

Propuesta para una nueva visión del Federalismo

Comité de Federalismo

Presidente

Dr. Humberto Benítez Treviño

Vocales

Dr. Diego Valadés Ríos

Dr. José Chanes Nieto

Dr. Luis Escobar Aubert

Dr. Joel Mendoza Ruiz

Dr. Ignacio Pichardo Pagaza

Dr. Joaquín Rodríguez Lugo Baquero

Actualmente el Estado Mexicano enfrenta una de las peores crisis de su historia respecto a la confianza ciudadana, base de la legitimidad del Gobierno democrático. Los motivos de la desconfianza se encuentran en la corrupción, la impunidad y gobiernos que no responden a las necesidades y demandas sociales. Respecto al último aspecto, una causa fundamental del fracaso de los Gobiernos descansa en un sistema federal obsoleto tendido al centralismo, provocando ineficiencia en los tres ámbitos (*del latín= espacio*) de Gobierno.

En el marco de la temática de este encuentro “Reforma del Estado, nuevos tiempos, nuevos objetivos”, el Comité de Federalismo del IAPEM ha elaborado la presente propuesta. Tiene como propósito esbozar las líneas generales de una nueva visión del federalismo en México, que se convierta en el motor del desarrollo social y económico del país.

En los últimos diez años la estrategia del Estado mexicano para alcanzar objetivos nacionales ha sido mediante la expedición de leyes generales en las competencias concurrentes de los órdenes de Gobierno y en el condicionamiento de recursos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esta forma de federalismo ha llevado a una excesiva centralización, provocando problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre “centro” y “periferia”¹.

En la práctica, esta centralización ha hecho complejo el sistema federal, en el que se sobreponen concurrencias, duplicidades y omisiones, las cuales restan dinamismo al gobierno.²

.....
¹ Encuesta Nacional del Federalismo, José Ma. De la Serna Garza pp. 48.

² Esta práctica tan compleja del federalismo es mencionada por el IMCO en su estudio de 2012, pp.13.

Una nueva visión del federalismo debe contemplar transformaciones en, por lo menos, los cinco siguientes temas:

1. Planeación federal a largo plazo.
2. Un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales.
3. Mayor preponderancia del poder estatal.
4. El municipio como eje del desarrollo nacional.
5. Profesionalización de los servidores públicos en los tres órdenes de Gobierno.

I. PLANEACIÓN FEDERAL A LARGO PLAZO

Un primer punto es que el Estado Mexicano, en sus tres ámbitos de gobierno y en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, trabaje de forma coordinada en objetivos nacionales, regionales y locales, que sirvan como motivo de alianza para los mexicanos en los próximos 25 a 30 años.

Las políticas públicas se han diseñado para el corto plazo, su supervisión y rendición de cuentas también siguen ésta lógica. El problema de la relaciones intergubernamentales entre diferentes órdenes de gobierno, entre un mismo orden de gobierno y entre gobiernos que pertenecen a diferentes partidos políticos, así como la restricción de recursos, han sido desincentivos para planear más allá de 6 años o de 3 años.

Resulta indispensable que la Constitución prevea la planeación a largo plazo, y que esta previsión vaya acompañada de mayores responsabilidades para los gobiernos estatales, en particular para los ejecutivos y las cámaras locales, en aquellas competencias que son concurrentes e incluso las que carecen de garantías políticas para la rendición de cuentas y posibles sanciones por incumplimiento.

En cuanto a la planeación, es de destacar la propuesta de Pedro Vásquez Colmenares G, quien ha escrito una valiosa colaboración en la colección de El Colegio de México: “Los Grandes Problemas de México”³, en el que establece los lineamientos de la restructuración del Sistema de Planeación Democrática a través de la creación del Instituto Mexicano de la Planeación y las Políticas Públicas, como un organismo público autónomo, con carácter de instancia superior técnico-consultiva.

En el mismo tenor, en el seno de la CONAGO, el gobernador de Hidalgo, Francisco Olvera Ruiz, ha propuesto la creación del Instituto para el Desarrollo Regional y Metropolitano de México, como una instancia administrativa del Gobierno de la República, encargada de la investigación, análisis y proyección del desarrollo de las

³ “Los Grandes Problemas de México” vol. XIII Políticas Públicas, fue coordinado por José Luis Méndez, editado por el Colegio de México, México, 2010, 552 pp.

regiones donde se presente el fenómeno metropolitano. En el orden municipal tenemos varios institutos de planeación municipal⁴ que funcionan mayormente para la planeación urbana de las ciudades y la participación social.

Propuestas:

- 1) Que la Constitución faculte a los gobiernos estatales y municipales a una planeación a largo plazo más allá de 15 años, que se puedan crear institutos estatales que sirvan como articuladores de las necesidades municipales por un lado, y por el otro, gestionen aquellas competencias concurrentes y reservadas en las que sean parte o puedan ser parte los municipios, dependiendo de su capacidad institucional. Ello implica una reforma a los artículos 25 (Plan Nacional de Desarrollo con visión a 30 años, Planes Estatales con Visión a 24 años, Planes Municipales con visión a 18 años), relativo a la rectoría del desarrollo nacional, el artículo 26 referente a A) Planeación Democrática, B) INEGI, C) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; el 115, 116 fracc.VII, para la celebración de convenios y asunción de funciones entre los estados y la federación; y entre los estados y los municipios, el 124 constitucional facultades residuales y el 73 para el diseño de la leyes generales las que distribuyen competencias concurrentes.
- 2) Modificación de la Ley de planeación y de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria para que los planes de desarrollo además de los programas estratégicos y operativos, principalmente de política social, no sigan una jerarquía vertical sino una complementariedad regional.

2. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Las relaciones entre los tres ámbitos de Gobierno deben ser transformadas para alcanzar una descentralización progresiva, con objetivos claramente definidos a nivel nacional, regional y local.

En este punto, nuevamente el Senado debe tener un papel preponderante.

Por su parte, el INAFED daría seguimiento a la reforma federalista y a la mediación intergubernamental impulsada desde el Senado de la República, en la lógica de estimular un desempeño estatal deseable. El INAFED debe partir del hecho de que las entidades federativas y sus gobiernos son desiguales, por lo que existen desempeños destacados que deben modelarse para su reproducción y casos de rezago administrativo a intervenir de manera subsidiaria.

.....
⁴ Existe la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación. A.C. donde se puede consultar más información, su sitio electrónicos es: <http://www.amimp.org.mx/>

La misma reflexión es válida para la redefinición de los 2,445 municipios en el país.

Sobre esas bases debe emplearse el Benchmarking (*del inglés = “El análisis de la competencia comercial”*) y la gestión del conocimiento. Los objetivos de mejoramiento del desempeño estatal serían los siguientes: A) impulsar la eficiencia en los programas de recaudación y de fiscalización recaudatoria de los conceptos federales, B) diversificar las fuentes de inversión en base a las estrategias estatales de planeación democrática y de largo plazo, C) implementar continuamente proyectos de desarrollo regional y metropolitano en función de la estrategia de planeación democrática y de largo plazo, y D) diseñar e implementar permanentemente una política estatal de atención geográfica y autogestora de las vulnerabilidades.

Propuestas

- 1) Gestionar convenios de descentralización de nuevas responsabilidades recaudatorias y fiscales.
- 2) Crear esquemas simultáneos de cofinanciamiento intergubernamental equilibrado.
- 3) Apoyar proyectos y trámites en instancias intermedias de colaboración regional y metropolitana.
- 4) Racionalizar la aplicación de los programas sociales federales.
- 5) Formación de un segundo binomio funcional y permanente entre los gobiernos estatales y su respectiva sociedad civil organizada. Para ello los congresos locales y los gobernadores, estos últimos en el seno de la misma CONAGO, deberán establecer como compromiso el asumir el papel de difusores de la cultura federal y de constructores de la sociedad federal.

3. MAYOR PREPONDERANCIA DEL ORDEN ESTATAL

Una nueva visión del federalismo implica además que los gobiernos estatales deben tener responsabilidad primaria por lo que sucede en sus entidades, a través de atribuciones claras y legales.

Un primer paso sería formar un binomio funcional y permanente entre el Senado de la República y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El sentido de esa coordinación sería emular la alineación del proceso legislativo y seguimiento subsecuente que protagonizaron el Congreso General y el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), respectivamente, a raíz de la octava reforma del artículo 115 constitucional, promulgada en 1983.

Las funciones legislativas del Senado de la República estarían orientadas a equilibrar en el texto constitucional las competencias de los gobiernos estatales, de modo que en un primer momento se equilibre la actual distribución residual mediante la mayor definición de la participación estatal en las concurrencias, y en una segunda etapa se definan claramente las competencias exclusivas de las entidades federativas.

Entre las federaciones del mundo está comprobado que las potestades residuales han sido objeto de centralización. Eso se ha dado en virtud de que los tribunales constitucionales, del orden nacional de gobierno, han tendido a favorecer a los gobiernos nacionales en caso de controversia. Por el contrario, cuando existen listas bien definidas de competencias exclusivas y concurrentes la tendencia ha sido favorecer a los gobiernos sub-nacionales (Watts, 1999: 140-141).

La especificación de las competencias concurrentes debe darse también en los distintos ordenamientos temático-administrativos. La tendencia global es esa, el estudio del funcionamiento federal en el mundo ha transitado del debate confinado al ámbito jurídico a la exposición abierta e interdisciplinaria de temas. La revista *Publius* de la Universidad de Oxford marca la tendencia del debate global: elecciones, visiones académicas, medio ambiente, salud, educación, género y matrimonios del mismo sexo, entre otros.

Propuestas

- 6) Revisión y redefinición de competencias concurrentes y exclusivas de los estados.
- 7) En el marco administrativo, la adecuación del capítulo II la Ley de Coordinación Fiscal para dinamizar y democratizar el trabajo en los grupos de ingresos y egresos coordinados del sistema nacional de coordinación fiscal.
- 8) Enmienda del artículo 25 constitucional y de la ley de planeación para mejorar el desempeño concurrente en la implementación de proyectos estatales de desarrollo regional y metropolitano.
- 9) Leyes de planeación que sigan una dinámica horizontal y regional.
- 10) Si se requiere la intervención federal en un tema de competencia estatal, esta debe ser subsidiaria, de duración limitada y transparente, no substitutiva, opaca y con alcances definidos.
- 11) Flexibilizar la asignación de recursos presupuestales en la implementación de políticas públicas que devengan de sus facultades.
- 12) Finanzas públicas estatales sujetas a reglas amplias de transparencia y políticas públicas que sean evaluadas permanentemente.
- 13) Recaudación propia que sea esencial en la estructura de su ingreso y un control presupuestal rígido.

4. EL MUNICIPIO COMO EJE DEL DESARROLLO NACIONAL

Una de las debilidades más fuertes del federalismo mexicano es la debilidad del Municipio como institución. Esta propuesta considera urgente revitalizar el ámbito municipal como motor de despegue del país y como un ente de referencia para implementación de políticas gubernamentales horizontales. El siglo XXI debe ser el siglo del Municipio y del Constitucionalismo Estatal.

Es prioritaria la creación de la Corte Constitucional Estatal.

Así mismo, es necesario un nuevo diseño constitucional del Municipio, que nazca del seno de los gobiernos municipales, en el cual se incentive la participación de la ciudadanía y el gobierno local sea el referente para las políticas públicas; un federalismo que vaya de abajo hacia arriba, de la periferia al centro.

La propuesta es romper con el paradigma actual y fortalecer a los gobiernos locales.

- 11) En un país de 122 millones de habitantes, es necesario diseñar con una amplia consulta nacional municipal, un nuevo artículo 115 constitucional que organice, estructure y diseñe las facultades del municipio del siglo XXI.
- 12) Reforma Federal en tres etapas. Primera Generación: las reformas que deben promover los propios gobiernos municipales, ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profesionalización de los servidores públicos, reglamentación de la vida municipal, modernización de la administración electrónica, mayor participación ciudadana en los cabildos y su parlamentarización, entre otras. Segunda Generación: para que cada una de las dependencias del Gobierno Federal revisen las atribuciones que corresponde delegar a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, con las correspondientes aportaciones presupuestales. Y finalmente, las de Tercera Generación: de los gobiernos estatales a los municipales.

5. PROFESIONALIZACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS TRES ÁMBITOS

La profesionalización del servicio público en los tres ámbitos de gobierno es un factor fundamental para el funcionamiento y operación de un federalismo renovado.

La característica esencial del federalismo actual es una gran desarticulación y falta de coordinación en la implementación de las políticas de gobierno por parte de los diferentes órdenes. Es decir, no ha existido una política integral que englobe un solo

rumbo y una de las causas de ello es la falta de profesionalización de los servidores públicos.

Así que a la hora de echar a andar programas en los diferentes ámbitos de gobierno señala Cabrero (p.69), funcionan de la siguiente manera:

Los programas que vienen del centro se caracterizan por tener una visión de largo plazo, un diseño técnicamente cuidado, además por ser implementados por funcionarios con mayor experiencia y nivel profesional, además de tener un respaldo presupuestal mayor y más sólido. Sin embargo se trata de políticas con fuertes inercias burocráticas, que entusiasman poco al ciudadano, frecuentemente generan desconfianza y son de fuerte rigidez.

En el otro extremo encontramos programas impulsados por los municipios, los cuales tienen una visión de corto plazo o incluso en ocasiones son emergentes; además, con frecuencia son improvisados en su diseño técnico e implementados por funcionarios locales con poca experiencia en el sector público y frecuentemente con bajos niveles de profesionalización.

En este sentido, deberán fortalecerse las instituciones que actualmente se encargan de dicha tarea. En el Estado de México instituciones como el Instituto Hacendario del Estado de México, el Instituto de Profesionalización del Ejecutivo Estatal, El Colegio Mexiquense A.C. y el Instituto de Administración Pública del Estado de México, deberán replantear sus objetivos institucionales para adecuarlos al fortalecimiento de los gobiernos locales y rediseñar programas así como objetivos.

En la práctica, en general, hay un claro desdén de los Presidentes Municipales por estas instituciones y sus valiosos estudios; y a mayor ignorancia, mayor desdén.

Propuestas

- 13) Realizar un diagnóstico sobre las necesidades de profesionalización de los servidores públicos municipales y estatales.
- 14) Rediseñar una estrategia de profesionalización para el Estado de México.
- 15) A nivel nacional, se propone la creación del Instituto de Profesionalización para los servidores públicos municipales.

El nuevo enfoque de Federalismo que proponemos es el de municipios fuertes para construir entidades fuertes, autárquicas y responsables, que integren un gobierno federal fuerte pero no autocrático y centralista, ese debe ser el horizonte del siglo XXI.