

SEGUNDA PARTE: Documentos Internos

Avances y Perspectivas hacia un nuevo Federalismo.

Con motivo de la celebración del octogésimo aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal convocó a los gobernadores de los Estados a una reunión de trabajo que tuvo como propósito enriquecer las tareas que el Gobierno de la República ha venido proponiendo para impulsar un Nuevo Federalismo.

En este sentido, los Ejecutivos federal y estatales se abocaron a revisar el grado de avance así como las perspectivas inmediatas en las siguientes materias:

1. Avances y Perspectivas del Federalismo Hacendario.

1.1. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).*

En 1996 se lograron diversos avances en materia de Federalismo Hacendario no obstante que durante ese año persistieron algunos efectos negativos de la crisis económica.

A continuación se muestra un recuento de las principales acciones emprendidas por el Gobierno de la República en materia de Federalismo Hacendario, es decir las acciones en torno al ingreso, el gasto público y el financiamiento.

A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.5 al 20%, de la recaudación federal participable. Esta medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones, en 1996, experimentaran un crecimiento real del 8% con relación al año anterior.



El Presidente de la república, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en la salutación a la bandera

De acuerdo con los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para elevar los ingresos tributarios, se estima que para 1997 las participaciones a las entidades federativas, incluyendo diversos incentivos, crecerán 4.4% en términos reales.

Hoy, de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997, 43.84% del gasto total del Gobierno Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales:

- a) Con la adición del artículo 3—A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les entrega directamente el 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% que se obtiene por el tabaco.
- b) Las participaciones que la Federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos en los que se realizan operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real del 18 por ciento.
- c) Los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación

de las obras de vialidad en esos municipios. Para apoyar en mayor medida esta decisión, a partir de 1996 se realizaron los siguientes cambios:

- Se incrementó en 150% las aportaciones de la Federación a dichos fondos, pasando del 10 a 25% de los ingresos brutos. Esto significa otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan en los puentes de peaje. Por este concepto la Federación aportó en 1996 recursos adicionales por cerca de 84 millones de pesos.
- A fin de que las entidades federativas donde se encuentran los puentes puedan extender los beneficios del Fondo a todos sus municipios, se dividirá la aportación de la Federación entre el estado y el municipio en partes iguales.
- Hasta 1995 los estados y municipios debían contribuir con un peso cada uno, por cada peso que el Gobierno Federal aportaba al Fondo. A partir de 1996, con el fin de lograr que los recursos del Fondo se aprovechen en su totalidad, se modificó el esquema de proporciones, de tal forma que por cada peso que la Federación aporte, los estados y municipios contribuyan con 20 centavos.

Ante las dificultades financieras que experimentaron diversos estados y municipios como resultado de la crisis económica, el Gobierno Federal decidió apoyar su esfuerzo de pago a través del Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de sus deudas en UDIS.

Los resultados obtenidos con este programa fueron satisfactorios: al 30 de septiembre de 1996, el 78% del saldo total de la deuda de los estados y municipios contratada con el Sistema Bancario se encontraba reestructurada en UDIS. Es importante destacar que los estados y municipios realizaron un importante esfuerzo de reducción de sus obligaciones al optar, la mayoría de ellos, por una amortización anticipada de en-

tre el 20 y el 30% de sus deudas. Con esto lograron una menor carga financiera en sus presupuestos y una mayor disponibilidad de recursos para las tareas prioritarias.

Se ha promovido la promulgación de leyes estatales de deuda pública.

Adicionalmente se llevaron a cabo otras medidas que hicieron posible fortalecer las finanzas estatales:

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que facultan a las entidades federativas para que, a partir de 1996, establezcan derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.

A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación de establecer el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 1997 este impuesto puede establecerse también por los gobiernos locales.

Se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en la materia determinen.

Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.

En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de restablecer el impuesto a nivel federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corres-

ponderarán en su totalidad a las entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y en 1999, en función del restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995.

Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el Primero pasó de 0.56% de la recaudación federal participable al 1%.

Se cambió el periodo de entrega de la Reserva de Contingencia creada con el propósito de garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable. Hasta 1995, se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, el 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.

Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la SHCP y las entidades federativas para que a partir de 1997, los estados puedan auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otorgándose a los estados como incentivos económicos por dichas actividades: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e IMPAC. Y 100% del IEPS.

En el reciente periodo ordinario de sesiones del Congreso se aprobaron dos importantes iniciativas en apoyo a las finanzas estatales:

- El aumento del impuesto sobre la renta a los premios de loterías, rifas y sorteos del 15 al 21%, no obstante que esta tasa se reduce a 15% en las entidades que apliquen un impuesto local con una tasa de 6%. Este mecanismo les permitirá ejercer una potestad que ya tenían, al uniformar la carga fiscal a nivel na-

cional. Con esta medida, las entidades federativas podrían obtener recursos anuales superiores a los 220 millones de pesos.

- Encontrar mecanismos que hagan posible corregir situaciones de sobreendeudamiento de estados y municipios, condición básica para recuperar el acceso al crédito público y privado, componente fundamental que permite complementar los ingresos propios.

1.2. Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).

El Nuevo Federalismo busca fortalecer el papel de la banca de desarrollo y con ello impulsar los proyectos de infraestructura regional. En este sentido, corresponde a BANOBRAS el compromiso de atender los requerimientos que en materia crediticio y de asistencia técnica tienen los estados y municipios. A continuación se presenta las principales acciones emprendidas en el último año por esa institución crediticio.

El otorgamiento de crédito, excluyendo el vinculado a la intermediación financiera, ascendió a 17,861 millones de pesos, 64.7% mayor que el otorgado en 1995.

En 1996 finalizó el proceso de reestructuración de adeudos a cargo de los gobiernos estatales y municipales y de sus organismos operadores, a través del cual se ampliaron significativamente los plazos, se ajustaron en el tiempo los pagos por servicio de la deuda y se otorgó por parte del Gobierno Federal, un subsidio en las tasas de interés mediante el esquema de Fideicomiso. La cartera reestructurada de BANOBRAS, a cargo de estados y municipios y de sus organismos operadores, alcanzó un total de 12,466 millones de pesos.

Con el fin de apoyar al Nuevo Federalismo, BANOBRAS estableció, dentro de su normatividad la posibilidad de otorgar directamente créditos a los municipios sin contar con el aval solidario de los gobiernos estatales, es



El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo en los trabajos de "El Nuevo Federalismo"

decir, con base exclusivamente en el riesgo—municipio. A finales de 1996 se desembolsaron los primeros créditos bajo esta modalidad.

En materia de asistencia técnica, durante 1996 los programas de BANOBRAS dieron especial relevancia a los procesos de descentralización, ya fuese apoyando el fortalecimiento administrativo y financiero de los organismos estatales y municipales receptores de nuevas responsabilidades y recursos, o bien a través del diseño de programas específicos relacionados con los sectores educativo y de salud. Por ejemplo, se concluyó un modelo de apoyo a la descentralización educativa y se elaboró la versión prelimi-

nar de otro para la administración de los servicios de salud descentralizados.

2. Avances y Perspectivas de la Descentralización.

2.1. Secretaría de Desarrollo Social.

El Federalismo al que aspira la sociedad, es aquel que se basa en la justicia y la equidad; promueve un desarrollo regional equilibrado y propicia la superación de los grupos más desprotegidos de la sociedad. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha emprendido diversas acciones que serán fortalecidas en el marco de un federalismo indudablemente social.

La coordinación de esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en torno al propósito común de justicia social y equidad, ha permitido la descentralización del Ramo 026. Actualmente, los gobiernos municipales ejercen de manera directa el 65 % del total de los recursos destinados al combate a la pobreza mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social.

En 1996 se aplicó por primera vez una fórmula basada en indicadores socioeconómicos para una distribución equitativa de estos recursos; en 1997, con base en recomendaciones y experiencias de los propios estados, la fórmula se perfeccionó.

Se destaca que, en 1997, los ayuntamientos junto con los Consejos de Desarrollo Municipal pueden aprobar obras cuyo costo no sea mayor a los 100 mil pesos. De esta manera, el 80% de las obras que se ejecutarán en 1997 con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se encuentran comprendidos en este rango de inversión.

Paralelamente a la descentralización de funciones y recursos del Ramo 026, la SEDESOL transfirió a los gobiernos estatales 1,450 técnicos.

Con la aprobación de la H. Cámara de Diputados de la continuación del Programa de Empleo, en 1997 se destinarán 2,150 millones de pesos para la generación de aproximadamente 90.4 millones de jornales. De esa cantidad, la SEDESOL canalizará 1,090 millones de pesos para la generación de 450 mil empleos temporales, contribuyendo con ello a mejorar la productividad de las comunidades indígenas y campesinos de bajos ingresos.

El Programa de 100 Ciudades opera también en forma descentralizada. Corresponde a las autoridades estatales definir prioridades y ejecutar

las obras aprobadas. Para 1997 este programa prevé una erogación total por 1,124 millones de pesos, con una contribución del Gobierno Federal de 568 millones y de 556 por parte de los gobiernos estatales.

Se transfirieron los fideicomisos para la administración y desarrollo de reservas territoriales.

2.2. *Secretaría de Salud.*

Con el propósito de dar cumplimiento a las políticas del Ejecutivo Federal en materia de federalización, y en plena concordancia con la distribución de facultades y competencias que corresponden a los gobiernos federal y estatal, la Secretaría de Salud inició el proceso de descentralización con los siguientes resultados:

El 20 de agosto de 1996, en presencia del señor Presidente de la República, se suscribieron el Acuerdo Nacional para la Descentralización y el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, en los que se establecen los lineamientos generales del proceso y los acuerdos que garantizan los derechos de los trabajadores y las responsabilidades en materia de salubridad general de los gobiernos federal y estatales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a los compromisos contraídos con la firma de estos acuerdos, se inició el establecimiento de los organismos públicos descentralizados que recibirán los recursos transferidos. A la fecha se han constituido 23 de ellos. Se ha venido trabajando con los demás estados y con el Distrito Federal, y ya se cuenta con avances muy importantes.

Al concluir el proceso se habrán transferido:

- Más de 121,000 plazas de personal de salud de las ramas médica, paramédica y administrativa.
- 8,495 millones de pesos correspondientes al pago de los salarios del personal, al gasto de operación y al gasto de inversión.

- 7,370 bienes inmuebles, incluyendo 6,874 unidades de atención médica.

El objetivo último que persigue el proceso de descentralización de los servicios de salud para población abierta es mejorar el nivel de salud de la población. Adicionalmente se pretende:

- Contribuir a lograr un desarrollo regional armónico y equitativo, acorde con las necesidades regionales y locales.
- Estimular la participación de los sectores público, social y privado.
- Mejorar las condiciones de vida locales.
- Permitir el libre ejercicio de las atribuciones que en esta materia les confiere la legislación a las entidades federativas.

La creación de organismos públicos descentralizados (OPD), en el nivel estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, permitirá:

- Una administración y operación de los servicios de salud estatales más ágil, transparente, eficiente, participativa y racional acorde con las necesidades locales.

La coexistencia de las secretarías de salud estatales facilitará además:

- Una adecuada distribución de las competencias en ese ámbito;
- La operación de los servicios de salud a cargo de los OPD y el ejercicio de los aspectos normativos, de supervisión y evaluación bajo la responsabilidad de las secretarías de salud estatales.
- Una mejor coordinación con el resto de las instituciones de salud del estado, asumiendo, para ello, el papel que les corresponde como autoridades estatales en las diferentes materias de salubridad general y el cumplimiento de las polí-

ticas emanadas de la propia Secretaría de Salud en el nivel federal, así como de las metas comprometidas en el programa de Reforma del Sector Salud 1995—2000.

Se inició la aplicación de la estrategia del paquete básico de servicios de salud a través del Programa de Ampliación de Cobertura, el cual arrancó en once entidades federativas y en los 380 municipios comprometidos. Se benefició con ello a una población total de 3.9 millones de habitantes, destinándose para tal efecto 219 millones de pesos.

Se concluyó la elaboración de los planes estatales maestros de infraestructura de salud para población abierta, los cuales se han constituido en el documento rector del desarrollo, conservación, mantenimiento y equipamiento de la infraestructura de salud en los estados.

En cumplimiento de las estrategias que marca el Programa de Reforma del Sector Salud 1995—2000, se aprobaron los equivalentes estatales del Modelo de Atención a la Salud para Población Abierta, en donde se reconocen las características y necesidades estatales y regionales en materia de salud.

2.3. *Secretaría de Educación Pública (SEP).*

A partir de la consolidación de los procesos iniciados con la suscripción del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en mayo de 1992, el federalismo educativo avanzó. Datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) muestran que de 1990 a 1995 la población de entre 6 y 14 años que no asiste a la escuela disminuyó de 2.7 millones de niños a 1.5 millones. Por su parte, la eficiencia terminal en educación primaria aumentó entre 1992 y 1996 del 72 al 80 por ciento.

Por ello, con renovado aliento el sector educativo continúa impulsando el federalismo educativo, extendiéndolo a los subsectores, niveles y modalidades, según se muestra en las acciones emprendidas durante 1996.



El Subsecretario de Gobierno, Lic. Arturo Núñez Jiménez, como moderador de "El Nuevo Federalismo"

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE).

Durante 1996, se efectuó la firma de convenios con todos los estados de la Federación para la descentralización de los servicios de construcción, rehabilitación y mantenimiento de las escuelas de preescolar y secundaria en todas sus modalidades (excepto educación especial).

Como resultado de ello, los gobiernos estatales asumen un papel central en la planeación y la programación en esta materia. Los estados reportan incrementos en las obras realizadas con los mismos presupuestos.

En materia de educación media superior y superior, todos los nuevos planteles que se establecen en los estados funcionan con un esquema descentralizado. Los 79 planteles actuales son producto de la detección de necesidades por parte de los propios estados, así como de criterios que permiten asegurar la pertinencia de la inversión.

Durante 1997, los estados que hayan consolidado por completo sus capacidades en materia de construcción, rehabilitación y mantenimiento de escuelas de educación básica, podrán ha-

cerse cargo de la totalidad de las obras del CAPFCE en sus territorios, incluyendo educación media superior y superior. Ello supondrá la transferencia a dichos estados del personal y edificios del Comité.

Durante el año en curso, las universidades consolidarán la administración de las obras que se efectúan con recursos del CAPFCE.

De esta manera se avanza con el propósito de que para el año de 1998 el CAPFCE se convierta en un organismo dedicado al financiamiento de la construcción de escuelas, especializado en transferencia de tecnología y con elevada capacidad de supervisión.

Libros de texto gratuitos.

Como resultado de la acción conjunta de la Federación y las autoridades educativas estatales y los ayuntamientos, a partir del ciclo escolar 1995—1996 los libros de texto gratuito de primaria y educación indígena se han entregado con toda oportunidad, de tal forma que al inicio de los cursos todos los estudiantes cuenten con su paquete completo de libros.

Para el ciclo escolar 1996—1997 esto significó una distribución eficiente de 123 millones de ejemplares en todo el territorio nacional. Así, por tercer año consecutivo, las autoridades federal y estatales se han propuesto que para el ciclo escolar 1997—1998 los libros de texto gratuito se encuentren en manos de los alumnos desde el primer día de clases.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

En 1997 se iniciará el proceso de descentralización de los y servicios que presta el INEA. Al final del año la transferencia de recursos y funciones deberá haberse completado en las entidades federativas cuyas condiciones sean favorables a este proceso. En el resto de los estados dicha transferencia se llevará a cabo durante 1998.



El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, con Secretarios de Estado en la reunión "El Nuevo Federalismo"

Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

A partir de 1997 las acciones que realiza CONAFE en su totalidad surgen de las propuestas que hacen los gobiernos estatales. Los estados definen las necesidades y prioridades de atención y el Consejo canaliza sus acciones de acuerdo con las mismas. Ello ha sido posible debido a que las estructuras centrales y las delegaciones de CONAFE fueron reducidas y las de los estados se fortalecieron.

A partir de 1996 los programas compensatorios, cuyas erogaciones suman para el presente año 1,251 millones de pesos, son ejercidos con una alta participación de los gobiernos de los estados.

Educación media superior y superior.

En la educación media superior se ha formalizado la transferencia del sistema de preparatoria

abierta a seis estados: Coahuila, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala.

En materia de acreditación de la educación superior, 20 estados efectúan ya las funciones de recibir las solicitudes, evaluar y, en su caso, otorgar el Certificado de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a instituciones de este nivel educativo. Están en proceso los términos de transferencia para otros siete estados.

El registro de los colegios de profesionistas y de instituciones de educación superior, así como las funciones de vigilancia del ejercicio profesional y el manejo de bolsas de trabajo para profesionistas están en proceso de descentralización. Los estados de Morelos y Puebla ya firmaron los convenios respectivos y en otras diez entidades federativas está por culminar el trámite.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En los últimos años se ha buscado distribuir de forma más equilibrada la actividad científica y tecnológica en el territorio nacional. De este modo, se han creado nuevos polos de desarrollo científico en los estados de Michoacán, Puebla, Querétaro y Tamaulipas, entre otros.

Se busca, fortalecer los sistemas de investigación regional, mediante la promoción de investigaciones científicas e innovaciones tecnológicas que atiendan la problemática específica de las regiones donde se ubican. Con este fin se han establecido fondos concurrentes en los que participa el CONACYT y diversas instituciones de los sectores público y primario.

Durante 1997 se promoverá la creación de Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología.

Consejo Nacional para las Culturas y las Artes (CONACULTA).

En los últimos años se ha impulsado la descentralización de las actividades relacionadas con la preservación, investigación y difusión del patrimonio cultural, mediante la firma de convenios específicos establecidos con todas las entidades. Asimismo, se alienta la federalización de las acciones destinadas a promover la creación artística mediante la consolidación de los fondos estatales establecidos para tal fin.

En 1996 se estableció el Fondo para la Infraestructura Cultural con un monto de 25 millones de pesos aportados por la Federación. Se espe-



El Gobernador Constitucional de Querétaro, Lic. Enrique Burgos García, durante su intervención

ra que durante 1997 se comiencen a ejercer estos recursos bajo un esquema concurrente, en el que cada entidad deberá aportar una cantidad igual a la que destine el Gobierno Federal.

El CONACULTA ha acordado con diversos estados los calendarios para la transferencia de los recursos y la mecánica de operación de las Unidades Regionales de Cultura Popular.

Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

En 1997 continuará el proceso de descentralización en materia deportiva en el país. El desarrollo de la educación física que se imparte en las escuelas y el deporte estudiantil operará principalmente por conducto de los estados y las universidades.

Se encuentran en proceso de transferencia a los estados las villas deportivas y juveniles que ha administrado la CONADE.

Como ejemplo de las ventajas de una mayor participación de los gobiernos estatales en el impulso al deporte, cabe destacar que con el apoyo de la CONADE, a partir de 1996 los gobiernos estatales se han hecho cargo de la construcción y equipamiento de las instalaciones para el desarrollo del deporte competitivo de calidad, tales como pistas de atletismo, albercas olímpicas y gimnasios.

2.4. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Desde la reunión del 5 de febrero de 1996 hasta la fecha, se ha impulsado la descentralización a través de diversas acciones entre las que destacan las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la firma de acuerdos y convenios específicos de coordinación para transferir funciones en materia de medio ambiente y recursos naturales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, aprobada en octubre del año pasado, precisa con detalle la distribución de competencias de la Federación y de los estados en la materia.

Se integraron consejos de gestión ambiental en 16 estados y se firmaron acuerdos marco de coordinación para la descentralización con diez entidades federativas. Para 1997 se promoverá la suscripción de estos acuerdos con el resto de los estados. Concomitantemente se suscribieron los acuerdos específicos y se realizaron acciones concretas de descentralización, las cuales se resumen a continuación:

Normatividad y Regulación Ambiental.

Se ha transferido la administración, conservación, desarrollo y vigilancia de 15 parques nacionales ubicados en diez estados, teniéndose como meta la descentralización de la mayoría de estos parques durante la actual administración.

Se desarrolló una nueva normatividad en materia de residuos peligrosos que permite diferenciarlos, según su peligrosidad, e incorporando a los gobiernos estatales en la aplicación de dicha normatividad.

En este sentido, el Sistema de Regulación Ambiental Integral para la Industria buscará auxiliar a los gobiernos estatales con sistemas de información, apoyo técnico y recursos financieros. Asimismo se promoverá y concertará, con los gobiernos locales de la zona centro del país y de la frontera norte, inversiones en infraestructura para el manejo de residuos industriales peligrosos.

Para el fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel local, en 1996 se canalizaron recursos de crédito internacional a los estados y municipios por un monto de 13.6 millones de pesos. De igual forma la Federación continuará apoyando a los estados en los procesos de instrumentación de los planes de ordenamiento ecológico del territorio en los niveles regional, estatal y local.

Los estados del centro del país y de la frontera norte cuentan con nueva infraestructura industrial/ambiental para atender directamente los problemas ecológicos.

Recursos Naturales.

Durante 1996 se firmaron cuatro acuerdos de coordinación en materia forestal con los gobiernos estatales; mediante ellos, ambas instancias de gobierno participaron en la dictaminación previa al otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales.

Se promovió el fortalecimiento y la integración de los Consejos Técnicos Consultivos Estatales como órganos de consulta; y se instaló el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Restauración y Conservación de Suelos, con el fin de llevar a cabo la promoción de consejos y programas estatales y regionales.

Se inició el proceso de revisión y análisis para adecuar las disposiciones de la Ley Forestal.

Se transfirieron dos millones de pesos para apoyar programas de conservación de bosques en el Estado de México.

Se continuará con la incorporación de los gobiernos de los estados en el otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento y cambio de uso del suelo en el contexto de los acuerdos de coordinación y descentralización que se establezcan en materia forestal; se instalarán consejos técnicos consultivos estatales para la restauración y conservación de suelos en la totalidad de los estados, y se concluirá la integración de los comités de administración, ordenamiento y control de la zona federal marítimo—terrestre en los estados costeros.

Con el propósito de que se queden en las entidades federativas todos los recursos generados por el pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre, se modificó la Ley Federal de Derechos a fin de crear los fondos de zona federal marítimo terrestre.

Pesca.

Con el Programa Nacional de Acuicultura Rural, se promovió el desarrollo de la actividad acuícola en zonas marginadas para lo cual se realizaron

convenios con seis estados con una inversión directa de un millón de pesos, y se efectuó un traspaso de fondos federales por un monto de 1.8 millones de pesos para obras de dragado e infraestructura en el estado de Yucatán.

Para 1997 se ampliará la cobertura del Programa Nacional de Acuicultura Rural a todas las entidades del país, con una inversión directa programada del Gobierno Federal de 7 millones de pesos.

Asimismo, se iniciará la promoción de cambios jurídicos para transferir a los estados la administración y otorgamiento de permisos de pesca en embalses de agua dulce. Se concluirá el proceso de descentralización de cuatro centros acuícolas y se regularizará la tenencia de la tierra de cuatro más para transferirlos a los gobiernos locales.

Inspección y Vigilancia de la Normatividad.

Se promovió la instalación de comités mixtos de participación social, con autoridades, organizaciones y comunidades en ocho entidades; y se integraron 17 comités y 65 subcomités mixtos de inspección y vigilancia pesquera en 17 estados. Se continuarán atendiendo las iniciativas que sobre la materia realicen los gobiernos estatales.

2.4.1. Comisión Nacional del Agua (CNA).

El proceso de descentralización emprendido por la Comisión Nacional del Agua se desarrolla hacia las entidades federativas, municipios y a los usuarios. De esa manera se pretenden transferir las funciones operativas, que actualmente realiza la CNA, dentro de un proceso de cambios que incluye adecuaciones en la organización para que opere de manera desconcentrada por cuencas, y con la participación de los Consejos de Cuenca, a fin de que los usuarios y la sociedad organizada tengan un papel relevante en la administración del agua.

En lo que se refiere a la descentralización hacia las entidades federativas y municipios, la CNA lleva a cabo una estrategia gradual cuya prime-

ra etapa consiste en la transferencia de programas operativos; conforme avance el proceso se trasladarán las funciones y los recursos correspondientes.

Durante 1996 se llevó a cabo la transferencia de cuatro programas del subsector hidroagrícola: Modernización y Rehabilitación de los Distritos y Unidades de Riego, Desarrollo Parcelario, Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola, así como de los programas de: Agua Potable y Saneamiento en Zonas Urbanas y Rurales, Agua Limpia y Control de Malezas Acuáticas. La transferencia de los programas y de los recursos correspondientes se formalizó a través de la suscripción de acuerdos de coordinación y sus anexos de ejecución.

Se descentralizaron recursos en apoyo del desarrollo de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el ámbito urbano, a través de los organismos operadores correspondientes.

Se concluyó la transferencia a las entidades federativas de la infraestructura que obraba en poder de la CNA para el abastecimiento de agua potable, al entregar al estado de Hidalgo la operación de 18 pozos profundos y el acueducto San Javier—Pachuca. De esa manera la CNA conserva sólo las instalaciones que dan servicio a más de una entidad y propiciará la creación de entes interestatales a las que se les transferirá la operación de esa infraestructura.

En 1997 se buscará concluir la suscripción de acuerdos con todas las entidades federativas, dar seguimiento y evaluar el proceso a través de las Comisiones de Regulación y Seguimiento constituidas exprofeso, e iniciar la constitución de comisiones estatales de agua.

A partir de 1997 los recursos que se transfieran para los programas de naturaleza hidroagrícola se ejercerán por los productores a través de los fideicomisos creados en el marco de la Alianza

para el Campo, los cuales estarán presididos por los gobernadores en todas las entidades federativas del país, en coordinación con los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Para tal fin se realizan las adecuaciones correspondientes con objeto de incorporarlos a dichos fideicomisos.

El programa de modernización y rehabilitación de distritos y unidades de riego operará bajo un esquema de «peso por peso» entre los usuarios y el Gobierno Federal, y será ejecutado directamente por los usuarios.

En 1997 se iniciará el proceso de transferencia de bienes muebles e inmuebles, así como de recursos humanos para la totalidad de los programas por descentralizar.

Destaca para 1997 la transferencia en custodia a los gobiernos municipales, para su administración, vigilancia y conservación de las zonas federales de los cauces ubicados en ellos. Adicionalmente se analizará a través de los propios municipios el mecanismo adecuado para el cobro de derechos por ocupación de zonas federales concesionadas.

Se plantea para el periodo 1998—2000 concluir la constitución de las comisiones estatales de agua, en todas las entidades federativas, a fin de que los gobiernos de los estados cuenten con un órgano para la administración, ejecución y operación de las funciones y programas transferidos con las atribuciones que les permitan atender todo lo relacionado con el sector hidráulico. Al hacerlo, la presencia de la CNA en los estados se reducirá a una oficina para atender los asuntos relacionados con la administración del agua y se fortalecerá la desconcentración en las trece gerencias de regiones hidrológicas del país.

En este periodo se continuará con la transferencia de recursos para los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento y se consolidará la

operación de las zonas federales bajo la modalidad descrita.

Los recursos presupuestales transferidos en los programas mencionados en 1996 ascendieron a 412.8 millones de pesos y serán de 1,014 millones de pesos en 1997.

En lo relativo a distritos de riego, en 1996 se transfirió la infraestructura correspondiente a una superficie de riego de 162,224 hectáreas que sumada a las superficie transferida en el periodo 1990—1995, da un total de 2'915,984, quedando pendiente de transferir la infraestructura de 415,929. El programa para 1997 contempla la transferencia de 152,978 hectáreas.

En el periodo 1998—2000 se concluirá la transferencia de los distritos de riego. Para ello, se intensificará la promoción, integración y protocolización de asociaciones civiles de usuarios; se realizarán trabajos de rehabilitación de la infraestructura y se continuará con el programa de adquisición de maquinaria para conservación. Es importante destacar que se avanzará en el proceso de transferencia de la red mayor a los usuarios, y se impulsará y apoyará la constitución de sociedades de responsabilidad limitada para su operación.

Se inició el proceso de descentralización (1996) de los distritos de temporal tecnificado mediante la transferencia de 561,140 hectáreas a los usuarios organizados; para 1997 se tiene programado transferir 500,000. El proceso que comprende una superficie total de 2'049,000 hectáreas concluirá durante el periodo 1998—2000.

2.5. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Las bases del proceso de descentralización de la SAGAR se sentaron mediante la suscripción de los Convenios de Coordinación Agropecuaria con las entidades federativas y la integración de 32 consejos estatales agropecuarios o equivalentes, que constituyen el órgano rector del desarrollo agropecuario en cada estado y en los que, a partir de 1996, participan los agentes productivos públicos y privados.



El Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, Dr. Rogelio Montemayor Seguy, durante su intervención.

Mediante un proceso de concertación, se constituyeron en los Estados y el Distrito Federal, 32 fideicomisos de distribución de fondos a través de los que se administran los recursos federales, estatales y privados que se aportan para los programas de la Alianza para el Campo. El monto total invertido en los programas en 1996 ascendió a 3,804 millones de pesos; de los cuales el Gobierno Federal participó con el 33%, los gobiernos estatales con el 19% y los productores con el 48%.

Durante 1996 se establecieron 32 fundaciones en todas las entidades federativas para la Transferencia de Tecnología, así como de la Comisión Nacional de Sanidad.

Los Programas de la Alianza para el Campo que en 1996 operaron directamente los estados, constituyen una experiencia exitosa. En general, la demanda de los productores para participar en cada uno de los programas fue superior a lo previsto. En términos de resultados pueden citarse algunos ejemplos: se dotó de semillas

mejoradas a grupos de agricultores reflejándose incrementos del doble o hasta el triple en la productividad obtenida en algunos predios, fundamentalmente de tierras de temporal; el número de tractores que se vendieron fue tres veces superior a lo registrado en 1995; el número de hectáreas que se puso bajo riego con sistemas de riego presurizado y sistemas de riego por goteo, duplicó la cifra realizada en dicho año.

Durante 1996 culminó la transferencia operacional de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) con sus Centros de Apoyo (CADER's) y se estableció la coordinación operativa de los DDR's con 19 gobiernos estatales, en tanto que se mantuvieron acciones conjuntas con otros nueve. Cabe destacar que cuatro gobiernos estatales aún analizan el esquema de transferencia.

Lo anterior significa que los gobiernos locales

ya operan 165 DDR's (86% de la meta) con 607 CADER'S, que involucran al 6,503 trabajadores. Una vez que dicha coordinación quede establecida con todos los estados, la operación de los 192 Distritos de Desarrollo Rural, que existen en el país con sus 713 Centros de Apoyo, será responsabilidad de los estados.

Se analizará el marco legal para identificar las adecuaciones necesarias que den viabilidad jurídica a la descentralización operativa de la SAGAR. Destaca la promoción que se llevará a cabo para modificar la Ley de Distritos de Desarrollo Rural con el fin de que estas unidades operativas federales se conviertan en estatales.

En concertación con los estados, el sindicato nacional de dicha Secretaría y la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, establecerán durante 1997 los términos para



El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Guillermo Ortiz Martínez en su intervención de la mesa de trabajo "El Nuevo Federalismo"

la transferencia de 21 mil trabajadores, equivalente al 69% de la fuerza laboral de la SAGAR. Asimismo, con objeto de fortalecer la gestión de los estados, se propondrá la transferencia, a título gratuito, de los bienes muebles e inmuebles asociados a las funciones y responsabilidades transferidas.

2.6. *Secretaría de la Reforma Agraria.*

Para atender y resolver la problemática agraria de una manera integral y en sus lugares de origen, se promovió la creación de los Consejos Agrarios Estatales (CAE), como instituciones colegiadas de concertación, donde se busca fortalecer las relaciones de las instituciones agrarias federales con los ejecutivos estatales.

A continuación se destacan las principales acciones emprendidas por las citadas instancias:

De agosto de 1995 a septiembre de 1996 se crearon, instalaron y operaron 27 consejos agrarios estatales y la Junta del Distrito Federal; se homologaron los comités ejecutivos de Puebla y Querétaro y en Guanajuato se participa y da seguimiento a su actuación, lo que suma 31 instancias colegiadas en el territorio nacional.

En estos órganos colegiados participan 276 centrales campesinas y organizaciones de productores con 1,022 asuntos, de los cuales 582 asuntos se encuentran sustentados documentalmente y clasificados por programa correspondiendo: el 18.4% a rezago agrario, 13.9% a actividades jurídicas y administrativas, 35% a justicia agraria, 26.5% a ordenamiento y regularización, 3.1% desarrollo agrario y 3.1% a otros. A partir del establecimiento de estas instancias se han resuelto 258 asuntos, lo que muestra las bondades de la suma de esfuerzos, producto del diálogo de los gobiernos con la sociedad.

Adicionalmente, en el estado de Chiapas se está dando cumplimiento a los acuerdos suscritos con 130 organizaciones y núcleos agrarios.

2.7. *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

La infraestructura en comunicaciones y transportes es un instrumento que fortalece la unidad

nacional, más aún cuando en esta infraestructura participan las entidades federativas. Por ello, hace un año la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se comprometió a avanzar en su descentralización. Los avances y perspectivas se comentan a continuación.

En materia de caminos rurales se han firmado convenios específicos con los gobiernos de 27 estados para transferirles las funciones de construcción y conservación de más de 74,000 kilómetros que conforman esta red carretera. Los convenios pendientes quedarán formalizados durante el primer trimestre del año. Con ello, para 1997 y conforme a lo autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se reasignarán 272 millones de pesos a las autoridades estatales, de los cuales alrededor de 50 millones de pesos se aplicarán a obras en proceso que deberán quedar terminadas durante el primer semestre del año.

Asimismo, durante 1997 se concluirá la donación de una parte importante de los vehículos y maquinaria de trabajo destinados a la construcción y conservación de caminos rurales en beneficio de las entidades federativas.

En la descentralización de estas funciones se destaca que el personal, responsable de la conservación, mantenimiento y construcción de caminos rurales, prestará la asesoría y apoyo técnico a los gobiernos de los estados que así lo requieran; de hecho, en la actualidad, los trabajadores de esta dependencia colaboran directamente con las autoridades locales en seis entidades federativas.

Adicionalmente, en el marco del Programa de Empleo Temporal establecido por el Gobierno Federal, corresponderá a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el ejercicio de 760 millones de pesos, equivalente al 35% del monto total de recursos autorizados a este programa. Dichos recursos ya se canalizan a la conservación de los caminos rurales, previamente determinados por los gobiernos estatales, dentro de las zonas con mayor grado de marginación.



El Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en los trabajos de "El Nuevo Federalismo"

Conviene señalar que estas obras se ejecutan y supervisan por las propias comunidades, organizadas en comités pro—camino, gracias a lo cual se logra satisfacer las necesidades locales, atender el problema de desempleo en las zonas rurales y dar mantenimiento a esta importante infraestructura.

En lo que respecta a la conservación y reconstrucción de la red federal secundaria, se prevé descentralizar más de 20,000 kilómetros de carreteras. Sin embargo, dada la complejidad que presenta su transferencia, derivada de la falta de homologación entre la normatividad estatal y federal en materia de autotransporte, así como de la problemática de la vigilancia en las carreteras, la estrategia para lograr su óptima realización se ha dividido en dos etapas:

En la primera, el Gobierno Federal reasignará los recursos para que los gobiernos estatales lleven a cabo los trabajos de conservación de dicha red, sin que ello implique el cambio de jurisdicción.

En la segunda, se formalizará el cambio de jurisdicción de la red carretera y, por ende, se transferirán las facultades y recursos para su operación. Para lograrlo, es indispensable armonizar la normatividad de la Federación y de los estados en materia de autotransporte; establecer mecanismos de coordinación que posibiliten la seguridad para las personas y los bienes, así como identificar y definir el derecho de vía que corresponde a dicha infraestructura.

Paralelamente a estas acciones y en razón a los avances en los procesos de urbanización de las

zonas aledañas a los municipios, se ha transferido la jurisdicción de aquellos tramos carreteros inmersos en las poblaciones para que sean las propias autoridades municipales las que se encarguen de su operación y conservación. Mediante la suscripción de convenios, se han entregado 141 tramos a 90 municipios y uno al D.F., lo que representa una longitud total de 1,052 kilómetros.

En materia portuaria la descentralización se realiza a través de dos importantes programas: el primero, relativo a la creación de las Administradoras Portuarias Integrales (API'S) en los puertos industriales y pesqueros. Actualmente existen cuatro API'S de carácter estatal y durante el presente año se promoverá la creación de cinco más que iniciarán operaciones durante el primer cuatrimestre de 1997. El segundo programa se refiere a la desincorporación, en favor de los estados, de los terrenos del Fondo de Desarrollo Portuario (FONDEPORT) dedicados a fines pesqueros, turísticos y recreativos. Se han firmado convenios con seis estados para tal fin. Asimismo, se ha avanzado en la desincorporación del parque industrial de Salina Cruz en Oaxaca.

Con estas acciones se transmitirán más de 450 hectáreas de terrenos adyacentes a las zonas portuarias, que serán operados y explotados por las propias entidades federativas, concluyéndose así este proceso.

3. Fortalecimiento del Control y Desarrollo Administrativo.

3.1. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el marco del Nuevo Federalismo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) ha desarrollado diversos programas de colaboración con los estados y municipios a fin de promover el desarrollo de las administraciones de los tres ordenes de gobierno y favorecer la participación de la población organizada



Colima, zócalo, por Waite, C. B., 1908

propiciando que se observen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público, destacando las siguientes acciones:

Consolidación de los Sistemas Estatales y Municipales de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Promoción del fortalecimiento de las acciones conjuntas que se llevan a cabo con los órganos estatales de control en el marco de los acuerdos de coordinación vigentes, celebrados por el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y de Desarrollo Social, así como de los Ejecutivos de las entidades federativas.

Fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en estados y municipios, mediante la operación de módulos de orientación y quejas de los programas "Paisano" y "Vecinos", así como de los esquemas de Contraloría Social.

Promoción de la probidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos federales, estatales y municipales, con estricto apego a las legislaciones aplicables vigentes; y promoción del cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la contratación de adquisiciones y obras públicas realizadas con recursos federales.

Se revisará el marco normativo del ejercicio y control de recursos que se transfieran a los estados con motivo de la descentralización de funciones de las dependencias federales.

4. Fortalecimiento del Desarrollo Político Institucional.

4.1. *Secretaría de Gobernación.*

La compleja y plural sociedad mexicana de fin de siglo exige un nuevo federalismo que de respuestas sustantivas para hacer frente a los retos pendientes en el ámbito político—institucional. En este contexto la Secretaría de Gobernación, en el marco de la Reforma del Estado, ha emprendido diversas acciones que fortalecen el federalismo.

Se estableció mediante reformas al artículo 105 de nuestro texto fundamental, un nuevo sistema de control constitucional pleno, por el cual la Suprema Corte de Justicia tiene competencia para conocer y dar solución a las controversias constitucionales que surjan entre la Federación, los estados o municipios, así como para conocer de las acciones que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general incluyendo las electorales y la Constitución.

Se reformó el artículo 99 Constitucional para dar jurisdicción al Poder Judicial de la Federación en materia electoral.

Se han celebrado convenios con los gobiernos estatales para consolidar los registros civiles en las entidades federativas, con el propósito de estructurar el Registro Nacional de Población y así poder expedir la Clave Única de Registro de Población.

En 1996 se apoyó a las entidades federativas en la atención a los procesados o condenados por delitos del fuero federal, al incrementarse las aportaciones federales (socorro de ley) de \$ 5.50 a \$ 16.50 diarios por reo. Para 1997 esta aportación pasará a \$ 19.50 diarios. Asimismo, el

Programa de Remozamiento de Cárceles, contempla la construcción de trece centros estatales de readaptación social y un centro federal de readaptación social.

Con base en el Programa Nacional de Seguridad Pública, en 1996 se instaló el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el que participan los gobiernos estatales. A la fecha, destacan las acciones siguientes:

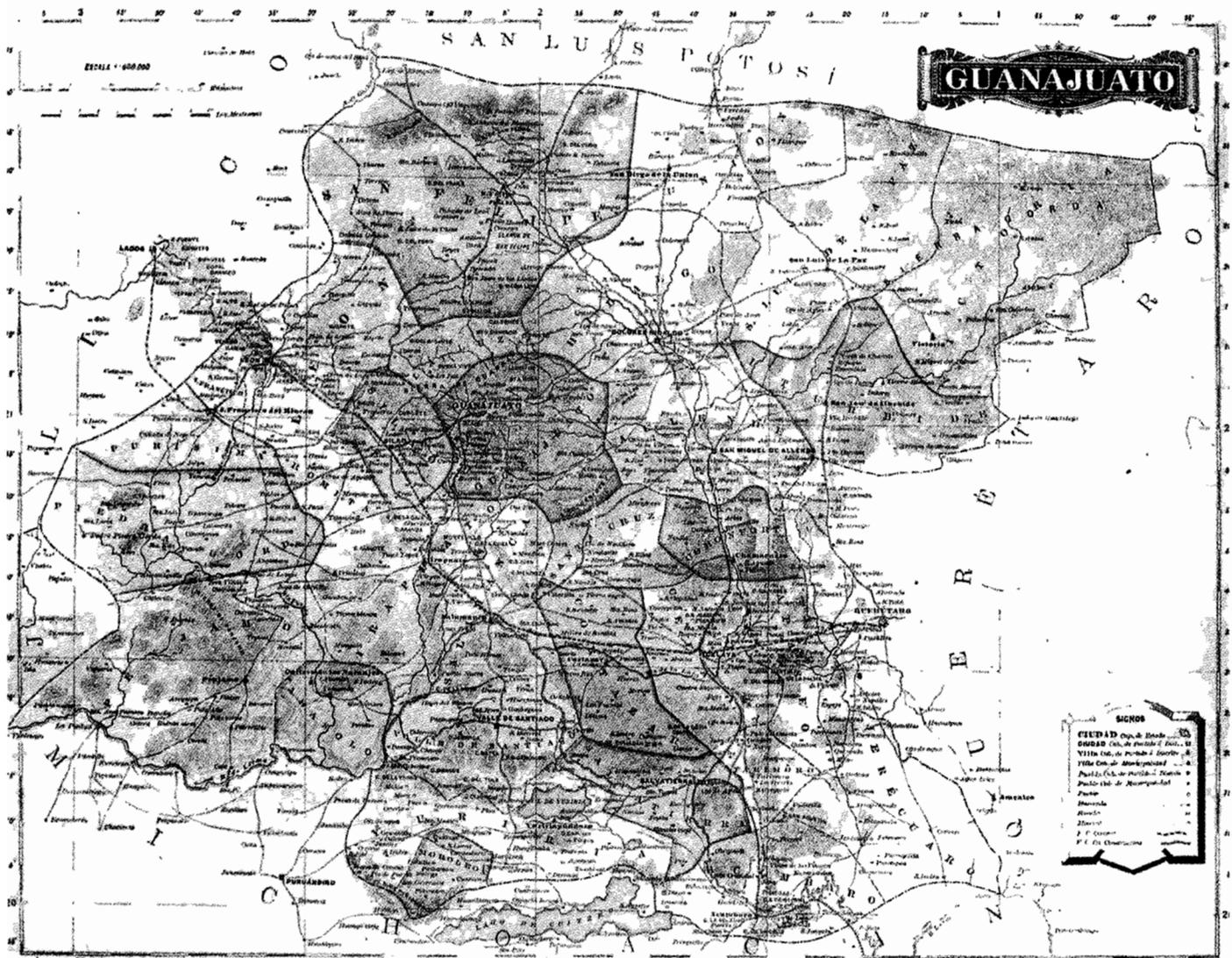
De conformidad con las directrices del Consejo Nacional, durante 1996 se inició la instalación de la Red Nacional de Información sobre Seguridad Pública, previéndose que en el segundo semestre de 1997, en estrecha coordinación con los gobiernos estatales, cincuenta ciudades del país (32 capitales y 18 ciudades estratégicas) formen parte de esta Red.

El presupuesto asignado al Programa de Seguridad Pública en 1996 fue de 100 millones de pesos. En 1997 el presupuesto asciende a 2,405 millones de pesos, de los cuales 1,905 son aportados por la Federación y 500 por los gobiernos de los estados.

Se invertirá en la formación de policías a través de la Academia Nacional y en la compra de equipo y armamento (250 millones de pesos); y se creará la red primaria de los registros nacionales policiacos, delincuenciales, de equipo y armamento, misma que a partir de 1998 alimentará de información a los estados para la lucha contra la delincuencia.

En 1997, la Federación y los estados firmarán los convenios de colaboración en materia de seguridad pública, a través de los cuales se distribuirán los recursos presupuestales, con base en la fórmula que apruebe el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Se promoverá, con la participación de las entidades federativas, la modernización de la reglamentación municipal y se apoyará para que todos los municipios cuenten con la base normativa mínima y su Bando de Policía y Buen Gobierno.



Mapa del Estado de Guanajuato, 1884