

MECANISMOS DE COORDINACION. FEDERACION-ESTADOS-MUNICIPIOS

JOSE NATIVIDAD GONZALEZ
PARAS,
Coordinador Adjunto de Estudios Ad-
ministrativos de la Presidencia de la
República.
México

LA ORGANIZACION FEDERAL DEL ESTADO MEXICANO Y LA COORDINACION ADMINISTRATIVA

En una organización, la coordinación podría convencionalmente ser entendida como la búsqueda de fórmulas que permitan la unidad de acción. En ocasiones se reduce la coordinación en la organización del Estado a una mezcla confusa de poder jerárquico y concertación, que asume diversas y variadas formas. Sin embargo, más que por sus formas, vale referirse a la coordinación administrativa por sus propósitos, que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración pública en torno a objetivos comunes.

En la organización política del Estado la coordinación es un elemento fundamental. Esta aparece desde que Montesquieu concibe la división y equilibrio de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y se instrumenta conforme a las modalidades de régimen centralizado o federal que adoptan los

Estados. En el segundo caso, la coordinación se impone entre las autoridades o gobiernos de los estados miembros y el Gobierno Federal, es decir, entre los "niveles" estatal y federal de una organización denominada Federación o república federal.

Tanto en el Estado central como en el federal la administración pública representa el principal instrumento del gobierno para satisfacer, mediante la generación de bienes y servicios, las demandas de la colectividad. Sólo que en el Federal la administración se organiza estructural y funcionalmente por niveles que, disfrutando de cierta autonomía, son al mismo tiempo interdependientes.

La coordinación se impone entonces como elemento fundamental de racionalidad y congruencia para que los diversos "niveles" de gobierno sirvan, en armonía, a una misma población.

México está organizado política y administrativamente como una república federal, que al decir de nuestra Constitución, está compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unida en una federación establecida según los principios de esa ley fundamental de la que derivan dos órdenes jurídicos, el de la Federación y el de los estados. Esos órdenes son "coextensos", es decir, aunque distintos en cuanto a su competencia, son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados a un orden jurídico superior.

Existen tres métodos distintos que determinan la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros. En el primero se especifican detalladamente las atribuciones de cada uno. El segundo consiste en una enumeración parcial de atribuciones donde únicamente se especifican o detallan las de las entidades federativas, dejando al poder central las atribuciones no mencionadas o facultades restantes. El tercero, a la inversa del anterior, señala las atribuciones del poder central, correspondiente a las entidades federativas las facultades residuales.

El tercer método presupone que son las entidades federativas las que delegan el ejercicio de ciertas facultades al poder central, reservándose para sí el ejercicio de las facultades residuales. Esta última forma es la que ha adoptado el mayor número de Estados federales, entre los cuales se encuentra el nuestro. En efecto, nuestra Constitución, en el sistema de distribución de competencias que encierra el artículo 124, enuncia: "Las facultades que

no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

A los niveles de gobierno federal y estatal debemos agregar el municipal que, según lo establecido por la Constitución en el artículo 115, representa la base de la división territorial con su libre organización política y administrativa.

Dentro del contexto que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen, en consecuencia, facultades o áreas "exclusivas" de competencia y facultades o áreas concurrentes, en donde por la autonomía de los niveles, pero también por la interdependencia o el interés común, se generan puntos de contacto que exigen la coordinación administrativa para asegurar la coherencia y la congruencia de las acciones del Estado mexicano en su conjunto.

La necesidad de coordinación administrativa entre los niveles de gobierno puede provenir, en consecuencia, de la concurrencia, la interdependencia y el interés común, o por la combinación de estas causas.

La concurrencia surge cuando existen facultades compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo, establecidas en forma explícita en diversos ordenamientos jurídico-administrativos, como es el caso de la educación, la salud, las obras públicas, la resolución de problemas agrarios, el desarrollo urbano o el fomento agropecuario, industrial o turístico, por citar algunos casos.

La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y admi-

nistrativos relacionados con la realización de obras o con la prestación de servicios públicos que, por facultades exclusivas, efectúa cada uno de los niveles de gobierno que forman parte de un todo mayor que es el Estado federal y que obliga al establecimiento de relaciones de coordinación entre funcionarios federales, estatales y municipales.

Finalmente, el interés común por emprender y desarrollar acciones en beneficio de una misma población, lleva a coordinarse entre sí a las tres jerarquías de gobierno, independientemente de competencias y jurisdicciones, con el propósito de racionalizar los esfuerzos desplegados y de aprovechar en forma óptima los recursos disponibles.

Es evidente, por todo lo anterior, la importancia que reviste en el momento actual el estudio de las áreas, mecanismos y políticas de coordinación administrativa en el gobierno mexicano.

A nadie escapa que nuestro sistema federal se ha caracterizado en las últimas décadas por una centralización política, económica y administrativa que ha concentrado recursos, decisiones y responsabilidades en el nivel federal en detrimento de los niveles estatal y municipal de gobierno. Para hacer frente a los retos de un acelerado, pero al mismo tiempo desequilibrado desarrollo económico y social, la administración pública federal ha experimentado, en efecto, un crecimiento exponencial que, sin llegar a contrariar las normas constitucionales, ha desvirtuado la concepción original de equilibrio político y administrativo que se suponía para el federalismo mexicano.

Resolver este problema de desequilibrio en la organización y de irracionalidad en el aparato administrativo para responder mejor a las demandas de la comunidad, obliga a estudiar no sólo las acciones encaminadas a revitalizar los niveles estatal y municipal de gobierno, sino también los mecanismos mediante los cuales se deban dar esos procesos de cambio.

LOS MECANISMOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA EN LOS TRES NIVELES DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA

Las relaciones administrativas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, han dado lugar en México a una amplia gama de formas o mecanismos de coordinación. Dicha coordinación puede establecerse a través de "órganos específicos", de "programas", de "reuniones nacionales", de actos contractuales o "convenios" y de otras modalidades.

"Organos Específicos"

La coordinación administrativa entre los niveles de gobierno se da, en primer término, con la creación y operación de órganos que bien pueden ser "mixtos" por la participación en ellos de dos o más instancias gubernamentales, o bien, dependencias o unidades de la organización administrativa del ejecutivo federal o de los ejecutivos estatales, con la responsabilidad de fungir como canales particulares de comunicación o como áreas de asistencia técnica intergubernamental.

Entre los órganos "mixtos" se pueden mencionar aquellos que se han constituido para realizar tareas en las que hay concurrencia de autoridades, como es el caso, entre otros, de las *comisiones agrarias mixtas*; los *servicios coordinados de salud pública en los estados*; las *juntas locales de caminos*; las *juntas estatales de electrificación*; las *comisiones o juntas para la administración y operación de sistemas de agua potable*; y los *comités de promoción económica* de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. En algunas ocasiones, la presidencia de estos órganos recae en el gobernador del estado, pero siempre el gobierno federal, el estatal y eventualmente el municipal, acreditan sus respectivos representantes.

Dentro de los órganos promovidos por el nivel federal, merecen especial mención los *comités promotores del desarrollo socioeconómico* de los estados (COPRODES), que son órganos colegiados de consulta y apoyo técnico para la promoción y planeación del desarrollo y para la coordinación de programas y proyectos específicos de inversión entre el gobierno federal, los estados y municipios. Por su importancia, este mecanismo será tratado en capítulo especial.

También, por su carácter colegiado, deben citarse como órganos de coordinación intergubernamental las *comisiones de conurbación*, creadas conforme a lo señalado en la legislación sobre asentamientos humanos para formular los planes de ordenamiento territorial de las zonas conurbadas del país, y en cuya

integración participan autoridades federales, estatales y municipales. Cuando la conurbación se circunscribe a municipios de una misma entidad federativa no participa el Gobierno Federal.

Entre las dependencias o unidades administrativas del ejecutivo federal responsables de proporcionar asesoría técnica, en sus respectivas áreas de competencia, a los otros niveles de gobierno, o de establecer vínculos de trabajo coordinado, pueden mencionarse, como algunos de los casos más ilustrativos, la *Dirección de Coordinación Fiscal* y la *Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las direcciones generales de *Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social* y la *Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material* de la Secretaría de Gobernación;* las direcciones generales de *Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos*, de *Carreteras en Cooperación*, de *Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado* y de *Obras de Mejoramiento Urbano*, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y la *Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios* de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En el caso de los gobiernos estatales, se han creado también ciertos tipos de unidades

* La desaparición de este organismo ha sido anunciada recientemente por el titular de esa dependencia.

para apoyar a los municipios en diferentes formas.**

“Programas”

Una segunda forma de coordinación entre los tres niveles de gobierno en México, opera mediante el diseño e instrumentación de programas especiales orientados a articular competencias compartidas o a convenir transferencias de recursos.

Dicha vinculación programática suele hacerse, generalmente, mediante la estructuración de esquemas administrativos o financieros. En el caso de estos últimos se involucran aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas (Federación—estado, o estado—municipio) y tripartitas (Federación—estado—municipio o Federación—estado—particulares). Las acciones específicas para la ejecución de tales programas pueden realizarse a través de alguno de los órganos “mixtos” mencionados anteriormente — *Junta local de caminos, junta estatal de electrificación* — o a través de organismos federal o estatal — *Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria* de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; o el *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres*, que opera a través de comités

** Entre otros ejemplos pueden mencionarse a Guerrero con su Dirección de Fortalecimiento Municipal; Tabasco con su Dirección de Asistencia Técnica Municipal; Jalisco con su Dirección de Orientación Municipal; y Nuevo León con su Dirección de Gestiones Municipales.

de promoción económica y de una Unidad de Coordinación del Programa ubicada en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

“Convenios”

Los compromisos contractuales o convenios de coordinación representan una tercera forma de concertación de voluntades entre los niveles de gobierno. A la fecha, en uso de sus facultades soberanas, los estados y la federación, así como los estados y los ayuntamientos, han suscrito entre sí convenios en un gran número de áreas de trabajo concurrentes o afines. Independientemente de la materia, las actividades que suelen convenirse se refieren a ejecución de obras, prestación de servicios, coordinación administrativa, asistencia técnica y financiamiento.

En materia fiscal, se registra una larga experiencia en la adopción de compromisos establecidos bilateralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por las tesorías estatales o sus equivalentes, en lo que se refiere a la administración de diversos impuestos, tales como el de ingresos mercantiles; el de renta para causantes menores y bases especiales de tributación en los sectores agrícola, ganadero, pesquero y actividades conexas; el de uso o tenencia de automóviles y camiones; y el de envasamiento de bebidas alcohólicas con el cual se acordó adoptar el marbete único. También se llegaron a firmar convenios para la realización conjunta de visitas domiciliarias y otras prácticas de fiscalización relacionadas con los impuestos coordinados entre

la Federación y los estados, así como convenios entre la Tesorería de la Federación y las administraciones fiscales locales para la compensación de fondos, tendientes a evitar movimientos innecesarios de numerario cada mes, por el pago que un nivel de gobierno efectúa a otro por sus respectivas participaciones, siendo sustituido dicho esquema por un sistema de ajustes semestrales para determinar adeudos entre los fiscos involucrados.

A partir de 1978 los convenios en materia fiscal fueron integrados en los denominados **convenios uniformes de coordinación fiscal**, que ha suscrito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cada uno de los gobiernos estatales, a efecto de simplificar las obligaciones y los derechos de las partes en relación con cada aspecto convenido. Dichos convenios, y los que se formalizaron recientemente en ocasión de la XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, para lograr la adhesión de los gobiernos de los estados al nuevo sistema nacional de coordinación previsto en la ley sobre la materia, en vigor desde 1980, constituyen uno de los ejemplos más representativos de las ventajas que derivan de la coordinación establecida en el uso libre y autónomo de las facultades que en nuestro régimen constitucional competen a cada nivel de gobierno.

En correspondencia a los procesos de coordinación y redistribución fiscal acordados entre el gobierno federal y los estados, algunos gobernadores han delegado la administración el impuesto predial —y en ocasiones incluso su rendimiento— a los municipios de su jurisdicción.

Otros convenios establecidos han tenido propósitos varios: abatir el rezago agrario en primera instancia; armonizar los planes estatales con el Nacional de Desarrollo Urbano; realizar obras de electrificación y de telecomunicación en comunidades rurales; incorporar al régimen de prestaciones médicas del IMSS o del ISSSTE a burócratas estatales; contribuir a resolver el problema de la vivienda mediante la constitución de institutos Indeco—estados, dirigidos a grupos de la población no beneficiados por alguno de los esquemas institucionalmente establecidos con tal fin; unificar el sistema de expedición y registro de títulos y grados académicos de las instituciones de enseñanza superior; remitir reos del orden común a la Colonia Penal de las Islas Marías; financiar la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos; y promover actividades deportivas, entre otros de interés común para los niveles federal y estatal de gobierno. En cada caso, se encuentran implicadas en la formalización del convenio respectivo, dependencias y entidades federales conforme a las competencias asignadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por otras disposiciones jurídicas inherentes al área de trabajo convenida, así como por las respectivas autoridades estatales o municipales.

Generalmente, estos convenios precisan los antecedentes que llevan a establecerlos y fijan los derechos y obligaciones para cada una de las partes que los suscriben, reservando casi siempre al nivel federal la interpretación de la legislación involucrada en cada caso y la normatividad correspondiente, y delegando a

las administraciones estatales la mayor parte o la totalidad de los aspectos operativos. Dependiendo de cada materia convenida, se establecen compromisos comunes o exclusivos para cada parte.

A partir de la actual administración gubernamental, se ha venido realizando un esfuerzo por tener un solo canal de adopción de compromisos. Para ello, se ha concebido y puesto en marcha el denominado **Convenio Unico de Coordinación**, nueva e importante modalidad de coordinación única que integra ya un número considerable de convenios, los cuales anteriormente se establecían por separado. El Convenio Unico de Coordinación, que pretende convertirse en un convenio integral para el desarrollo, será tratado en capítulo especial más adelante.

“Reuniones Nacionales”

Las reuniones nacionales, donde participan funcionarios responsabilizados de tareas comunes o afines a los tres niveles de gobierno y que se han formalizado jurídicamente o se efectúan habitual o periódicamente, constituyen la cuarta forma de coordinación intergubernamental. El antecedente más remoto de este tipo de coordinación se halla en las **convenciones nacionales fiscales** realizadas en los años de 1925, 1932 y 1947.

En la actualidad se organizan reuniones nacionales en varias áreas de trabajo con el propósito de armonizar acciones y programas en materias concurrentes o de interés común, así como para intercambiar experiencias e

información, tanto entre autoridades federales, estatales y municipales, como entre estas últimas entre sí. Al respecto deben mencionarse, entre las más representativas de este tipo de reuniones, las de **Funcionarios Fiscales** (reconocidas legalmente como autoridad u órgano mixto en materia fiscal por la Ley de Coordinación Fiscal); de **Procuradores Generales de Justicia**, de **Oficiales Mayores**, de **Jefes de Informática**, de **Oficiales del Registro Civil**, de **Responsables de Archivos Administrativos e Históricos**, de **Directores de Prevención y Readaptación Social**, y de **Delegados Federales y Directores Estatales del Trabajo**. La denominada **Reunión de la República**, que se ha realizado durante tres años consecutivos con la participación de todos los gobernadores de los estados, el presidente de la República, su gabinete en pleno y los representantes de los poderes legislativos y judicial, constituye el nivel más alto que se ha alcanzado dentro de esta modalidad de coordinación.

Otras Formas de Coordinación Administrativa

Por último, cabe mencionar otros mecanismos de apoyo entre niveles de gobierno que implican también relaciones de coordinación y que, sin constituir sistemas generalizados, son importantes como práctica administrativa en áreas de trabajo fundamentales. Tal es el caso de los fondos especiales establecidos con recursos federales para apoyar a estados y municipios, por la vía del crédito, y a las entidades federativas de menor desarrollo relativo

a través de subsidios. En este contexto se inscriben el *Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal* y el *Fideicomiso para Agua Potable y Alcantarillado*, que administra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; el *Fondo Financiero Complementario de Participaciones* y los subsidios que maneja la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También se han establecido relaciones formales de coordinación, a través de la participación de los gobiernos estatales en los órganos colegiados de dirección y de gobierno —consejos de administración, juntas de gobierno, comisiones, comités técnicos— de las entidades paraestatales y en organismos desconcentrados que tienen una especial relevancia en sus respectivos territorios, ya sea por su importancia en el desarrollo regional o por haberse desconcentrado territorialmente.

En este sentido puede mencionarse la participación de gobernadores en organismos tales como la *Comisión de la Malinche*; el *Patronato Indígena del Valle del Mezquital*; el *Patronato del Maguey*; *Tabacos Mexicanos, S.A.*; los *consejos de administración de los bancos regionales* que integran el sistema nacional del Banco de Crédito Rural; los *comités técnicos y de distribución de fondos de los fideicomisos que administran las ciudades industriales o centros comerciales* que existen en algunas entidades federativas bajo la coordinación operativa de Nacional Financiera, S.A., a través del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

Para apoyar al nivel municipal de gobierno, se ha diseñado e instrumentado una amplia

serie de acciones por parte de diversas dependencias y entidades federales. Entre éstas son de citarse la disposición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, consistente en asegurar a los municipios el 20^o/o del total de las participaciones federales que correspondan a la entidad federativa de que forman parte; los apoyos financieros establecidos por BANOBAS para el otorgamiento de créditos en paquete; y la liquidación de las juntas federales de mejoras materiales, que representaban una invasión a las funciones de los municipios fronterizos y portuarios, por donde fluye nuestro comercio con el resto del mundo.

LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE COORDINACION PARA LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y PARA PROCURAR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

De los mecanismos de coordinación expuestos hay dos que merecen particular atención, puesto que se han concebido como formas integrales de coordinación para el desarrollo económico y social, y para el fortalecimiento de la capacidad económica y administrativa de los niveles estatales y municipales de gobierno. Estos mecanismos están constituidos por los *comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados como órganos mixtos de coordinación* y por los *convenios unidos de coordinación para el desarrollo*.

Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados

En los esfuerzos de programación económica y social promovidos por el nivel federal, se han dado importantes pasos encaminados a una participación más activa de los estados y municipios en las tareas del desarrollo. Así, a partir de marzo de 1977, fueron reestructurados los mecanismos de coordinación que apenas en el sexenio anterior empezaron a organizarse con ese fin. Los comités promotores de desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) son ahora considerados, en virtud de un decreto presidencial, como organismos públicos de participación federal, estatal y municipal, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación del desarrollo a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Los COPRODES se hallan integrados como órganos colegiados en los cuales están representados los gobiernos federal, estatal y municipal, los grupos activos y social de la vida económica de la entidad de que se trate, así como los diputados federales y senadores respectivos. Los preside el gobernador de cada entidad federativa, quien designa un coordinador que lo representa en las tareas operativas. La Secretaría de Programación y Presupuesto está responsabilizada, a nivel nacional, de emitir lineamientos y coadyuvar en las tareas de coordinación de las actividades de los COPRODES, en tanto que a nivel de cada entidad federativa desempeña, a través de sus delega-

ciones estatales, las funciones propias del secretario técnico de cada órgano colegiado.

El artículo segundo del decreto que regula la vida de los COMPRODES establece que tienen a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

I) Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma;

II) Proponer al gobierno federal y a los locales, los convenios que consideren necesarios para la consecución del desarrollo socioeconómico, y coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde exista interés económico y social;

III) Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera;

IV) Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad;

V) Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y económico de la entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos;

VI) Elaborar proyectos concretos de inversión, con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas;

VII) Fomentar el aprovechamiento racional, entre otros, de los recursos agrícolas,

ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, así como impulsar el desarrollo de las regiones y la comercialización de sus productos;

VIII) Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los estados;

IX) Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos;

X) Fungir como órgano de consulta tanto del gobierno estatal como del federal sobre la situación socioeconómica de la entidad; y

XI) Evaluar e informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo de los convenios únicos de coordinación que se celebren con los ejecutivos estatales.

A efecto de cumplir con sus funciones, los COPRODES formulan anualmente una propuesta de inversión pública federal por entidad federativa, misma que es desglosada a nivel de obras o servicios, y jerarquizada, atendiendo los criterios de complementariedad y puntos de vista de las administraciones estatales y municipales, por su mejor conocimiento de la problemática local. Las propuestas de inversión deben ser presentadas a la consideración del presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupues-

to, a más tardar el 15 de agosto de cada año. Actualmente se realizan esfuerzos encaminados a lograr una mayor armonización entre las propuestas surgidas en los estados a través de los COPRODES, y las que presentan consolidadas —a nivel nacional y con carácter sectorial— las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Los COPRODES también han coadyuvado recientemente a la formulación de planes estatales de desarrollo, con base en lineamientos metodológicos y técnicos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el contexto de la articulación de un sistema nacional de planeación que establezca el marco de referencia para la programación anual del gasto público. Corresponde a dicha Secretaría integrar los planes estatales dentro de un esquema de planeación global que procure conciliar los objetivos y las políticas de desarrollo nacional, regional y sectorial.

Otras tareas que desarrollan los COPRODES tienen que ver con la coordinación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que se ejecuta actualmente en un total de 106 microrregiones marginadas distribuidas en las 31 entidades federativas. Este Programa representa una experiencia de carácter piloto de la administración pública mexicana porque integra, en un esquema unitario, todas las acciones y programas de infraestructura económica, de beneficio social y de apoyo a la producción agropecuaria que ejecuta el gobierno federal.

Finalmente, los COPRODES tienen una gran participación en la programación de la

inversión pública federal que se canaliza a los estados a través del Convenio Unico de Coordinación.

Hasta ahora los COPRODES, a pesar de haberse enfrentado a dificultades que se han ido superando con el paso del tiempo, han evidenciado sus bondades como mecanismos de coordinación intergubernamental y de participación ciudadana. Un mejor aprovechamiento de sus tareas reclama introducir algunos ajustes en sus procesos operativos y precisar lo que se espera de ellos como elementos del sistema nacional de planeación económica y social, de la programación del gasto público y de la promoción del desarrollo estatal.

Convenios Unicos de Coordinación para el Desarrollo

El presidente López Portillo, durante su campaña electoral, propuso el establecimiento de un canal único de concertación de programas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, el cual evitase a los gobernadores tener que recorrer las dependencias del Ejecutivo y "tocar un sinnúmero de puertas" para procurar recursos federales de inversión y apoyos de diferente naturaleza para sus respectivas entidades.

El propósito de establecer el Convenio Unico de Coordinación (CUC) no consistía solamente en unificar la acción de las dependencias federales, eliminando así la dispersión del apoyo que brinda el Gobierno Federal al desarrollo de los estados, sino que pretendía —objetivo todavía no alcanzado— adoptar

critérios y acciones integrales que contribuyan a armonizar y equilibrar el desarrollo de las distintas regiones del país.

En efecto, el 6 de diciembre de 1976, se emitió el "Acuerdo por el que el Ejecutivo celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común". En dichos convenios se establecen 14 programas federales de obras en los cuales se transfiere a los estados la responsabilidad de ejecutarlos y los recursos correspondientes para hacerlo, en materia de: 1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras en cabeceras municipales; 3) mejoramientos de la vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de viviendas populares; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarías; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 11) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; y 14) construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

Asimismo, en dicho Acuerdo se fijan las bases para el otorgamiento de asistencia técnica en diversas materias (administrativa, fiscal, de planeación urbana, programática y presupuestal), con el fin de que los gobiernos estatales mejoren sus sistemas y procedimientos para poder desempeñar adecuadamente sus funciones.

En 1979, el CUC permitió transferir a los estados recursos federales por 7 mil 326 millones de pesos, los cuales aportaron en conjunto 4 mil 517 millones para integrar un total de 11 mil 843 millones operados a través de esta modalidad de coordinación.

La experiencia acumulada durante los tres primeros años de su existencia, permite afirmar que se han logrado avances importantes en la programación y en la ejecución de obras, cuya magnitud y características básicas hacen que las administraciones estatales sean más eficientes y eficaces que el pesado aparato burocrático federal, que ocasionalmente se ponía en movimiento para realizarlas. Por ello, se sugirió incluir en este esquema de trabajo un mayor número de programas a partir de 1980, lo cual exige de los estados una mayor capacidad para programar y construir.

Adicionalmente a los compromisos contraídos en el CUC, en términos de transferencia de tareas y de recursos para los 14 programas mencionados, se han venido adoptando los así denominados compromisos programáticos, mismos que no involucran recursos de inversión, pero que permiten a las entidades federativas conocer las acciones y los recursos previstos por la federación para los programas más importantes del ámbito estatal. Este tipo

de compromiso programático se ha establecido ya en materia agropecuaria, pesquera y laboral.

Si bien es cierto que la configuración de un gobierno federal poderoso fue históricamente una necesidad para que México pudiese iniciar su proceso de desarrollo, ahora, cuando las circunstancias han cambiado radicalmente y el centralismo constituye uno de los principales cuellos de botella que obstaculizan nuestro crecimiento armónico, el camino de fortalecer a los estados y municipios, vigorizando nuestro régimen federal por la vía de la desconcentración y de la descentralización de funciones y recursos, es sin duda alguna el más indicado. Evidentemente que el hacerlo realidad supone vencer muchas resistencias e intereses de quienes ven en el fortalecimiento de la provincia mexicana una amenaza para sus privilegios políticos y económicos. Sin embargo, la nueva realidad de México reclama impulsar el fortalecimiento de estados y municipios en forma determinante, y para ello cuenta ya con mecanismos de coordinación y apoyo como los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) y los convenios únicos de coordinación (CUC), que bien aprovechados pueden marcar el rumbo hacia esos objetivos impostergables.