

## Retos de la descentralización de la política social

### *Los convenios de desarrollo social del año 2000*

JAVIER NAVARRO BRIONES Y MÓNICA VARGAS JIMÉNEZ

#### *Antecedentes*

La política social en los últimos años ha ido transitando de un esquema centralista a un federalista, sustentada en una nueva relación de facultades, responsabilidades y recursos entre los tres ámbitos de gobierno.

Tradicionalmente, los recursos federales a las entidades federativas se asignaban a través de participaciones federales y convenios de descentralización. Las participaciones federales se habían convertido en los principales recursos con los que las entidades federativas contaban para cumplir con sus fines. Por su parte, los convenios de descentralización subsanaron en parte las necesidades de gasto, lo cual se dio en un marco de coordinación fiscal y de un sistema de planeación que pretende descentralizar la vida nacional.

En el marco de la descentralización, la coordinación intergubernamental ha significado el vehículo principal para redistribuir competencias, compartirlas o ejercerlas coordinadamente para conducir el desarrollo económico y social del país, razón por la cual en 1977 surgen los convenios únicos de coordinación (cuc), considerados el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental entre los gobiernos federal y estatal para sumar esfuerzos, políticas, recursos y voluntades.

Los convenios se han ido transformando al paso del tiempo, y de manera muy particular cuando las condiciones socioeconómicas y políticas obligan al sector público a que asuma directrices que respondan a las necesidades del contexto social, político y económico y atendiendo el bienestar común, al tiempo de buscar la racionalidad económica, financiera y administrativa para facilitar la integración e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo. Los CUC cambiaron en 1983 por convenios únicos de desarrollo y posteriormente a convenios de desarrollo social (CODESO).

La importancia de los convenios se observa tanto por los programas, como por los recursos que los gobiernos federal y estatal se comprometen a ejercer. Hasta 1996, los convenios representaban el principal instrumento jurídico administrativo de operación para la vertiente de coordinación del sistema de planeación, y en ellos se encontraba prácticamente la orientación de la política social. Sin embargo, actualmente han ido perdiendo su efectividad y eficacia para convenir y descentralizar recursos federales, lo cual se muestra claramente cuando se comparan los montos presupuestales que se ejercen mediante de ellos.

Efectivamente, el proceso de federalización de la política social adquiere mayor impulso a mediados de los años noventa, con el fortalecimiento de la descentralización de los

servicios de salud y educación. Estas acciones se ven reforzadas en 1996 con la descentralización hacia los estados y municipios del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que representaba dos terceras partes del presupuesto asignado del Ramo 26 Superación de la Pobreza. Posteriormente, este fondo se incorpora al Ramo 33, por lo que deja de aplicarse por la vía de los convenios de desarrollo social.

En 1998, a partir de diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y de la creación del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se realiza una importante acción de descentralización de recursos por medio de siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social —estatal y municipal—, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

La figura de aportaciones federales supone mayor seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, dando respuesta a los problemas generados por la centralización y discrecionalidad en el manejo del gasto. La forma de asignación de los recursos se da a partir de una serie de lineamientos y fórmulas de distribución que permiten tener un grado significativo de certeza de los recursos que se distribuirán a cada entidad federativa, además de que sus montos globales se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el año 2000 los fondos que quedaban en el Ramo 26, Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, se transfieren al Ramo 20, Desarrollo Social, constituyendo sus acciones y recursos en la actualidad el esfuerzo más importante en lo que refiere a superación de la pobreza, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y abasto social. La aplicación de los recursos de los fondos de superación de la pobreza en su mayor parte se realiza por medio de los convenios de desarrollo social, con base en criterios de focalización, en las regiones identificadas con mayor grado de marginación del país.

### ***Características generales de los convenios de desarrollo social***

Los CODESO son instrumentos de planeación por los cuales el Ejecutivo federal y los Ejecutivos estatales acuerdan criterios, estrategias y recursos financieros para la ejecución coordinada de programas, proyectos y acciones para el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social y regional. Estos convenios buscan la congruencia de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y del Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 con los planes estatales de desarrollo de cada entidad, así como de estos últimos con los planes de desarrollo municipal.

A través de los CODESO los programas del gobierno federal para el combate a la pobreza tienen como objetivo impulsar la participación social, la ordenación del territorio para la distribución geográfica equilibrada de la población y sus actividades, e introducir en todo

ello un enfoque de género. Lo anterior se da mediante un proceso de concertación de las dependencias y entidades del gobierno federal y estatal en el seno de los comités para la planeación del desarrollo estatal (COPLADE), que fungen como organismos básicos para la integración de las propuestas de inversión.

Los COPLADE son los órganos de planeación del desarrollo de los estados. En su interior se forman diferentes subcomités de trabajo, que funcionan como órganos de análisis y evaluación para la formación de consensos en la toma de decisiones sobre la aplicación de los programas de desarrollo social, como son los de Atención a Regiones Prioritarias, de Desarrollo Institucional Municipal, de Desarrollo Regional y Urbano, de Evaluación y Seguimiento, de Control y Evaluación, de la Mujer, de Desarrollo Urbano y Vivienda, y de Población, principalmente.

Para el año 2000 son doce los programas contemplados en la firma de los CODESO: Empleo Temporal, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer, Fondos Regionales Indígenas, Zonas Áridas, Fondos Regionales Compensatorios, Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Jornaleros Agrícolas, Maestros Jubilados, Servicio Social, Coinversión Social, y Capacitación y Fortalecimiento. Estos programas se encuentran en cuatro fondos del Ramo Administrativo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación: Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, Fondo para Atender a Grupos Prioritarios, y el Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.

El ámbito territorial de la operación de estos programas se circunscribe a las regiones de atención prioritaria, de atención inmediata y a otras regiones, identificadas por el Consejo Nacional de Población a partir de sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza.

En la firma de los convenios se establecen acciones y compromisos específicos por parte de las entidades federativas y del gobierno federal, así como la continuación de operaciones de otros programas del Ramo 20, Desarrollo Social, no convenidos, tales como el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), los programas de abasto social – LICONSA, FIDELIST y DICONSA–, el Programa de Cien Ciudades, el Programa de Incorporación de Suelo Social (Peso), el Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (vIVAH), los programas del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), del Instituto Nacional Indigenista (INI), del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), y los demás a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Algunos convenios, como los de Guanajuato y Campeche, establecen especificaciones para llevar a cabo otros programas complementarios por parte de las entidades federativas, pero son financiados únicamente con sus propios recursos.

La aplicación anual de los recursos de los programas de combate a la pobreza, su instrumentación, evaluación y seguimiento deben ceñirse a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las reglas de operación de los mismos, además de las

disposiciones aplicables que emita la SEDESOL y los calendarios de aportación de los recursos estatales y federales según lo convenido.

La participación social en los CODESO se centra en el fortalecimiento de los esquemas locales y regionales de participación social, en el apoyo a los comités para el desarrollo municipal, así como en una estrategia de asistencia técnica y apoyo a organizaciones comunitarias.

La evaluación y seguimiento de los programas del Ramo Administrativo 20 –y del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para algunos estados– se hace por el Ejecutivo del estado y el Ejecutivo federal, a través de reuniones periódicas en el seno de los COPLADE. El Ejecutivo estatal entrega a la SEDESOL informes de evaluación trimestrales y anuales, así como uno específico sobre las regiones prioritarias, al tiempo que se encarga de coordinar acciones y apoyos con los municipios para la evaluación de impacto de los programas. Por su parte, el Ejecutivo federal da asistencia técnica para promover dicha evaluación, y conjuntamente con el Ejecutivo estatal presenta un informe de los impactos y beneficios de los programas de desarrollo social. Por último, un órgano consultor externo realiza la evaluación final sobre el impacto social de cada uno de los programas, con base en las reglas de operación de cada programa.

La tarea de control, inspección, vigilancia, evaluación, fiscalización y cumplimiento de los programas es realizada por el órgano de control de cada estado, con base en el programa de trabajo conjunto y con el apoyo y asesoría del Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El Ejecutivo estatal se compromete a impulsar y consolidar la contraloría social, un inventario estatal de obra pública, la modernización e instrumentación de un sistema de atención a la ciudadanía y de quejas y denuncias, así como la promoción para la creación de órganos de control y evaluación municipales y comunitarios. Asimismo, entregará trimestralmente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SXCP), a la SEDESOL y a la SECODAM, información programática presupuestaria y de avances físicos y financieros sobre la ejecución de los programas de desarrollo social, así como cualquier información que se requiera sobre los recursos federales que se transfieran o asignen al estado. Por su parte, el Ejecutivo federal se compromete a proporcionar el apoyo y la asistencia técnica necesaria para este fin.

En los CODESO se contemplan varios mecanismos cuando exista inobservancia de los compromisos asumidos: en el caso de incumplimiento por causas de fuerza mayor, se señala que debe realizarse un aviso por escrito; cuando los recursos de los programas no se canalicen a la población objetivo, se sancionará de acuerdo con la ley; cuando la causa sea el dolo, culpa o negligencia de los servidores públicos y autoridades competentes, se procederá a comunicar los hechos a las autoridades competentes para determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales: por desviaciones o incumplimiento detectado por la SECODAM, SHCP o SEDESOL, después de escuchar la opinión del Ejecutivo estatal, podrá suspenderse la radicación de los recursos convenidos; y si hay controversia se puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o en su caso a los tribunales competentes.

En los convenios se señalan como motivos de incumplimiento la violación de los dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las reglas de operación de los diversos programas federales, la aplicación de los recursos federales transferidos a los estados con fines distintos a los pactados, y la falta de entrega de la información, reportes y demás documentación prevista en los instrumentos derivados del CODESO.

#### Recursos de los convenios de desarrollo social para el año 2000

Después de un análisis de la información contenida en 30 Convenios de Desarrollo Social para el año 2000, se puede resaltar lo siguiente:

- El total de recursos convenidos asciende a 2,913.3 millones de pesos, de los cuales 87.1% (2,534.6 millones) corresponden a la inversión federal, y 12.9% (376.5 millones) a la inversión comprometida por las entidades federativas.
- Los recursos federales de los programas que se realizan vía los CODESO representan 64% del presupuesto de los fondos del Ramo 20, y 18% del total de recursos asignados a este ramo.
- En promedio, la participación federal en el total de recursos convenidos es mucho mayor que la estatal: 85.6 contra 14.4%. Los casos extremos a este respecto son Yucatán, Guerrero, Guanajuato y 100%, mientras que la más baja participación federal se observa en Sinaloa (71.3%), Morelos (72.5%) y Nuevo León (73.2%). En contraste, los estados que más invierten sus recursos en desarrollo social son Sinaloa (28.8%), Morelos (27.5%), Nuevo León (26.8%), Chihuahua (25%) y Colima (25%). Debe aclararse que, en el caso de Guanajuato y Campeche, pese a no existir inversión estatal en los programas del Ramo Administrativo 20, estas entidades realizan inversiones en programas que ellos mismos han instrumentado: Guanajuato tiene los programas de Desarrollo Rural, Nutrición, Agua Potable Rural y Urbana, Desarrollo Regional, Infraestructura Deportiva, DESPO, Atención a Zonas Prioritarias y ONG. con una inversión total de 243.8 millones de pesos; Campeche tiene los programas de Alfabetización, Transpone Escolar, Alimentación con Harina Enriquecida Alimentación a Menores de Cinco Años y Vivienda con una inversión total de 20 millones de pesos.
- Los estados que cuentan con mayor inversión federal son Chiapas, Oaxaca y Guerrero; mientras que los que menos reciben son Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo, Baja California Sur y Baja California. Situación que es congruente con la política social del gobierno de apoyar a la población de las entidades más marginadas del país. Sin embargo, al considerar estos recursos en términos per cápita de la población clasificada en el rango de alta y muy alta marginación, se observa que las entidades más favorecidas son Colima, Tlaxcala, Baja California Sur, Coahuila y Aguascalientes, y las menos beneficiadas son Veracruz, Guanajuato, México y Sinaloa, principalmente.
- La inversión federal per cápita muestra contrastes y extremos: el rango más alto corresponde a Colima (6,077.5 pesos) y el más bajo a Veracruz (59.9 pesos), o sea, una diferencia de 101 veces. La media per cápita se ubica en 657.6 pesos, quedando por debajo de ésta 24 estados. Respecto a los estados que tienen la mayor proporción de población

marginada —Chiapas, Oaxaca y Guerrero— la inversión federal per cápita oscila entre 151 y 176 pesos, lo que equivale a recibir 2.7% de los recursos per cápita que recibe Colima, 7% de lo que recibe Tlaxcala, 10 % de lo que se da a Baja California Sur, 12.5% de lo que percibe Coahuila, y 14.3% de lo que se asigna a Aguascalientes.

- Existe una concentración significativa de la inversión federal en el Fondo para el Desarrollo Productivo, que acapara 84% del total de los recursos, mientras que el 16% restante se encuentra distribuido de la siguiente forma: 3% en el Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, 7% en el Fondo para Atender a Grupos Prioritarios y 6% en el Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.

- Esta concentración de la inversión federal también se observa en cuanto a programas, puesto que dos de éstos suman 77.7% de los recursos: Empleo Temporal con 58.4% (1,479.8 millones) y Crédito a la Palabra con 19.3% (488.1 millones). Los restantes 10 programas absorben 23.3%, entre 1 y 3% por programa. La inversión federal del programa de Empleo Temporal se concentra principalmente en Chiapas (11.7%), Oaxaca (11.1%) y Guerrero (10.2%), y las entidades que reciben menos son Jalisco y Nuevo León (0%), Aguascalientes 0 (0.4%), Baja California y Querétaro (0.5%). Por su parte, las entidades más beneficiadas por la inversión federal del programa Crédito a la Palabra son: Oaxaca (10.4%), Guanajuato (9.7%), Chihuahua, Jalisco y Michoacán (7.6%), Durango (6.9%) y Chiapas (6.0%), y las menos favorecidas son Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Yucatán (0%), Zacatecas y Quintana Roo (1.0%), Morelos y Colima (1.1 por ciento).

- Los programas que están distribuidos más homogéneamente en todos los estados son Desarrollo Productivo de la Mujer, Maestros Jubilados, Servicio Social y Coinversión Social. En ellos se observa que ninguna entidad concentra más del 10% de la inversión federal, a diferencia de los programas de Productores Agrícolas de Bajos Ingresos, Fondos Regionales Indígenas, Zonas Áridas y Fondos Regionales Compensatorios, dirigidos a atender necesidades más específicas de algunas zonas, como en Las Cañadas de Chiapas o el Valle de San Quintín en Baja California.

### ***Consideraciones finales***

La federalización de funciones y recursos de la política social ha ido acompañada de diferentes cambios de los ordenamientos jurídicos que la rigen —Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Orgánica de la Administración Pública, CODESO, Ramo 33 y reglas de operación, principalmente planteando desafíos sobre la pertinencia y vigencia de los actuales instrumentos de planeación para la aplicación de recursos e instrumentación de acciones de los programas sociales.

Los CODESO en los últimos tres años han ido perdiendo importancia en el conjunto de las acciones y los montos presupuestales que el gobierno federal asigna para la superación de la pobreza representan 5% de los recursos totales asignados al combate a la pobreza, alrededor de 30% de su vertiente de oportunidades de ingreso y 17% respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. que correspondía al antiguo Ramo 26. Esta

situación llama más la atención cuando se observa que los recursos convenidos representan 64% del total del presupuesto de los fondos del Ramo 20, pero solamente 18% del total de recursos del propio Ramo 20.

Si bien la inversión federal que se ejerce mediante los CODESO abarca doce programas, ésta tiene un alto grado de concentración en sólo dos de ellos –Empleo Temporal y Crédito a la Palabra– que en conjunto absorben casi el 80% del total de los recursos. El 20% restante de los recursos de los programas, a excepción de dos –Fondos Regionales Indígenas y Compensatorios– se distribuyen con relativa homogeneidad en las entidades federativas. Esta situación plantea serias interrogantes sobre la conveniencia de la estrategia del gobierno federal de continuar con un paquete de programas nacionales, que en la práctica son instrumentados por un número reducido de entidades del sur y el sureste del país.

Uno de los puntos de controversia más importantes, sobre el papel que juegan los programas convenidos a través de los CODESO, lo constituye el hecho de que la Federación establece unilateralmente los programas a realizar, las reglas de operación y los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, sin considerar las necesidades, opiniones y problemáticas que enfrentan los gobiernos estatales y municipales, quienes son los responsables finales de la puesta en práctica de dichos programas. Esto ha motivado que algunas entidades decidan establecer sus propios programas de combate a la pobreza, como sucede con Guanajuato y Campeche para este año.

Aunado a ello, los CODESO se encuentran en un margen jurídico ambiguo que provoca tensiones entre la Federación y las entidades federativas, porque no existe un mecanismo que obligue a su firma en un plazo determinado, en razón de los límites que impone el respeto a la autonomía estatal. Esta situación ha derivado en que, en la práctica, se apliquen recursos a través de las delegaciones de la SEDESOL sin que se hayan suscrito los convenios, o en que los gobiernos estatales decidan no convenir recursos para los fondos del Ramo 20, como se observa para este año en los estados de Guerrero y Yucatán. Lo anterior ha implicado que se den situaciones de violación del marco constitucional respecto a las atribuciones que tiene la Federación para intervenir en las entidades federativas mediante sus diferentes dependencias, y que en la práctica exista un gobierno paralelo de corte federal por la magnitud que representan los recursos que invierte, constituyendo una variable de presión hacia los gobiernos estatales.

La paradoja que representa que los estados con más población marginada concentren la mayor parte de la inversión federal pero al mismo tiempo tengan la inversión federal per cápita más baja, frente a entidades que tienen menor población marginada y una inversión federal per cápita mucho más alta, cuestiona fuertemente la supuesta equidad y el enfoque de focalización del combate a la pobreza. Más aún, cuando los programas de los CODESO están dirigidos a la generación de oportunidades de ingreso hacia una población con múltiples carencias y cuyas acciones se esperan den resultados en el corto plazo.

Las anteriores consideraciones sobre el papel que juegan los CODESO dentro de la federalización de la política social ponen en cuestión la efectividad y la eficacia de estos instrumentos para convenir y descentralizar recursos federales, al tiempo que sugieren la

necesidad de transitar en el corto plazo hacia un nuevo instrumento de descentralización, que fortalezca la autonomía de las entidades federativas, de los municipios y de la sociedad civil, en el marco de los cambios y reformas legales e institucionales recientemente realizadas.

Este proceso de transición de los CODESO debe contemplar, entre sus aspectos más relevantes, un instrumento que brinde seguridad jurídica, lineamientos y criterios transparentes para la aplicación de los recursos dirigidos a generar oportunidades de ingresos para superar la pobreza y que respete plenamente la autonomía estatal y municipal para decidir los programas y acciones específicas que respondan mejor a sus propias realidades. Paralelamente, se requiere un esfuerzo decidido para dar mayores recursos federales a las tareas de capacitación y asistencia técnica, administrativa y financiera de los municipios, con el fin de impulsar una nueva institucionalidad en el ámbito local que fortalezca el federalismo.

#### **Nota**

*1 A la fecha de elaboración de este documento, el estado de Puebla no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación y el Distrito Federal no es considerado en los CODESO.*

#### **Bibliografía**

*Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, febrero-junio de 2000, México.*

*Secretaría de Desarrollo Social. Convenios de desarrollo social para el año 2000, México.*

*Secretaría de Desarrollo Social. [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)*

*Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, febrero-junio de 2000. México.*

*Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema nacional de planeación democrática.*

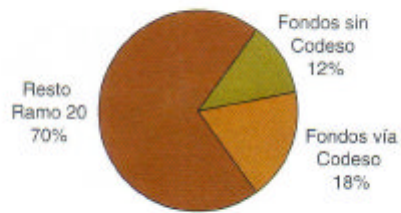
*Principios y organización, México, 1984. Martínez. Gustavo. La administración estatal y municipal en México, INAP. México. 1995.*

*Los autores son asesores de la Fundación Miguel Estrada Iturbide AC. Especialistas en aspectos legislativos de política social.*



**G.1.- Recursos del ramo 20 desarrollo social**

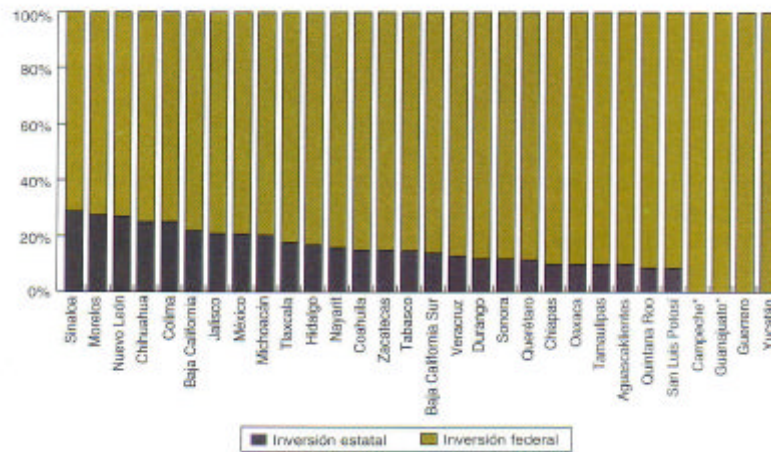
G.1. Recursos del ramo 20 desarrollo social



• En promedio, la participación federal en el total de

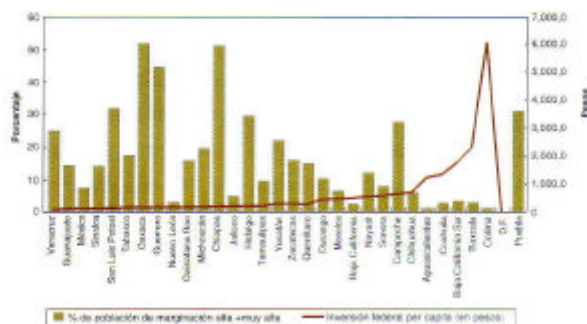
**G.2.- Porcentajes de inversión federal y estatal**

G.2. Porcentajes de inversión federal y estatal



**G.3.- Inversión federal per cápita y porcentaje de población con alta y muy alta marginación**

G.3. Inversión federal per cápita y porcentaje de población con alta y muy alta marginación



**G.4.- Inversión federal por tipo de fondo**

G.4. Inversión federal por tipo de fondo



**G.5.- Programa empleo temporal. Porcentaje de la inversión federal respecto al total de la inversión de federal**

G.5. Programa empleo temporal. Porcentaje de la inversión federal respecto al total de la inversión de federal

