académicas. Uno de estos temas es la investigación de la descentralización de los servicios educativos, implícita en el marco del federalismo educativo.

⁶⁸ Malachi y Velasco Eduardo y Santamaria Vergara Alejandro "Federalismo, Teoría y Praxis en el Sistema Educativo" p 193

“A setenta años de que naciera la Secretaría de Educación Pública, con la finalidad de consolidar la Revolución y garantizar el carácter nacional de la educación, comienza en 1992 la transferencia de autoridad, recursos y obligaciones de la administración central a los gobiernos de las entidades federativas. De esta manera se avanza con mayor fuerza mediante la decisión del ejecutivo federal en un proceso que ya había iniciado su dinámica en los años 70, cuando Luis Echeverría plantea la descentralización del sistema educativo para minuzar los efectos nocivos de la centralización. Es decir que 22 años después se sientan las bases para que no pueda ser reversible el federalismo educativo”⁶⁹

Antes de reflexionar acerca de la interrogante que seguramente se habrá generado, en torno a si hoy las entidades federativas y los municipios cuentan con la capacidad para hacerse cargo de la educación pública, revisemos como fue que se llego al federalismo educativo que se delineó en el Acuerdo para la Modernización Educativa y la Ley General de Educación.

Para el período 1989-2000, se define el llamado “Programa para la Modernización Educativa”, mismo que en su primer capítulo señala como uno de sus siete principales retos, el de la descentralización, señalando que el esquema centralizado “surgió en 1921 para resolver a nivel nacional el rezago educativo, y en virtud de la debilidad de las instancias locales y municipales.⁷⁰ Pero que dicho esquema hoy prácticamente se ha agotado por lo que además de ineficiente es costoso. ¿Habrá fortaleza de las instancias locales y municipales? ¿Se agotó acaso al rezago educativo?

⁶⁹ idem p 194

⁷⁰ idem p 196

En dicho programa se señala que la modernización educativa requiere de un sistema que propicie la participación de todos los sectores de la sociedad existentes en las distintas regiones del país.

En este mismo texto se apunta que la descentralización educativa no implica que el gobierno federal deje de ser la instancia normativa y evaluadora del Sistema Educativo Nacional. Lo que impulsará, según el documento de referencia, será la definición de estrategias estatales y regionales que sean congruentes con las características y necesidades locales, pero con la unidad normativa que parte del mandato constitucional.

En el marco antes descrito, la Secretaría de Educación Pública deberá orientar su actuación hacia el desarrollo de funciones que permitan fortalecer el esquema federalista y de esta manera, concretar que la responsabilidad sobre la educación sea una tarea compartida, con la finalidad única de maximar sus beneficios.

El federalismo educativo habrá de avanzar aún más en la medida en que cambie en favor de las entidades federativas el núcleo para toma de decisiones, que favorezca a un sistema educativo nacional fortalecido e integrado con sistemas estatales cada vez más eficientes y cuyo único fin sea el de prestar un servicio educativo que nos lleve a una mejor calidad de vida de su población.

3.3 Hacia una Nueva Política Social

Para comenzar a escalar las metas de un nuevo federalismo en la política social, se debe también hablar de una nueva política social, como lo menciona el Profesor Enrique Bailleres Helguera: La política social de ser una política de Estado, incluyente, participativa y corresponsable; más eficiente en sus acciones y, dentro de lo posible, prevea los efectos de las reestructuraciones económicas. En este sentido, se pueden plantear diversos objetivos entre los que destacan identificar a la población objetivo, el cual se refiere que es necesario optar por políticas sociales selectivas, dirigidas más bien a los sectores más pobres, ya que como se ha comprobado la política social se dirigía a los sectores medios y no a los más pobres, el objetivo primordial debe ser orientarse a los sectores más pobres del campo, de las zona más indígenas, de las urbes, a los cinturones de miseria, donde las políticas sociales no llegan, o llegan en menor medida.

Por otra parte el autor plantea el fortalecimiento del municipio como espacio de ejecución de los programas sociales, así como el ámbito regional como objeto de planeación y desarrollo, ya que no hay otro nivel de gobierno que se encuentre más a la zaga y que haya sido más afectado por las políticas centralizadoras, que el municipio, en el margen del nuevo federalismo se debe impulsar la descentralización política, económica, social y cultural hacia los municipios; éstos deben crear las bases y la infraestructura adecuada para seguir paso a paso su desarrollo e impedir rezagos, de llevarse a cabo la ejecución de programas, los beneficios serían para la gente que realmente más lo necesita, pero aquí surge una problemática que difícilmente se superaría la cual debe de hacerse notar: la falta de capacidad técnica y humana para recibir los recursos que les delega la federación, desgraciadamente, la mayoría de ellos no cuentan siquiera con una plantilla firme de trabajadores capacitados para prestar los servicios públicos más elementales, mucho

menos esperemos encontrar los recursos técnicos y humanos para colaborar a la par en el desarrollo nacional con la federación. Delegar en estos municipios los recursos, facultades y autoridades, sería igual hundirlos en el fracaso, pues aún con los mejores esquema legales, administrativos y financieros, hay ciertos municipios que por su pequeñez, por la naturaleza de su población, entre otras cosas, no podrían aspirar hacer municipios viables para la aplicación de programas sociales. De ahí que surga el tema de fortalecer a los municipios ; ya se ha hablado bastante en convenios entre Estados, Federación y Municipios, planes de desarrollo, convenciones, foros de consulta, casi todo se ha intentado y el municipio en general sigue sufriendo las consecuencias centralistas del presidencialismo mexicano. Es hora de terminar con todos los métodos que han resultado ineficaces para sacar adelante al municipio. Los hechos han demostrado infinidad de veces que las soluciones no se encuentran integras en el Presidente de la República. Debemos ahora buscar nuevas propuestas para encontrar el complemento que hace falta para un crecimiento real de los municipios.

Que con palabras de Esteban Moctezuma Barragán "el fortalecimiento de la República pasa por el fortalecimiento de los estados y de los municipios. De está manera, renovando el federalismo se fortalece la República y se impulsa la democracia"⁷¹

3.3.1 Estrategias

En este sentido se aborda la importancia de una reforma social, "la cual debe actuar sobre las causas de la pobreza, la cual requiere una estrategia de desarrollo que incorpore, en la medida de lo posible a toda la población, a los procesos y opciones económicos. Debe finalmente apuntar al logro de una mayor equidad en la distribución del ingreso; acrecentar las oportunidades para todos los individuos, y a incrementar

⁷¹ Moctezuma Barragán, Esteban "Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo" Guadalajara, Jal. 1996

las capacidades de la población para elegir entre mejores y más variadas opciones, eliminando la transmisión intergeneracional de la pobreza"⁷²

Es decir, impulsar una reforma social que de mayor poder de decisión, que ataque las causas de la pobreza, para así lograr mejores niveles de vida a toda la población. Asimismo eje de la estrategia social del país debe ser la superación de la pobreza y la consolidación de la integración productiva de todos los mexicanos, por una vía democrática y participativa. El objetivo final será el abatir el déficit en materia de infraestructura básica; generar mejores oportunidades de empleo e ingreso y, el acceso de la población marginada a los beneficios del desarrollo.

La política social propuesta para el periodo 1995-2000 "plantea generar consensos de la sociedad que orienten la acción del Estado hacia el bienestar de todos los mexicanos. Esta estrategia implica un despliegue de acciones públicas y sociales variadas: en el plano de las políticas de bienestar, en el de la producción, en el ámbito político y en el cultural, entre otros"⁷³.

Es indispensable concertar los esfuerzos de la sociedad y del Gobierno en el propósito común de abatir la desigualdad. La acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Esta acción se debe orientarse ha establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud, y vivienda.

El gobierno debe desplegar y subrayar su papel rector en la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales y de las

⁷² Bañeres Helguera, Enrique "La Política Social para el periodo 1995-2000" ENEP ACATLAN 1997, p.6

⁷³ Ibidem. P.6

regiones más marginadas de los beneficios del progreso, al tiempo que promueva las condiciones que permitan a la sociedad desarrollar su propia iniciativa. La política social debe promover también que la población y el crecimiento económico se apoyen mutuamente en la búsqueda de un equilibrio que eleve el nivel de bienestar de los diversos sectores de la sociedad y de las regiones que se enfrentan a condiciones de rezago. Se debe buscar una política integral de desarrollo social que implique avanzar en la consolidación de una nueva institucional que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal; la participación de las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia pública y las organizaciones de los beneficiarios como participantes directos en las acciones para mejorar los niveles de vida

En este contexto como ya se ha mencionado se asume el nuevo federalismo como eje para la ejecución de las políticas sociales. La centralización excesiva de las decisiones y funciones gubernamentales actúa en declive del bienestar general de la sociedad. Si una de las características de la población en situación de pobreza y marginalidad es su dispersión en todo territorio, la concentración de atribuciones, instrumentos y recursos limita la eficiencia de la acción pública y desaprovecha la capacidad participativa local en la promoción del bienestar. La política social deberá considerar, como prioridad, por lo menos dos vertientes: la superación de la pobreza y la Municipalización como a continuación se detalla.

3.4 Ramo XXVI: Superación de la Pobreza.

La política social instrumentada por el Gobierno de la República tiene en la atención a los rezagos sociales uno de sus objetivos fundamentales; por ello, los programas que se están en ejecución con recursos del Ramo XXVI.- Superación de la Pobreza, atienden el

propósito de mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desprotegidos, favoreciendo a su vez la generación de oportunidades de empleo. Impulsando la formulación e instrumentación de mecanismos para la descentralización de las funciones y recursos a los Estados y Municipios.

Así enmarcados en el fortalecimiento del régimen federalista, se están dando importantes pasos para garantizar que se profundice la participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción del bienestar social, dotándolos de mayores medios para atender eficazmente los requerimientos de las comunidades por mejores servicios sociales y apoyos para el mejoramiento de sus actividades económicas.

Bajo este esquema, la participación de los grupos sociales organizados en Consejos de Desarrollo Municipal cobra especial importancia, ya que son ellos conjuntamente con los gobiernos locales los encargados de planear, programar, concertar, supervisar, controlar y evaluar las obras y acciones, garantizando que los recursos públicos respondan a auténticas necesidades sociales, así como la transparencia en la aplicación de los mismos.

La descentralización significa también, a la par que la transparencia de funciones y recursos hacia los estados y municipios, la simplificación del marco regulatorio de los programas, de manera que la normatividad sea un coadyuvante para el avance adecuado de los mismos y no una limitante a su instrumentación con eficiencia.

El convenio de Desarrollo Social continua fungiendo como el instrumento fundamental de planeación y coordinación, en el que se establezcan bases para la suma de esfuerzos entre los distintos ordenes

de gobierno para la programación y presupuestación de las acciones concertadas con las comunidades, a partir de las prioridades por ellas definidas.

En este sentido, con la planeación participativa como método de trabajo, los recursos del Ramo XXVI se distribuyen a través de los fondos de Desarrollo Social Municipal, de prioridades estatales y para la promoción del empleo y la educación. La operación del primer fondo estará a cargo de estados y municipios, y se orientará a la realización de obras en materia de infraestructura social, productiva y de servicios prioritarios.

Los programas ejecutados con los recursos del Ramo XXVI están sujetos a las leyes y disposiciones que regulan el Gasto Público Federal, principalmente las leyes de: Planeación, de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; de Adquisiciones y Obra Pública, y el Decreto de Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El seguimiento, control y evaluación del ejercicio del gasto se realiza por parte de la Coordinación General del COPLADE y la Secretaría de Desarrollo Social, para integrar y presentar a las instancias correspondientes, los documentos institucionales en los que se reflejen los resultados alcanzados en su operación.

Con el propósito de apoyar el proceso de descentralización en marcha, para 1996 el presupuesto del Ramo XXVI se distribuye en tres fondos:⁷⁴

⁷⁴ Gaceta Sedesol 1997

- **Fondo de Desarrollo Social**
- **Fondo de Prioridades Estatales**
- **Fondo para la promoción del Empleo y la Educación.**

Fondo de Desarrollo Social.- Está orientado a atender y ampliar la cobertura de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura educativa básica, disminución de la deserción escolar, mejoramiento de la infraestructura de salud, construcción y conservación de caminos rurales, urbanización, mejoramiento de vivienda, letrinización, desarrollo de proyectos productivos y apoyos directos a productores de áreas agrícolas de alta siniestralidad y baja productividad; así como proyectos de carácter especial en materia de salud, educación, alimentación y abasto de productos básicos para atender las regiones que en coordinación con el gobierno del estado se definan. Apoya también proyectos y acciones que atiendan el Desarrollo Institucional Municipal.

La distribución de la inversión a los municipios será resultado de aplicar una fórmula convenida entre los gobiernos estatales y SEDESOL, que incorpore criterios de equidad y transparencia, favoreciendo a los municipios y regiones con mayores niveles de marginación. Los recursos de este fondo serán administrados por los Gobiernos Municipales, con la participación de los Consejos de Desarrollo Municipal.

Para el desarrollo de esta actividad, la Subsecretaría de Desarrollo Regional propondrá a los gobiernos de los estados, algunas alternativas de fórmula a fin de que éstos las analicen, confirmen en su caso, o bien propongan una fórmula que se adecue mejor a las condiciones estatales, cumpliendo el objetivo que se pretende con la aplicación de un

mecanismo de ese tipo, que es fundamentalmente la orientación de las inversiones en favor de los municipios y grupos de población más pobres.

- Fondo de Prioridades Estatales.- Su orientación es definida por los gobiernos de los estados conjuntamente con la SEDESOL y considerará programas y proyectos que constituyan prioridad estatal y proyectos de alcance regional, asimismo la terminación de obras en proceso.

- Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación.- Se orienta fundamentalmente a la ejecución de programas y proyectos especiales de interés nacional o regional, que propicien la generación de alternativas de ocupación; además considerará acciones de apoyo a grupos sociales específicos. La Secretaría de Desarrollo Social será la responsable de administrar este fondo.

En este sentido es importante señalar que "La erradicación de la pobreza es un mandato constitucional y un imperativo ético. Es también condición fundamental para dar paso a una economía dinámica y autosustentable, que aproveche al máximo nuestro potencial productivo.

En el umbral del siglo XIX, México a logrado avances en los índices de bienestar social, sin embargo, aún persisten rezagos y demandas sociales que estamos obligados a enfrentar para elevar el nivel de vida al que la población tiene de vida al que la población tiene legítimo derecho"⁷⁵ .

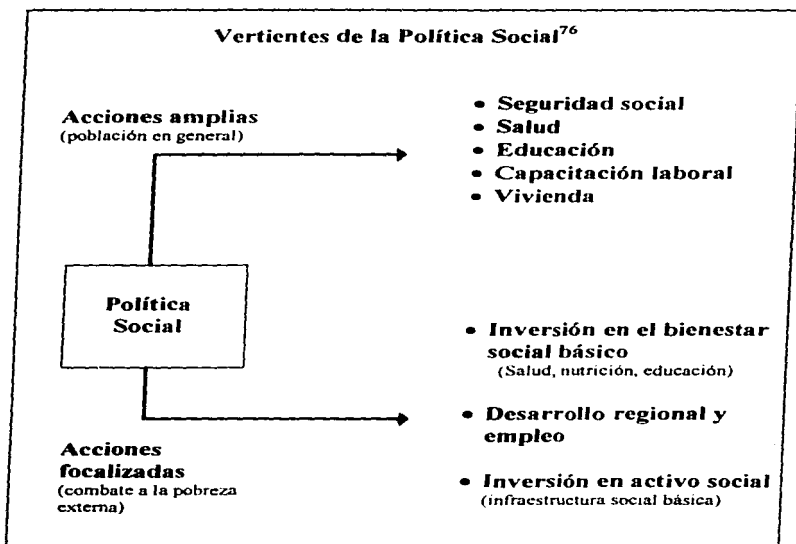
⁷⁵ Programa de trabajo de 1997 Copias proporcionadas en el Seminario Taller Política Social II ENEP ACATLAN 1997

Por ello, el Gobierno de la República se ha propuesto una estrategia integral para corregir la desigualdad social de manera que el crecimiento económico, la ampliación de la libertad y la consolidación de la democracia beneficie a todo el país.

A fin de consolidar las bases de un bienestar generalizado y perdurable, el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo ha definido una política de Desarrollo Social que tiene como propósitos esenciales:

- * Ampliar el ejercicio efectivo de los derechos sociales.
- * Establecer condiciones de equidad en las oportunidades de bienestar.
- * Mejorar la situación de la población en desventaja económica social

Con el propósito de avanzar en la consecución de estos objetivos se han definitivo dos grandes vertientes de la política de Desarrollo Social: **las que se refiere a las políticas de acción amplia, dirigidas a la población en general y la de superación de la pobreza extrema, orientada hacia los sectores más vulnerables.**



CUADRO N° 2 FUENTE: SINTESIS EJECUTIVA SEDESOL 1997

Uno de los objetivos centrales de la política social es romper el círculo vicioso en que están atrapados quienes viven en pobreza extrema. Para ello, es necesario no sólo garantizar los niveles básicos de bienestar sino, también, lograr la integración productiva de los individuos a la sociedad. Para cumplir estos propósitos, la actual política social se guía por las siguientes líneas estratégicas:

★ **Integralidad** de los programas y acciones de política social

⁷⁶ Datos proporcionados en el Seminario Taller Política Social II ENEP ACATLAN 1997

* Atención prioritaria a los grupos de población en pobreza extrema.

* Descentralización de recursos y funciones hacia estados y municipios.

La adopción de estas líneas estratégicas implica un enfoque responsable de política social ya que, al mismo tiempo que atiende las necesidades actuales, sienta las bases para una política de superación de la pobreza de mediano y largo plazo con amplia participación de las instalaciones y de la sociedad, es decir, una política de Estado.

El carácter integral de la política de superación de la pobreza descansa en un amplio esfuerzo de coordinación, donde las acciones de las dependencias federales y de los gobiernos estatales y municipales se complementan.

Con el fortalecimiento de las Comisiones intersecretariales del gobierno federal, de los convenios de Desarrollo Social con los gobiernos de los estados y un mejor funcionamiento de los Coplade Coplademun, se ha logrado que los recursos se usen con mayor eficiencia y los recursos se concentren en un propósito común.

Como ejemplo de integralidad en las acciones para superar la pobreza, destaca el PROGRESA (Programa de educación, salud y Alimentación, que comenzó aplicarse en 1997.

Mediante el PROGRESA se busca establecer, un círculo de atención que inicie con el apoyo a la madre gestante y al infante en período de lactancia, continúe con las garantías básicas para la educación del niño y del adolescente, y termine con la creación de oportunidades de empleo.

El PROGRESA inició este año en localidades de alta y muy alta marginalidad del medio rural, ubicadas en 12 estados del país. Con el monto de los recursos destinados, 1,350 millones de pesos, se calcula que el Programa atenderá a 400 mil familias.

Principales acciones:

- Complemento alimenticio para el infante hasta los 24 meses de edad.
- * Complemento alimenticio para la mujer embarazada.
- * Apoyo monetario a las familias cuyos hijos mantengan sus estudios primarios y secundarios.
- * Becas educativas
- * Seguimiento para el cuidado a la salud de los escolares y de sus familias.
- * Acciones de capacitación laboral.

A medida que se ubican con precisión los grupos que padecen marginación y las zonas geográficas en que éstos habitan, las acciones para superar la pobreza se vuelven más oportunas y los recursos se aplican con mayor eficiencia.

Con ese propósito, la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con los gobiernos estatales, ha definido en las 31 entidades federativas 91 regiones de atención prioritaria en materia de política social. En ellas se ubican los 1,376 municipios del país con mayores rezagos sociales.

Dentro del grupo de 91 regiones fueron seleccionadas 25 que presentan las condiciones más agudas de pobreza, abarcando 689 municipios. Con esta focalización a detalle se facilita la planeación y distribución oportuna de los recursos, ajustándose a estrictos criterios de justicia social para dedicar más a quienes menos tienen.

Perfil de las regiones prioritarias:

- * Población indígena: 21.7%
- * Altos índices de rezago en alimentación, salud, servicios básicos, vivienda, ingreso y educación.
- * Tierras áridas o de baja productividad agrícola.

25 regiones de mayor rezago

- * Ubicación: 14 estados
- * Población: 10.3 millones
- * Población indígena: 36.8%

77

La descentralización forma parte de una política de largo alcance que se resume en el Nuevo Federalismo que promueve el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. Con el Nuevo Federalismo se busca una redistribución del poder Republicano y, con ello, de las oportunidades de desarrollo para las regiones del país.

“En el caso de la política social, la descentralización de sus recursos y de sus funciones es también un reconocimiento a la profunda revalorización del papel social y económico que desempeñan los gobiernos estatales y municipales, quienes se están convirtiendo a los principales agentes del desarrollo regional.”⁷⁸

La descentralización es, además, la manera más efectiva de acercar las acciones de gobierno a los grupos sociales y comunidades a quien van destinadas, impulsando a demás, la organización y la participación social en la planeación y en la vigilancia de los recursos.

Otros efectos positivos de la descentralización son, por un lado, el fortalecimiento de la capacidad institucional y financiera de los municipios y, por otro, el dinamismo de los mercados locales que genera la derrama de los recursos descentralizados.

Durante 1995 y 1996, una gran parte de los recursos del Ramo XXVI destinado a superar la pobreza, los agrupados en el Fondo del Desarrollo Municipal, se han canalizado a estados y municipios para ser ejercidos directamente. En 1997 se continua con está política.

Fondos de Desarrollo Municipal: Instrumento para la descentralización de la política social.

⁷⁸ Copias proporcionadas en el Seminario Taller Política Social II. ENEP ACATLAN 1997

Desde 1995 por instrucciones del Presidente de la República la Secretaria de Desarrollo Social ha descentralizado recursos y funciones del ámbito federal hacia los estados y los ayuntamientos.

En el marco de este proceso ha adquirido una importancia central el **Fondo de Desarrollo Social Municipal**. A través de este Fondo, los ayuntamientos reciben el 65% de la asignación presupuestal del Ramo XXVI, y tienen la responsabilidad de ejecutar aquellos programas que privilegien la equidad, la superación de la pobreza y la participación social.⁷⁹

Fondo de Desarrollo Social Municipal (Recursos del Ramo 26 administrados directamente por Estados y municipios)		
	Millones de pesos	Participación en el total del Ramo 26
1995	5,338	50%
1996	7,150	65%
1997	8,222	65%

CUADRO N° 3 FUENTE SINTESIS EJECUTIVA SEDESOL 1997

Todos los municipios del país recibieron recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal, cuya distribución se ha determinado a través de una fórmula cuya metodología considera los índices de marginación y los rezagos en servicios públicos de cada una de las entidades federativas, privilegiando la atención las zonas prioritarias.

⁷⁹ Datos Proporcionados en el Seminario Taller de Política Social II ENEP ACATLAN. 1997

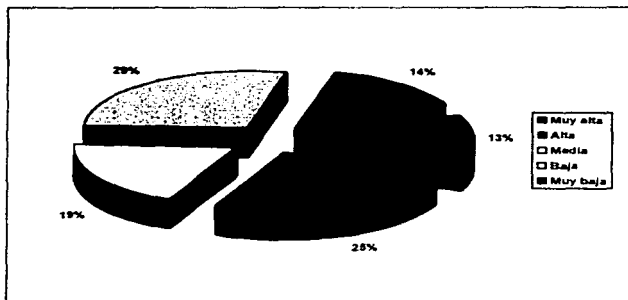
Los 8 estados con mayor rezago social recibieron en 1996 el 45.5% de la inversión federal asignada al Fondo de Desarrollo Social Municipal



Fuente: Síntesis ejecutiva SEDESOL 1997

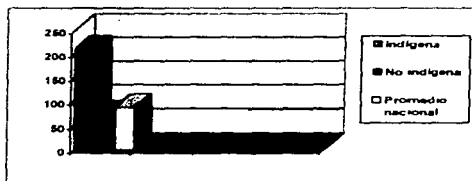
CUADRO N° 4

Distribución de la Inversión según grado de marginación de los municipios



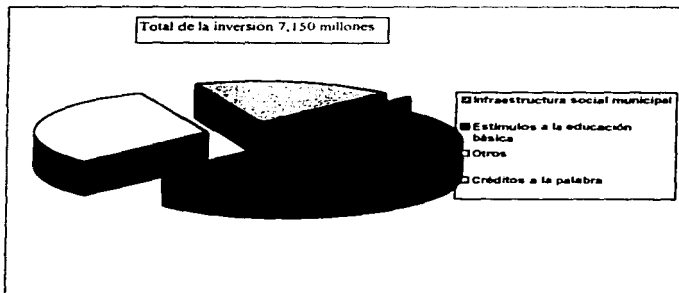
Fuente: Síntesis ejecutiva SEDESOL 1997 CUADRO N° 5

Inversión Per cápita por tipo de municipio (pesos por habitante)



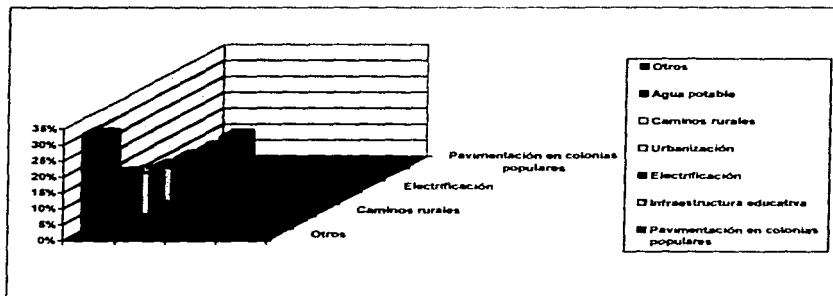
Fuente: Síntesis Ejecutiva SEDESOL 1997 CUADRO N° 6

Fondo de Desarrollo Social Municipal Distribución de la Inversión Federal en 1996 (millones de pesos)



Fuente: Síntesis ejecutiva SEDESOL 1997 CUADRO 7

Fondo de desarrollo Social Municipal Inversión en Infraestructura Municipal por tipo de obra en 1996



Fuente: Síntesis ejecutiva SEDESOL 1997 CUADRO N° 8

Para 1997 el Fondo de Desarrollo Social Municipal ejercerá un total de 8,222.5 millones de pesos, que constituyen el 65% del total de recursos del Ramo XXVI asignados para la Superación de la Pobreza

Como puede observarse estas gráficas como herramientas de consulta que permita disponer de manera confiable y oportuna de información financiera y presupuestal.

CONCLUSIONES

Somos un país que se confiesa federal pero es todavía en mucho centralista, recordemos que la centralización administrativa ha dañado gravemente el federalismo, impidiendo su desarrollo y provocando el debilitamiento de los gobiernos locales y del mismo gobierno federal.

Se debe buscar la equidad en la distribución de los recursos económicos del país que se encuentran en el centro, pues el simple hecho de estar centralizados ya resultar inequitativo. Por lo tanto, es indispensable robustecer la capacidad hacendaria de los otros órdenes de gobierno, pues no hay estado federal si los estados federados no tienen los recursos para impulsar su desarrollo, y no hablo sólo de los recursos financieros sino también materiales y humanos.

Impulsar la vida municipal y al municipio libre, se debe fortalecer las fórmulas que necesita el municipio, establecer cuales servicios municipales se deben prestar y cómo profesionalizarlo, fortalecer los servicios públicos del transporte, seguridad, entre otros, sin olvidar que a la sociedad no le importa demasiado quien otorgue el servicio, si la federación en estado o municipio, lo que le interese es que sea con calidad.

Nosotros como sociedad debemos de trabajar arduamente para cultivar y fomentar desde edad temprana la participación social en la vida nacional e incrementar la cultura política de todos los mexicanos más allá de la elecciones.

Nos queda claro entonces que el federalismo, la descentralización y la política social son un reto para la Administración Pública, para el Congreso de la Unión, los partidos políticos y desde luego la sociedad entera y su trabajo en conjunto deberá de consistir precisamente en transformar al Estado, para hacerlo más justo eficiente y democrático.

Para formar un nuevo federalismo, es importante destacar la diferencia fundamental entre federalismo y descentralización, debe quedar claro que en el primero se delega el poder de decisión en los gobiernos locales y en el segundo sólo se delegan funciones. La descentralización es el medio que se habrá de utilizar para desarrollar nuestro federalismo, descentralizar significa fortalecer a los gobiernos locales para evitar que las decisiones importantes de su desarrollo se sigan tomando en la capital de la República.

Retomando el punto anterior, se debe de aplicar la descentralización en la implementación de los programas de política social, para así garantizar que éstos se conduzcan de la mejor forma posible hacia las comunidades que realmente más lo necesitan. Ya que es una demanda social y por ello resulta indispensable la participación de la ciudadanía.

Antes de emprender un federalismo social se debe tener la seguridad de contar con el respaldo de la comunidad. Ya que la implementación de los programas requiere de mucha conciencia y participación social para así lograr de bienestar social equitativamente. Ya que es claro que no todos los problemas nos lo va a solucionar el gobierno.

Por último, es una demanda generalizada por el propio gobierno y la sociedad entera la de hacer eficiente a la administración pública de los tres órdenes de gobierno.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Bastelo, Eduardo. "Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de la política social en los 90's". México, INAP, México, 1996
- 2.- Burgoa, Ignacio. "La evolución de la idea federalista en México, 50 años de Revolución". México, Porrúa, 1996
- 3.- Carpizo, Jorge "Sistema Federal Mexicano" México UNAM 1972
- 4.- De la Madrid Hurtado, Miguel. "Pensamiento Político." México, F.C.E.. 1993
- 5.- Faya Viesca, Jacinto. "Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano (compilador)." México, INAP. 1996
- 6.- González Pedrero, Enrique. "Quince puntos sobre el Espíritu Federal de la Nación Mexicana" México, F.C.E 1995
- 7.- González Pineda, Marco Antonio. "Políticas Descentralizadoras y Vida Municipal" México, Porrúa 1994
- 8.- Guzmán Rodríguez, José "El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales" México, INAP Q. 1996
- 9.- Lerner Sigal, Bertha "Globalización, Neoliberalismo y Política Social" México, UNAM. 1997
- 10.- Maliachi y Velazco, Eduardo y Santamaría Vergara Alejandro. "Federalismo, Teoría y praxis en el Sistema Educativo" México, F.C.E 1995

11.- Moctezuma Barragán, Esteban “Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo” México, F.C.E 1997

12.- Moctezuma Barragán, Esteban “Impulso al Federalismo” México, F.C.E 1997.

13.- Murilo, Kuschick “Descentralización” México, UNAM 1996

14.- Natal Martínez, Alejandro “Perspectivas de la descentralización y del Federalismo en México” México, Porrúa 1995

15.- Sayeg Helú, Jorge “El Constitucionalismo Social Mexicano”, México, F.C.E 1991

16. Vázquez ,Josefina. “Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano” México, INAP 1996

17.- Vilas M, Carlos “De Ambulancias, Bomberos y Políticas: La Política Social del Neoliberalismo” México, F.C.E 1996

18.- Vega Hernández, Rodolfo. “Propuestas para el fortalecimiento Municipal, en Prospectiva Regional” Aguascalientes, Ags., México, 1996

DOCUMENTOS OFICIALES

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

**Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal.
Julio- Septiembre 1991.**

**Diario Oficial de la Federación, México, 6 de Agosto 1997. Tomo
DXXXVII No.4**

Gaceta SEDESOL 1996

ENSAYOS

Bailleres Helguera Enrique "Política Social" México, ENEP 1997

**Bailleres Helguera Enrique "La Política Social para el Periodo 1995-
2000" México, ENEP 1997**

Apuntes del Seminario Taller Política Social. México 1997