

El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: El caso del programa PROSPERA (2016)

(The federalist system of the Mexican government: general principles and distribution of competences from social policy of Mexico: the case of the program PROSPERA)

Verónica Alejandra González Muñoz* ; Martha Oliva Zárate**

Enviado: 03/06/2016

Aceptado: 08/10/2016

RESUMEN

El federalismo en México, constituye uno de los más importantes fundamentos para el desarrollo de la soberanía nacional y por tanto, el medio por el que se logra afianzar el Estado de derecho y el institucionalismo mexicano. Sin embargo, reconocer la trascendencia de este logro, significa organizar la estructura estatal con el fin de cumplir con los fines propuestos. Por lo que este trabajo centra su objetivo, en analizar las condiciones del federalismo desde su antecedente histórico y lo finaliza en medio de la situación actual en medio de la construcción nacional de un sistema más igualitario y determinado sobre políticas de incidencia social en la pobreza.

Palabras clave: federalismo, política social, pobreza y programas sociales.

ABSTRAC

The federal system of the Government of Mexico constitutes one of the most important foundations for the development of national sovereignty and, therefore, the means by which the rule of law and Mexican institutionalism are strengthened. However, recognizing the significance of this achievement means organizing the state structure in order to meet the proposed goals. Therefore, this paper focuses its objective on analyzing the conditions of federalism from its historical antecedents and ends it in the midst of the current situation in the midst of the national construction of a more egalitarian and determined system on policies of social incidence in poverty.

Key words: internal revenue, social policy, poverty and social program

JEL CLASIFICATION: J18, L9.

* Académica y funcionaria pública federal; correo electrónico: veroale1013@hotmail.com

** Academia-investigadora del IIESCA-UV; correo electrónico: moliva@uv.mx

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS²

En el año 1824 se adopta por primera vez en México el término federalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) siendo en el artículo 4^o donde se estableció de manera institucional la noción de México como un sistema de recursos organizados en un territorio.

En el siglo XIX el federalismo³ sufre varias crisis de anarquía, al igual que varias instituciones del país. Esto debido a los cacicazgos locales, al desorden fiscal que duplicaba los impuestos y las trabas arancelarias. Todo esto da lugar a que se busque revertir el modelo federal y convertir a México al centralismo⁴.

Los liberales luchaban por la implantación y el mantenimiento del federalismo, mientras que los conservadores tenían por bandera el centralismo. Desde la Constitución de 1857 el federalismo se ha mantenido como uno de los postulados fundamentales del constitucionalismo mexicano. Es un modelo copiado de la Constitución Norteamericana.

II. LOS SIGNIFICADOS DEL FEDERALISMO

Una forma de definir el federalismo, es el que permite enfrentar las condiciones de organización del Estado. De acuerdo con A. Lujambio (2005) el federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los

problemas sociales y de las tareas gubernamentales” A. Lujambio (1995:23)⁵.

En México, el federalismo ha servido, con mayor intensidad en los últimos años, como atemperante del presidencialismo que se ha propiciado desde el sistema jurídico y político. A nivel nacional permite que los partidos políticos que han sido derrotados en las elecciones presidenciales y legislativas federales luchen y ganen elecciones en el ámbito local y, con ello, se vayan ejercitando en el desempeño gubernativo y puedan desplegar las contraofertas que sostienen como programas futuros de acción desde la oposición federal.

El federalismo ayuda a que se multipliquen los centros democráticos de decisión dentro del Estado. Esto para que los partidos de oposición condicionen los procedimientos de reforma constitucional, lo cual tiene demasiada importancia en nuestro país.

II.1 La distribución de materias y el principio de competencia

De acuerdo con Carbonell (2002) en su ensayo “*El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*” el Principio de competencia normativa sirve para ordenar las relaciones entre los diversos centros de producción normativa dentro del Estado federal. Crea una división de la capacidad normativa en dos órdenes materiales, uno federal y otro local, y establece una distribución de poder sobre una superficie horizontal.

II.2 La articulación del federalismo en la Constitución de 1917

Federalismo es un concepto normativo y, debe ser estudiado y entendido a la luz de las disposiciones particulares de cada ordenamiento constitucional. En este apartado se estudian

² Se reconoce para este trabajo el análisis sobre el Federalismo en México a través de la aportación teórica de Carbonell M. (2002) “Principios Generales y Distribución de Competencias”. Biblioteca Jurídica virtual de la UNAM. Consultado de file:///C:/Users/hp11306/Downloads/3595-3381-1-PB.pdf

³ Federalismo: Del latín *foedus*, “pacto”. El federalismo es un acuerdo de unión entre varias entidades territoriales llamadas estados o provincias que delegan parte de su autonomía en un organismo u autoridad general: el Estado. Los estados conservan su soberanía, leyes y autoridades propias.

⁴ Centralismo: Del latín *centra*, “un solo lugar” y *lismo*, “persona”. Es un sistema que concentra el poder y las funciones político administrativas en un órgano central: el Estado como autoridad suprema, el cual provee exclusivamente el ejercicio y administración de los derechos públicos y colectivos del país.

⁵ *Ibid.*

las disposiciones de la Constitución mexicana que, referidas al federalismo, guardan relación con el tema de las fuentes del Derecho y que se concretan en lo fundamental en la técnica constitucional de distribución de competencias legislativas entre la Federación y las entidades federativas.

Los distintos preceptos de la Carta Magna que directa o indirectamente inciden sobre el tema. Ejemplo el Art. 105 y todo lo concerniente a los municipios y sus relaciones con las entidades federativas. Lo anterior se debe a que, como señala Miguel Caminal, “la simetría en la distribución competencial no equivale a iguales decisiones políticas”.

1.- Facultades explícitas y facultades implícitas

Las facultades implícitas “son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas”, su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma.

2.- Facultades coincidentes y concurrentes

Las facultades coincidentes o concurrentes, se dan al establecer en determinadas materias una concurrencia entre las autoridades federales, las estatales y las municipales -lo que Zagrebelsky ha llamado paralelismo de las competencias- que se ejercen simultáneamente por la Federación, por los estados y por los municipios.

Las concurrentes o coincidentes pueden tomar, principalmente tres distintas formas:

- a) Puede darse que exista simultaneidad reguladora absoluta –esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia.
- b) Puede ser que la simultaneidad sea sólo parcial en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas.
- c) Puede darse que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas y los

municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal.

El último inciso, es una de sus modalidades recoge el ejemplo más representativo del llamado federalismo de ejecución, en el que los órganos centrales o federales retienen las facultades de creación normativa a través del poder legislativo y los estados miembros de la federación llevan a cabo la ejecución de esas normas a través de la administración pública regional y local.

En materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica, es decir, el constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no debe quedar en manos de un solo nivel gubernativo, sino que deben participar autoridades con competencias territoriales de distinto alcance.

II.3 Posibles conflictos normativos entre el Derecho federal y el local

Dicho en palabras de Francisco Rubio Llorente, “no hay teóricamente un sistema de delimitación territorial de competencias que pueda prescindir, en una forma u otra, de una ‘cláusula de prevalencia’, i es imaginable un sistema de delimitación material de competencias que pueda funcionar en ausencia de una relación de rango.

Sin embargo, el autor parece referirse al caso de que efectivamente exista una distribución e materias, sin explicar cuál es la solución en el caso de las facultades concurrentes absolutas, puesto que se limita a señalar que en caso de conflicto debe prevalecer la forma que esté de acuerdo con la Constitución, en estos términos parecidos a los de Tena, Jorge Carpizo, sostiene:

“En estos casos aunque el contenido de las normas fuera opuesto, no hay problema, pues la legislación federal no priva sobre la local sino que coexisten y se aplicará una u otra disposición según el ámbito de validez de la norma y según el tribunal que la vaya a aplicar”.

1. Las contradicciones en materias exclusivas

El diseño del federalismo mexicano representa un deslinde competencial

“material” entre Federación y estados que crea una doble pirámide normativa, para usar la gráfica concepción gradualística kelseniana del ordenamiento: por un lado la pirámide federal, integrada por aquellas materias enumeradas en el artículo 73, incluyendo las facultades implícitas, y por otro la pirámide local, compuesta por el resto de materias no atribuidas constitucionalmente a la Federación.

Por encima de las dos pirámides está la Constitución federal y los tratados internacionales, “y entre ellas existen normalmente relaciones de “lateralidad”. El único punto constitucionalmente posible de unión o interferencia son las mencionadas facultades coincidentes o concurrentes.

2. La participación de las entidades federativas en los procedimientos federales de creación normativa

En México las entidades federativas tienen intervención en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 71 constitucional “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: [...] III. A las legislaturas de los Estados”. Según el artículo 120 de la propia Constitución, los gobernadores locales deben publicar y hacer cumplir las leyes federales. Iniciativa de ley y publicación de las leyes federales son pues la facultad y la obligación, respectivamente, que tienen las entidades federativas –a través de su Congreso local y su gobernador- en el procedimiento legislativo federal.

De acuerdo con el artículo 135 constitucional, el Distrito Federal no participa en el mecanismo de reforma constitucional. Esto es el resultado de una larga historia de negación de derechos políticos para los habitantes de este territorio, que todavía hoy no pueden participar –aunque representan el 10% de la población total del país- en el procedimiento más importante de toma de decisiones políticas y jurídicas del Estado mexicano.

3. El caso del Distrito Federal

Antes de 1993 todo lo relacionado al Distrito Federal era competencia del Congreso de la Unión en funciones de órgano legislativo local, pero a partir de ese año la

Constitución introdujo un órgano representativo propio para ese territorio, alterando de esa manera el reparto competencial hasta entonces vigente, el mismo que fue reformado en 1996.

El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V constitucional enlista las materias sobre las que puede legislar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Es decir, un “doble” órgano legislativo: uno de carácter federal compuesto por representantes electos en todo el territorio nacional y otro local, integrado por el voto de los ciudadanos del Distrito Federal.

III. EL FEDERALISMO EN MEDIO DE LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL DE ATENCIÓN A LA POBREZA DE MÉXICO; EL CASO DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL PROSPERA

El Programa de Inclusión Social (Prospera) mantiene el rol primordial en las acciones que conforman la Cruzada contra el Hambre que realiza el Gobierno Federal de México, coordinando con entidades federativas, municipios, sectores público, social y privado y organismos e instituciones internacionales que han concentrado sus esfuerzos en garantizar la protección de los derechos universales básicos como el derecho a la alimentación.

A partir de que el Derecho a la alimentación en México se estableció como un derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud, México se ha incorporado a importantes acuerdos internacionales en materia alimentaria, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que consideran entre sus compromisos la reducción de los niveles de pobreza y hambre. Frente a ello, el derecho de acceso a la alimentación se encuentra estrechamente vinculado a la condición de seguridad alimentaria y por tanto, se debe privilegiar su protección.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la seguridad alimentaria es el “Derecho de las personas a tener en cualquier momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer

sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Por tanto, en este estado de insatisfacción se pueden encontrar las personas al identificar la presencia de las siguientes dimensiones básicas: disponibilidad de los alimentos; el acceso a los mismos y/o capacidad de adquisición de las personas; su consumo o utilización biológica; estado nutricional y permanencia en el acceso a los alimentos.

En este contexto, Prospera contribuye al cumplimiento del Objetivo 2.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que establece como prioridad el garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población e medio de un proceso de construcción del federalismo en México.

Así, las acciones de este programa se alinean a la Estrategia 2.1.2 del “Plan Nacional de Desarrollo” que busca fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. De esta forma, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Prospera contribuye al cumplimiento de la Meta 2. “México Incluyente”, que se orienta a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, trascendiendo el asistencialismo y vinculando el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, reduciendo las brechas de la desigualdad y promoviendo una mayor participación social en la políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

En este marco, el Programa Prospera se inscribe en el Objetivo 2.1 “Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población” y la Estrategia 2.1.2 “Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva”.

Frente a los enfoques transversales del propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Prospera es el Programa de Inclusión Social que coadyuva al logro de la Estrategia 1. “Democratizar la productividad al coadyuvar a la articulación institucional y a la vinculación entre su población beneficiaria y la oferta productiva y laboral”.

En cuanto al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, Prospera se alinea al Objetivo 1 “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación”. Al interior de este objetivo, el programa participa en la Estrategia 1.1 Ampliar las capacidades de alimentación, nutrición, salud y educación de las personas en condición de pobreza.

Por lo anterior, Prospera reforzará la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población en pobreza a través de tres componentes y cuatro líneas de acción.

- Componente Alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación.
- Componente Salud, a través de las acciones de promoción de la salud para la prevención de enfermedades, así como el impulso para el acceso a servicios de salud de calidad.
- Componente Educación, por medio de una mayor cobertura educativa, con el otorgamiento de becas como incentivo para la permanencia y avance escolar.

Las Reglas de Operación del Programa Prospera se establecen de orden federal y tienen como objetivo establecer los ámbitos de acción en los que opera el programa y asegurar una aplicación eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, así como coadyuvar a la implementación de la “Cruzada contra el Hambre” como eje transversal de los programas de Desarrollo Social.

De esta manera, el programa busca ampliar las capacidades asociadas a la alimentación principalmente y fortalecer con ello, los esquemas de salud y educación como una forma de atender a las dimensiones del bienestar de las familias en pobreza beneficiarias.

- Proporcionar apoyos a las familias beneficiarias para mejorar la alimentación de todos sus integrantes.

- Asegurar el acceso al Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública del Causesa las familias beneficiarias, con el propósito de impulsar el uso de los servicios de salud preventivos y el autocuidado de la salud y nutrición de todos sus integrantes, con énfasis en la población más vulnerable como son los niños y niñas, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

- Otorgar apoyos educativos crecientes para nivel primaria, secundaria y educación media superior a las niñas, niños y jóvenes de las familias beneficiarias, con el fin de fomentar su inscripción y asistencia regular a la escuela, y su terminación.

- Fomentar el compromiso con los objetivos del Programa y la participación activa de todas las personas integrantes de las familias beneficiarias mediante el cumplimiento de las corresponsabilidades asociadas a las intervenciones del Programa.

- Promover que la población atendida acceda a servicios financieros en condiciones preferenciales, así como a la oferta institucional de programas sociales que incrementen sus capacidades productivas de las familias beneficiarias y sus integrantes, mejoren su bienestar económico o, en otras dimensiones, a través de acciones de coordinación y vinculación institucional.

- Establecer la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre como estrategia de inclusión y bienestar social, fomentando la participación de los sectores público, social y privado de organizaciones e instituciones tanto nacionales como internacionales a fin de dar cumplimiento a los objetivos de la misma, y

- Potenciar los efectos del Programa mediante la entrega de otros apoyos monetarios que establezca el Gobierno de la República para la población beneficiaria del Programa.

El Programa tendrá cobertura nacional en las localidades donde existan condiciones de

accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud, así como accesibilidad a los servicios de educación, que permitan operar en forma integral los componentes del Programa.

La estimación de la meta de cobertura de Prospera Programa de Inclusión Social se realizará considerando el presupuesto asignado al Programa, la cobertura de familias alcanzada al cierre del Ejercicio Fiscal inmediato anterior; la estimación bimestral de bajas de familias, reactivaciones, así como la incorporación para la compensación de las bajas.

Para implementar dichas acciones, el Programa podrá realizar los ajustes necesarios en su planeación y operación, estableciendo los acuerdos, la coordinación y vinculación interinstitucional correspondientes, sin menoscabo de lo establecido en las Reglas de Operación y de las metas establecidas, así como en función de la capacidad operativa y disponibilidad presupuestal.

En cumplimiento a los objetivos el Programa Prospera, podrá implementar acciones dedicadas a ese fin, las cuales atenderán a los hogares y sus integrantes que se encuentren en los polígonos ubicados en los municipios de atención del mencionado Programa. Dichas acciones podrán realizarse en coordinación con otras dependencias y entidades, así como con otros órdenes de gobierno, y se llevarán a cabo de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación y en función de la capacidad operativa y presupuestal de PROSPERA Programa de Inclusión Social. Los apoyos que logra Prospera en el marco de su operación son:

- En cuanto al componente educativo, el Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de las hijas e hijos de las familias beneficiarias. En este componente se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa.

- Adicionalmente, con el propósito de incentivar el logro educativo de las becarias y becarios de educación media superior se les otorga un incentivo monetario para que

concluyan este tipo educativo. En lo que respecta a las y los jóvenes que concluyen la secundaria y/o el bachillerato, mediante la acreditación a través del reconocimiento de saberes adquiridos, se les podrá otorgar un apoyo monetario a la certificación de dichos niveles.

- El Programa facilitará al becario la vinculación con organismos, instituciones, entidades y dependencias públicas y privadas con programas de becas.

En este sentido, el Programa podrá otorgar becas educativas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, integrantes de familias beneficiarias del Programa, inscritas (os) en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria en escuelas de modalidad escolarizada, y a jóvenes de hasta 22 años once meses, con necesidades educativas especiales inscritas (os) en escuelas de educación especial, incluyendo la formación laboral que ofrecen los Centros de Atención Múltiple. En el caso de localidades menores de 2,500 habitantes, el Programa podrá otorgar becas educativas a las y los menores de 18 años inscritos en primero y segundo grados de primaria.

- Las becas de educación media superior se asignan a los y las jóvenes de entre 14 y 21 años inscritos en escuelas de modalidad escolarizada o no escolarizada.

En escuelas de modalidad escolarizada, las becas son apoyos monetarios que se entregan bimestralmente durante los diez meses del ciclo escolar, en primaria y secundaria, de septiembre a junio; y en educación media superior, de septiembre a enero, y de marzo a julio. Su monto se incrementa a medida que el grado que se cursa es más alto.

Las instituciones estatales de salud de las entidades federativas, a través de los programas regulares del sector y con la participación del Gobierno Federal, de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles, aplicarán una estrategia de fortalecimiento de la infraestructura de salud, favoreciendo un trato digno y de calidad a las y los usuarios y con base en los programas de cada institución.

Para el caso del Componente Salud, el fortalecimiento a la infraestructura, estará dirigido al mantenimiento menor de las unidades de salud que atienden a familias beneficiarias de ProsperaPrograma de Inclusión Social, y no a la creación de unidades de salud (obra pública), con base en la suficiencia presupuestal.

La atención a la salud se proporciona a las y los integrantes de la familia beneficiaria mediante las acciones del Paquete Básico Garantizado de Salud y la ampliación progresiva a las 27 intervenciones de Salud Pública.

Estos paquetes irreductibles de servicios se proporcionan gratuitamente a las familias beneficiarias a través de citas programadas, registradas en el documento denominado "Citas para la Familia" Área Rural y "Citas para la Familia" Área Urbana y en los formatos S1 y S1-U, respectivamente, conforme a las intervenciones por grupo de edad, sexo, evento de vida y de acuerdo a las Guías de Práctica Clínica, emitidas por la Secretaría de Salud.

El Paquete Básico Garantizado de Salud o las 27 intervenciones de Salud Pública del CAUSES se proporcionan en el primer nivel de atención. De requerirse servicios de urgencia atendibles en este nivel, éstos serán otorgados en las unidades de la Secretaría de Salud, del IMSS PROSPERA y de otras instituciones participantes en las entidades federativas, para lo cual se aplicará la normativa de atención de las instituciones de salud, y no forman parte de los beneficios del Programa.

Con este mismo propósito, la Coordinación Nacional podrá establecer acciones de coordinación con los otros órdenes de gobierno, organizaciones sociales, de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales, así como con la representación de sus localidades, las cuales tendrán que darse en el marco de transparencia y colaboración, en apego a las disposiciones de las Reglas de Operación y de la normativa aplicable. Del mismo modo, se podrán implementar acciones que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la erradicación del trabajo infantil, conforme con lo establecido en las Reglas de Operación.

Con el objeto de contar con criterios de operación uniformes en todo el territorio nacional, las políticas y normas generales de operación del Programa se establecen en el ámbito federal y su aplicación es nacional.

La Coordinación Nacional cuenta con Delegaciones Estatales en cada una de las entidades federativas, encabezadas por un (una) Delegado(a) Estatal, las cuales son responsables de la atención de las familias beneficiarias, así como de la operación y seguimiento del Programa en las entidades respectivas.

Los gobiernos de las entidades federativas, las Delegaciones y las representaciones de los programas federales, en su caso, son los responsables de operar y otorgar los servicios de educación, de la atención a la salud de la población, la alimentación, la inclusión productiva, generación de empleo, ingreso, autoempleo y capacitación. Para el despliegue de sus acciones y con el fin de asegurar una operación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, el Programa se apoya en el compromiso conjunto de los gobiernos de las entidades federativas y del Gobierno de la República.

Con la finalidad de satisfacer la demanda educativa en las regiones de atención del Programa, los gobiernos de las entidades federativas con base en sus recursos presupuestarios y por conducto de la autoridad educativa de la entidad, son los responsables de validar la accesibilidad a los servicios educativos de primaria y secundaria, así como de mantener funcionando el servicio educativo.

Por su parte, las instituciones de salud en las entidades federativas, a través de los programas regulares del sector y con la participación que corresponda al Gobierno Federal y de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles, aplicarán una estrategia para reforzar la oferta de servicios de salud en las unidades de salud del primer nivel de atención en las que opera el Programa, así como para fortalecer la infraestructura de salud, favoreciendo un trato digno y de calidad a las y los usuarios, con base en programas de cada institución.

Mientras que respecto al quehacer de los gobiernos locales, cada administración

municipal por medio del presidente, y en su caso, autoridades regidas por usos y costumbres, podrán nombrar un enlace para Prospera, que deberá ser ratificado por acuerdo de cabildo. Dicho enlace coadyuvará con la Coordinación, en la identificación de las zonas en que se requiera ampliar la cobertura y, podrá acompañar al personal de la Coordinación Nacional en el levantamiento de la información de campo para la selección de posibles beneficiarios.

También colaborará con el programa en funciones de apoyo operativo, logístico y de seguridad pública, así como de promoción de desarrollo social, productivo y local. Acciones que deberán regirse por los principios de imparcialidad, transparencia y honestidad.

No podrán fungir como enlaces municipales, directivos ni representantes de partidos políticos y organizaciones políticas o religiosas, o que tengan parentesco con alguno de dichos directivos o representantes, ni podrán ser designados cuando hayan sido sentenciados por delitos electorales. El enlace municipal, no podrá realizar convocatoria a reuniones ni acciones no previstas en las Reglas de Operación del Programa. En el caso de que al Enlace Municipal, en el ejercicio de sus funciones le sea asignada una comisión relacionada con actividades de carácter partidista o solicite licencia temporal para retirarse de su cargo en los periodos de procesos electorales, la Delegación Estatal solicitará ante las instancias correspondientes la sustitución del mismo en el manejo del Programa, con el propósito de dar transparencia y certidumbre a su operación.

La coordinación interinstitucional de las autoridades de cualquier orden de gobierno con el Programa deberá darse en un marco de colaboración y basarse en los principios de respeto, imparcialidad y sujetarse al principio de transparencia y las Reglas de Operación.

Con el fin de establecer la concertación entre los actores locales que participan en Prospera, el Comité Técnico de la Coordinación Nacional, contará en cada entidad federativa con un Comité Técnico Estatal u órgano colegiado equivalente en el Distrito Federal.

Los Comités operarán con base en el Reglamento Interno de Órganos Colegiados

de la Coordinación Nacional de Prospera, bajo la coordinación de las autoridades federales correspondientes y con apego a lo dispuesto en las Reglas de Operación y a los Lineamientos Operativos, así como con pleno respeto en la aplicación de la Ley General de Desarrollo Social y las disposiciones estatales aplicables en la materia. En el Comité Técnico Estatal, participarán los representantes de salud; educación; trabajo y previsión social, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación; economía, y desarrollo social tanto del ámbito federal como del estatal.

De esta manera, el Programa se vincula con otras dependencias y entidades paraestatales para asegurar la complementariedad de acciones con otros programas, facilitar la homologación de criterios de identificación de beneficiarios y evitar duplicidades en la entrega de apoyos, es decir, centra sus esfuerzos en una estructura colaborativa del Estado.

IV. CONCLUSIONES

El desarrollo del actual esquema de organización del Estado mexicano, se ha fortalecido por medio de la atención a determinadas condiciones sociales que afectan la vida de las comunidades y requieren de directrices colaborativas de la federación hasta las entidades locales regidas incluso por el uso de la costumbre..

De esta manera, el federalismo se concibe como una forma de intervención a la problemática nacional de problemas específicos como es la pobreza y exclusión social; productos, de la falta de oportunidades económicas asociadas a la situación del entorno.

Sin embargo, es necesario reconocer que el desarrollo y vigencia de problemas específicos, requieren de la comprensión actual de ciertos problemas en el ámbito de los gobiernos locales y sus condiciones particulares como estrategias de intervención al problema como es el programa de inclusión social Prospera.

Así, a partir de la consideración a ciertas situaciones de promoción y desarrollo de los ambientes, será necesario identificar una estrategia de organización del federalismo que debe considerar la aportación de los

gobiernos locales. No solo desde una mirada colaborativa sino de identificación a los beneficiarios y las oportunidades de promoción en el marco del desarrollo humano.

REFERENCIAS

- Carbonell M. (2002) "*Principios Generales y Distribución de Competencias*". Biblioteca Jurídica virtual de la UNAM. Consultado de <file:///C:/Users/hp11306/Downloads/3595-3381-1-PB.pdf>.
- Burdeau, G., *Tratado de ciencia política*, t. II (El Estado), vol. II (Las formas de Estado), México, 1985, p. 181. El mismo autor agrega que "*La idea federal busca hacer prevalecer una asociación de grupos [...] la concepción federal de la autoridad es el corolario de una concepción de la sociedad comprendida como un conjunto articulado de agrupaciones de todos los órdenes*", loc. cit.
- García P. M., "*Derecho constitucional comparado*", 1a. reimp. de la 7a. ed., Madrid, 1993, pp. 216-217.
- Burgoa, I., "*Derecho constitucional mexicano*", 7a. ed., México, 1989, pp. 421 y ss.
- Giugni, Marco G., "Federalismo e movimenti sociali", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Bolonia, núm. 1, 1996, pp. 147-170.
- Pizzorusso, A., "Sistema delle fonti e forma di stato e di governo", *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 1986, pp. 231-232.
- Tena R. F., "*Derecho constitucional mexicano*", 24a. ed., México, 1991, pp. 110-111.
- Tena R. F. y Carpizo, J. "*Derecho constitucional mexicano*", México, 1972, p. 469.
- Vogel, J. J., "*El régimen federal de la Ley Fundamental*" en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, ed. y trad. de Antonio López Pina, Madrid, 1996, pp. 622-623.
- Zagrebelsky, G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, 2a. ed., Turín, 1993, p. XI; Pizzorusso, A., "*The law-making process as a juridical and political activity*", en Pizzorusso, A. (ed.), *Law in the making. A comparative survey*, Berlin-Heidelberg, 1988, pp. 33, 64-65 y 85-86. La relación entre federalismo y democracia en Friedrich, op. cit., pp. 392-398.