

# **El proceso de descentralización y fortalecimiento municipal en el estado de Hidalgo**

---

DARÍO PÉREZ GONZÁLEZ\*

## **I.- Descentralización y Federalismo**

Con base en el criterio de diversos tratadistas podemos partir del principio de que no existe un sistema federal, sino sistemas federales, regímenes con diferencias muy importantes pero que se distinguen por su grado de descentralización política; Mouskheli determina los elementos esenciales del concepto federalismo: “El Estado Federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de miembros-colectividades dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las demás colectividades publicas inferiores”.<sup>1</sup> Este autor destaca que el federalismo es la forma superior de la descentralización.

---

\*Actualmente Secretario de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Hidalgo; ha desempeñado entre otros los siguientes cargos: Presidente (por dos ocasiones) de la Cámara de Comercio de Pachuca; Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Pachuca, Hgo., 1967-1969; Diputado Federal a la XLVIII Legislatura; Coordinador General de Administración del Sistema de Educación Pública de Hidalgo, y Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Hidalgo.

<sup>1</sup> Teoría Jurídica del Estado Federal. Editora Nacional, 1981 P. 319.

Para algunos estudiosos el federalismo es una forma dinámica de gobierno que presenta una fuerte capacidad de transformación y de adecuación al desenvolvimiento de las regiones y del país, visualizable tanto en la tensión como en la colaboración en las dos esferas la federal y la de los estados.

La descentralización puede verse también como un proceso a través del cual se traslada la toma de las decisiones públicas y el ejercicio de funciones de los órganos del estado nacional hacia órganos que se hallan en el interior de la república, sean o no parte del estado nacional (Federal); surgen así la desconcentración administrativa territorial y la descentralización en sentido estricto.

La descentralización en México ha sido el producto de un reclamo político de la población para democratizar la vida social, lograr una mayor eficiencia en la gestión de la administración pública y en la economía en conjunto.

La descentralización es un proceso tendente a rescatar una de las decisiones fundamentales del constituyente de Querétaro: el federalismo.

La descentralización significa también la simplificación del marco regulatorio de los programas federales de alcance regional.

## **II. El proceso de descentralización en la política del Desarrollo Regional.**

La política de desarrollo regional se ha caracterizado en nuestro país, en primer término, por el impulso al desarrollo estatal integral, así como por el fortalecimiento municipal; en estas acciones ha ocupado un lugar preponderante la consolidación de los sistemas estatales de planeación.

El desarrollo regional impulsado por el gobierno federal se ha traducido en el mejoramiento de la infraestructura, no sólo a nivel estatal sino ha permeado a los municipios; se cuenta ahora con mejores carreteras, electrificación, agua potable y alcantarillado, servicios de salud y educativos; en un estudio de la CEPAL, Sergio Boisier expresa: " I) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad de la región para tomar por sí misma las decisiones sociales que se refieren a la selección de un estilo de vida... II) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad regional para captar recursos externos, pero principalmente internos... III) el desarrollo regional presupone, desde el punto de vista distributivo, una progresiva situación de mejoramiento en relación a la cuota de ingreso regional percibida por los sectores de menores ingresos de la región... IV) el desarrollo regional presupone

además una activa participación de la población en la planeación... V) finalmente, el desarrollo regional presupone una posición valórica y una defensa activa del medio ambiente, en su acepción más amplia”<sup>2</sup>.

El desarrollo regional en México ha sido una constante preocupación de los tres órdenes de gobierno, el Plan Nacional 1995–2000 contempla una estrategia para promover el desarrollo regional, como una expresión en la cual el nuevo federalismo encuentra su cabal expresión económica y social.

Parte esencial en la política de desarrollo regional ha sido el proceso de descentralización del gobierno federal a las entidades federativas y de éstas a los municipios. La institucionalización de la descentralización ha sido el producto de un esfuerzo e interacción de las tres esferas de gobierno, en la que los niveles estatales y municipales han propugnado cada vez con mayor fuerza para lograr que recursos, programas y funciones a cargo del gobierno federal se trasladen a sus respectivos niveles, para responder a las justas demandas de sus comunidades.

En nuestro país la descentralización evoluciona a través de dos vías: la legislativa y la convencional; la primera tiene como propósito la redistribución de competencias mediante reformas constitucionales a efecto de ampliar el marco de atribuciones a los estados y reducir consecuentemente las del gobierno federal. Esta modalidad de descentralización ha sido poco usada en nuestro país, caso específico es la descentralización en los servicios de salud, que se da con base en la adición al artículo IV constitucional, en la que se determina que: “ Toda persona tiene derecho a la protección de la salud ”.

A partir de dicha adición se ha llevado a cabo la transformación del Sistema Sanitario Nacional, correspondiéndole a las entidades federativas desarrollar las funciones que les asigna la Ley General de Salud.

La otra vía que se ha empleado en el proceso de descentralización es la convencional, que redistribuye el ejercicio de competencias administrativas del gobierno federal a favor de las entidades federativas, a través de los convenios que anualmente celebran los gobiernos federal y estatales.

El empleo de la modalidad convencional surge en el año de 1977, el 5 de febrero, cuando se suscribe el primer Convenio Único de Coordinación (CUC), que tuvo como propósito

<sup>2</sup> Un difícil equilibrio: Centralización y Descentralización en la planificación regional. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile. Septiembre de 1983.

coordinar acciones de ambos órdenes de gobierno en materia de competencia concurrente, así como en aquellas de interés común, este documento inicia un largo camino a través del cual la vía convencional se consolida como el instrumento idóneo del fortalecimiento del federalismo; se descentralizan programas federales de inversión en beneficio de estados.

En 1983 el Convenio cambia su denominación por la de Convenio Único de Desarrollo, (CUD) adoptándose como el mecanismo fundamental de la planeación del desarrollo, del fortalecimiento municipal y la descentralización de la gestión gubernamental.

Un importante mecanismo de planeación surgió con el Convenio Único de Desarrollo, los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades), dentro de los cuales se han coordinado los programas y acciones de alcance Estatal; de dichos Comités surgen los Comités de Planeación de Desarrollo Regional (Coplader) que han llegado a ser la base de la planeación del desarrollo regional y a nivel municipal los Coplademun.

Los Coplades, presididos por los ejecutivos estatales son la instancia o mecanismo local de participación para la formulación y evaluación de programas de desarrollo y el ámbito formal de decisión, acerca del destino de las inversiones y el gasto federal a través de sus diferentes modalidades.

A través del CUD se realizaron acciones específicas que tuvieron como propósito descentralizar programas y recursos a cargo de diversas dependencias y entidades en favor de los estados, entre los que destacan:

La suscripción de los primeros acuerdos de Coordinación en materia de educación a raíz de los cuales las entidades participantes asumieron tareas específicas en la educación básica y normal, así como la consolidación de los consejos Estatales de Educación Pública.

Por lo que respecta a salud, con el CUD se consolida la primera etapa de la descentralización de los servicios de salud y se inicia la integración orgánica de los servicios para establecer los servicios estatales de salud, a partir del CUD se ha llevado a cabo un largo y costoso proyecto de descentralización que ha redundado en beneficio de la población de estados y municipios que disfrutaban de mayores servicios tanto de educación como de salud administrados por los gobiernos de todas las entidades federativas.

En materia de planeación se fortalecieron los mecanismos de programación en el seno de los Coplades para mayor incorporación de las prioridades estatales en el Programa Normal de Inversión Federal.

Se consolidó la programación, presupuestación y validación en el seno de los Coplades de los programas de inversión del Convenio Único de Desarrollo; consecuentemente se amplió la corresponsabilidad de los estados en el ejercicio de los recursos presupuestales para el desarrollo regional a través del CUD.

Se programaron y validaron en el seno de los Coplades los recursos presupuestales para el desarrollo regional asignados a dependencias federales y se radicaron a cada entidad federativa para asegurar que el gasto se ejerciera en el estado para el cual se programó.

Por otra parte, se fortaleció la capacidad de ejecución de los gobiernos locales mediante la realización de las siguientes acciones:

- Asignación de recursos financieros del Convenio Único de Desarrollo a los gobiernos estatales y municipales, para establecer grupos operativos interinstitucionales para fortalecer la capacidad de generación de proyectos de expedientes técnicos.
- Agilización del proceso de radicación de recursos financieros del Convenio, mediante la constitución de fondos federales que se ejercieron a través de líneas de crédito en bancos corresponsales.
- Se fortalecieron los mecanismos a través de los cuales se informaba a los gobiernos estatales, por medio de los Coplades, de la inversión pública federal que se realizaba en sus jurisdicciones, y a la vez se facilitaron los flujos de información de los estados a la Federación para que se realizara el seguimiento de la misma.

Se transfirió a los gobiernos estatales la responsabilidad de autorizar el pago de los programas y obras que realizaban dependencias federales con recursos presupuestales para el desarrollo regional, lo que aseguró la participación estatal y municipal en el seguimiento y control del gasto.

En 1992 el CUD se transforma en el Convenio de Desarrollo Social (CDS) adaptándose este documento a los objetivos y estructura de las principales demandas nacionales, así como a las políticas gubernamentales.

El Convenio de Desarrollo Social que suscribieron el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Hidalgo para el año de 1995 tuvo como objetivo: “ Coordinar la ejecución de acciones, así como la aplicación de recursos para la realización de obras y proyectos a fin e impulsar el desarrollo en la entidad y en sus municipios, fortaleciendo así el sistema

federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculando los esfuerzos que realicen los tres niveles de gobierno en el combate a la pobreza, mediante la descentralización de funciones y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social en la ejecución y vigilancia de programas concertados con los sectores social y privado; y la vinculación de las acciones de los programas sectoriales, regionales y especiales que llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal con la planeación estatal para el desarrollo, a fin de que las acciones que se realicen sean congruentes y permitan la equidad y permanencia en el desarrollo nacional”.

En el marco del Convenio de Desarrollo Social se inscriben las acciones del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Este programa contempla en un apartado las acciones a desarrollar por las dependencias y entidades durante 1996 a efecto de profundizar en la revisión, de acuerdo a sus respectivas atribuciones de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Se determina asimismo que, en la descentralización administrativa se deberán examinar y contrastar las estrategias aplicadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios -fundamentalmente los de carácter educativo, de salud, y de obras sociales-, con el propósito de aprender de estas experiencias y orientar con mayor precisión las nuevas etapas en éstos y otros servicios públicos.

La descentralización administrativa en México ha sido un proceso que ha transitado a través de un largo camino, el del federalismo que se adapta día a día a nuevos reclamos y necesidades nacionales, el nuevo federalismo, que busca ser consecuente con la vigencia plena de un estado de leyes y no solamente un estado nacional, que tenga la descentralización como premisa de la defensa y soberanía.

El nuevo federalismo, en el que ha proyectado su gobierno el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, busca dar cabida a nuevas formas de comunicación política que logren dar cauce a la relación democrática entre los poderes federales, estatales y municipales.

El proceso de descentralización y el fortalecimiento del federalismo inciden de manera natural en el desarrollo regional, entendido éste como la capacidad del municipio para atender las necesidades básicas de su población, el desarrollo regional implica necesariamente un equilibrio entre el campo y la ciudad.

### **III. Efectos de la política de la descentralización y el fortalecimiento municipal en el Estado de Hidalgo.**

La política de descentralización que a través de un largo y continuo proceso ha llevado a cabo el gobierno federal ha significado en el Estado de Hidalgo, la base de la transformación económica y social, la cual ha influido en el fortalecimiento de los municipios, tanto en su hacienda como en su capacidad operativa para dar respuesta a las básicas demandas sociales.

Diversos han sido los hechos que han caracterizado el proceso de descentralización en nuestra entidad federativa, mismos que se han reflejado de manera inmediata en el nivel municipal, tenemos como base de este proceso la aprobación del Congreso del Estado, el 1° de junio 1981 de la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Hidalgo ( CopladeHi ), dentro de las funciones que se le asignaron destacan:

- Instrumentar la adecuada coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales, y la participación de los sectores social y privado.
- Formular y proponer a los ejecutivos federal y estatal programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad.
- Actuar como vínculo entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.

La expresión municipal del CopladeHi se da en los coplades municipales los cuales desde su origen han tenido como objetivos esenciales:

- Establecer una coordinación eficiente entre los niveles federal-estatal y municipal.
- Fortalecer la consulta popular a través de la participación social, atendiendo las necesidades básicas y mejorando el nivel de vida de la población de las comunidades.

Los Copladem han tenido como compromiso priorizar sus programas y acciones, y la responsabilidad de supervisar y evaluar las obras, los programas y las acciones que se desarrollan en su ámbito geográfico.

A través de ellos el gobierno del estado ha fortalecido la participación de los diferentes sectores sociales y económicos de la sociedad, e impulsado el proceso de descentralización.

Con el propósito de enfrentar los retos del desarrollo se crearon trece regiones, en las que se integraron los 84 comités de planeación municipal, en ellos han participado ciudadanos, instituciones y gobierno que en un auténtico proceso de planeación propusieron y priorizaron las demandas y proyectos que, aunados a los regionales, conformaron los planes que han llegado hasta las instituciones federales.

En el año de 1996 se creó, dentro del proceso de descentralización de los servicios de salud, el organismo público descentralizado denominado Servicio de Salud de Hidalgo con esta acción culmina una de las políticas de descentralización del gobierno federal que más se ha significado por la inversión aplicada y por el tiempo que se ha requerido en su culminación a nivel nacional, así como por los efectos que ha tenido en la calidad de la atención como en la infraestructura hospitalaria, la cual se ha visto incrementada notablemente en los últimos años con la construcción de los hospitales regionales de Ixmiquilpan, de Atlapexco en la región huasteca, del centro de salud urbano de Tepeji del Río y de la clínica de Santiago Tulantepec, así como la ampliación del Hospital Regional y construcción del centro de transfusión sanguínea en Pachuca.

La descentralización de los servicios de salud ha significado para el Estado de Hidalgo el incremento de la cobertura que en 1993 era del 90 % al 95.5 en 1998.

En lo que respecta al rubro de educación, a partir de la descentralización del presupuesto del CAPFCE, las presidencias municipales han desarrollado en el Estado de Hidalgo, un ambicioso programa de construcción de infraestructura educativa, el cual se ve reflejado en los alentadores resultados alcanzados ya que en los últimos seis años se construyeron aproximadamente 9,500 espacios educativos y 3,800 aulas.

La descentralización en el Estado de Hidalgo se ha desarrollado paralelamente en dos vías, la que se da entre el gobierno federal y el local y la que opera de éste a los municipios y que influye de manera decisiva en las comunidades, y se traduce en una participación social más dinámica y más democrática.

El nuevo federalismo se hace realidad en la política municipalista que ha desarrollado, en coordinación con el gobierno federal el gobierno del Estado de Hidalgo, la cual parte de la sociedad civil, de las comunidades y de los propios ayuntamientos y que cristaliza con el fortalecimiento económico, administrativo y político que han alcanzado los gobiernos municipales.

La descentralización del gasto público federal, así como la política municipalista del gobierno del Estado de Hidalgo consolidan el nuevo federalismo, ya que los ayuntamientos manejan más del 90 % de los recursos presupuestales.

Lo anterior se ve reflejado en las obras que realizan de agua potable, salud, educación, alumbrado público, seguridad, proyectos productivos, entre otros, los cuales surgen de la planeación que se genera en las comunidades, con la ciudadanía, quien participa en profundos procesos democráticos, en los que se determinan prioridades y se aprueban proyectos.

La descentralización regional que realiza el gobierno estatal tuvo como objetivo total apoyar, asesorar, capacitar y estimular el desarrollo administrativo, financiero y operativo de las presidencias municipales a partir de una política de planificación regional descentralizada, la que a su vez se funda en la participación social.

La descentralización en el Estado de Hidalgo se ha llevado a cabo de manera gradual, lo que ha permitido evaluar resultados y corregir desviaciones; aún estamos lejos de alcanzar niveles de alta eficiencia; sin embargo el objetivo es claro: mejorar los niveles de eficiencia administrativa; elevar la calidad de los servicios estatales y municipales que reclama la comunidad y propiciar una cada vez más dinámica acción social.