



## **Seminario sobre el Federalismo en la Constitución mexicana**

### **SIETE PROPUESTAS**

Con el paso del tiempo la Constitución de 1917 ha ido perdiendo capacidad y coherencia para fijar los límites y potestades de cada esfera de gobierno. Las múltiples reformas legislativas promulgadas durante los últimos veinte años han añadido confusión a propósito de las atribuciones asignadas a los distintos órganos que integran los poderes públicos; hoy sus tareas con frecuencia se observan superpuestas, fragmentadas y contradictorias.

A pesar de su enorme relevancia el tema no se encuentra en el corazón del debate público. Y sin embargo resulta de interés abordarlo, no solo desde un punto de vista de diagnóstico, sino con una clara intención de incidencia para que la Constitución mexicana actualice y perfeccione el modelo federal mexicano.

El Consejo Consultivo de **EL Universal**, y académicos de seis instituciones universitarias distintas, animaron la realización del **Seminario sobre el Federalismo en la Constitución mexicana**. Este documento resume las siete propuestas principales surgidas durante los foros y mesas de trabajo derivadas de tal seminario:

- **Incluir en la Constitución principios orientadores para el buen funcionamiento del Federalismo mexicano**
- **Refundar el Sistema de Coordinación Fiscal con una visión federalista, cooperativa y corresponsable**
- **Planear la tarea gubernamental desde el federalismo democrático**

- **Distribuir con responsabilidad, claridad y eficiencia las tareas de los ámbitos de gobierno municipal, estatal y federal.**
- **Fortalecer el Federalismo mexicano a través de una gestión coherente de la política social**
- **Fortalecer el Federalismo mexicano a través de una gestión eficaz de las políticas de seguridad, justicia y derechos humanos**
- **Consolidar un sistema nacional electoral único**

En las siguientes páginas se presentan los objetivos, las reformas constitucionales y legales, así como las recomendaciones de política pública relativos a cada una de las propuestas mencionadas.

## **I. Incluir en la Constitución principios orientadores para el buen funcionamiento del Federalismo mexicano**

El sistema federal mexicano ha evolucionado por la vía de un federalismo cooperativo. Sin embargo, dicha evolución ha venido ocurriendo de manera desordenada, confusa, ambigua y heterogénea.

Hoy es evidente la falta de capacidades del Estado mexicano (en el nivel federal, estatal y municipal) para atender, desde los problemas más básicos (seguridad, salud, educación), hasta las demandas de una sociedad cada día más compleja.

Entre otras razones, los problemas en el funcionamiento de la Federación encuentran su origen en el diseño constitucional. El artículo 124° de la Carta Magna prevé una lógica rígida para la relación entre los ámbitos de gobierno y sin embargo el presente mexicano requiere mayor flexibilidad institucional.

A este respecto se propone incluir en la Constitución una serie de principios capaces de orientar la colaboración corresponsable y subsidiaria de las distintas partes integrantes de la Federación mexicana.

La realidad mexicana está marcada por la enorme diversidad del país. Diversidad de regiones, geografías, poblaciones, culturas, estructuras sociales y económicas. Esta es

la principal razón por la que el Federalismo debe ser conservado. En teoría la organización federal potencia la democracia, fomenta la participación política y la rendición de cuentas. Además permite incrementar la eficacia en el diseño e implementación de las políticas públicas, al tiempo que favorecer el control vertical del poder para que haya equilibrios. Poco ganaría México bajo un estado unitario. De haber optado por ese otro modelo las diferencias regionales y sociales habrían generado fricciones irresolubles. Muy probablemente hoy no habría nación mexicana. Sin embargo el federalismo mexicano no surgió de un diseño bien calculado a partir de un objetivo constitucional, ni argumentos teóricos precisos, sino que fue el producto histórico de complejas concesiones y negociaciones políticas. La dinámica fundacional expresada en la Constitución de 1824 proveniente de la Nueva España. Antes de la Independencia las diversas regiones confeccionaron una base económica que más tarde daría origen a las entidades federativas. En esta dinámica surgieron clases políticas locales que reclamaron, primero autonomía política y después una organización federal para el Estado mexicano. La voluntad de permanecer juntos como una gran comunidad política a partir de la nación pasaba primero por respetar un amplio grado de autonomía local.

Sin embargo la crisis que vivió México durante el siglo XIX y el autoritarismo centralizado que marcó al siglo XX produjeron rasgos de ficción sobre el federalismo. ¿Puede haber federalismo en estados autoritarios? La respuesta es negativa. Para que haya federalismo tiene que haber democracia constitucional y México no tuvo democracia constitucional por muchos años. En esta contabilidad entran los 30 años de la dictadura de Porfirio Díaz y los 70 años de un sistema hegemónico de partido único.

Con la construcción del México moderno vino una reducción de la autonomía local y la subordinación a los dictados del gobierno nacional – al poder presidencial – de los ámbitos de gobierno más próximos a la comunidad. Es muy reciente que el país haya comenzado a experimentar la vida de un estado federal. La pluralidad política expresada en la diversidad partidaria y los gobiernos divididos aparecieron durante la última década del siglo pasado.

Para enfrentar el desafío de la pluralidad, entre 1997 y el año 2014 se llevaron a cabo por lo menos treinta reformas constitucionales que afectaron al sistema federal. Esas reformas tuvieron objetivos distintos. Unas priorizaron las bases de coordinación, otras establecieron facultades concurrentes, también destacan las que promovieron un régimen híbrido de coordinación y concurrencia o las que dieron pie a la consolidación de un sistema nacional.

Mientras esto sucedía en el plano constitucional y normativo, la nueva realidad política mexicana propició un crecimiento desproporcionado – sin controles – de los poderes locales. Ocurrió así principalmente porque la nueva distribución del poder hizo que un flujo grande de recursos migrara de la hacienda pública federal hacia los gobiernos estatales y municipales. Sin embargo esta dinámica no se vio acompañada por la asignación de responsabilidades precisas y tampoco de controles reales. Muy pronto se observó irresponsabilidad en el manejo de los recursos, impunidad, corrupción, falta de límites y caciquismo local.

### **El problema de la cohesión institucional**

Todo Estado, federal o unitario, tiene el problema de la cohesión institucional. El antiguo régimen – el sistema de partido hegemónico – tenía mecanismos para garantizar ese objetivo. Pero el fin del centralismo autoritario trajo nuevos desafíos. Hubo que salirle al paso a la dispersión normativa, que antes era irrelevante, lo mismo que a la indefinición de responsabilidades, la falta de coordinación y el desorden. Para ello se le exigió al Congreso de la Unión que proveyera de soluciones y ordenara, mediante leyes (federales y generales) bases nuevas para la coherencia en el ejercicio del poder legal.

Fue así como el Congreso de la Unión expandió sus facultades para legislar en muy diversas materias. El artículo 73 de la Constitución – que define las potestades del Congreso para legislar sobre temas que antes eran facultades estatales – es el que mayor número de reformas enfrentó. Al final del día, la larga serie de reformas a este apartado constitucional condujeron hacia una centralización exacerbada. Como dice José María Serna “la historia del artículo 73 de la Constitución es la historia de la

reciente centralización mexicana.” Una vez que las potestades fueron expropiadas a los estados, el Congreso expidió leyes generales para imponer lógica y orden desde la Federación hacia los estados y los municipios.

Sin embargo las leyes generales son una distorsión del sistema federal. Una ley general decide qué hace la federación, las entidades y los municipios. En los hechos disminuye la autonomía del municipio y erosiona las responsabilidades estatales. El principal problema radica en que el artículo 73 de la Constitución no establece límites a la Federación para que siga legislando. Serna propone que las leyes generales aprobadas por el Congreso deberían transitar por un ejercicio de votación calificada de tal manera que la Federación module con cautela el abuso en la expedición normas dispuestas desde el centro y en contra de las entidades federativas. Cabe aclarar que el Federalismo mexicano fue concebido a partir de competencias residuales. Pero en el presente las leyes generales han colocado al Congreso de la Unión como un intermediario de las bases constitucionales a la hora de limitar potestades legislativas de los estados.

Mientras esto sucede el Federalismo mexicano se erosiona. La emergencia ilimitada de leyes generales distorsiona en vez de ordenar. En los hechos robustece al gobierno nacional, en contra del gobierno de la Federación. Prueba de este fenómeno ha sido la desaparición de órganos como el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) para dar lugar a instituciones denominadas como nacionales.

De nuevo estas decisiones no fueron resultado de un cálculo a partir de objetivos bien trazados. En realidad se trató de medidas remediales para confrontar una problemática de desorden y caos institucional. La mayoría de los órganos constitucionales autónomos y de los sistemas nacionales creados durante los últimos veinte años dan cuenta nítida de este fenómeno. A lo anterior se suma la existencia de partidos nacionales con gran poder sobre el territorio. Por la estructura económica que los alimenta, las cúpulas nacionales de esos institutos políticos pueden invadir con gran facilidad la dinámica y autonomía de sus órganos locales. Muchas de las decisiones clave se han tomado a partir de arreglos partidistas a nivel nacional que luego son sancionados por los partidos y las legislaturas locales sin que medie mayor

discusión. En México la disciplina partidista sigue siendo vertical y funciona casi sin fricciones. Un ejemplo emblemático de este fenómeno fueron las leyes emanadas del Pacto por México, las cuales abordaron aspectos muy diversos para acotar la libertad gubernativa de las entidades y los municipios del país.

Se suman a esta dinámica algunas decisiones arbitrarias que no han sido confrontadas desde el plano constitucional, ni tampoco han experimentado rechazo político. Destaca entre ellas el nombramiento presidencial del Comisionado para la Paz y el Desarrollo en Michoacán que el presidente realizó por decreto a pesar de que esta figura se colocó por encima del gobernador y los demás poderes legalmente constituidos en esa entidad. La aceptación resignada de las expresiones políticas locales frente a la crisis provocada por el crimen organizado hizo que un manto cómplice se extendiera para cubrir esta violación flagrante del Federalismo mexicano. Es cierto que frente a estos episodios centralizadores, desde 1994 México avanzó estableciendo mecanismos de justicia constitucional para proteger la distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno. Tanto las acciones de inconstitucionalidad como las controversias constitucionales abrieron una puerta amplia para resguardar al Federalismo mexicano. Si bien algunos críticos acusan como erráticas las resoluciones del máximo tribunal constitucional a este respecto, lo cierto es que se trata de un mecanismo óptimo de arbitraje para dirimir pugnas dentro de la Federación.

Otro fenómeno concomitante ha sido la vinculación del derecho internacional con el régimen federal mexicano. La enorme cantidad de tratados que constantemente celebra el Estado mexicano tiene un gran impacto en las facultades de los distintos ámbitos de gobierno. De ellos depende la posibilidad de implementar y operar decisiones clave en materias como los derechos humanos, el medio ambiente, la salud o la educación. Sobre todo después de la reforma constitucional del 2011 que volvió al derecho internacional en pieza clave del andamiaje constitucional con respecto a los derechos humanos, los órganos de gobierno estatales y municipales están obligados a respetar resoluciones y tratados. Se observa todavía sin embargo una adaptación morosa hacia esta nueva realidad.

## **El modelo de federalismo constitucional**

A causa del devenir histórico antes relatado México cuenta hoy con un sistema de distribución de competencias que, lejos de ser nítido y orientador, aparece como una verdadera telaraña de potestades y responsabilidades. En palabras de Hugo Concha hoy emerge un federalismo constitucional semántico y otro *de facto*, un federalismo de la realidad y otro que es una ficción.

Lo grave es que el sistema vigente exhibe confusión, contradicción, desequilibrio y problemas irresolubles con respecto a la distribución de competencias. La Constitución ha dejado de ser útil para reconocer explícitamente cuáles son los límites principales entre las partes que integran a la Federación.

En la Constitución de 1857 México copió de los Estados Unidos la definición del federalismo dual que mantiene como potestades de los estados todo aquello que no haya sido explícitamente conferido a la Federación. El modelo de federalismo dual – dispuesto en el artículo 124 constitucional – opera bajo una lógica de facultades exclusivas. Emplea técnicas de organización jurídica como las fórmulas de distribución de competencias o los convenios de reenvío de competencias, con los que la Constitución permite, bajo ciertas condiciones, transferir competencias de la Federación a los estados o de los estados a los municipios.

Y sin embargo el ámbito de gobierno más próximo a los ciudadanos sufre menosprecio bajo el diseño federalista previsto por el 124 constitucional. Si bien el artículo 115 establece al municipio como la base de la organización política y social del país, esta es otra de las ficciones mexicanas. En la realidad el país sostiene un esquema municipal desequilibrado y con muchas marginaciones. En buena medida se debe a que el sistema de federalismo dual dejó fuera a esta tercera pata de la organización política. ¿Puede concebirse un modelo a la vez respetuoso y eficiente de federalismo mexicano sin otorgarle un papel protagónico al municipio? La pregunta es retórica. Los municipios de Guerrero, Oaxaca, Chiapas o Hidalgo están ahí para exhibir cuánta es la desigualdad económica de sus geografías y cuán asimétrica es la vida de sus pobladores, con respecto al resto del país, por culpa de un sistema federal que no es capaz de cohesionar instituciones, políticas y responsabilidades. Entre otros motivos, la desigualdad mexicana tiene su origen en un Federalismo disfuncional que

continúa desconfiando del municipio en vez de fortalecer sus capacidades humanas y políticas. La crisis de desigualdad que vive México habría de entenderse como producto de una crisis del federalismo porque éste no ha logrado establecer estándares mínimos de desarrollo equilibrado a lo largo y ancho de nuestro país.

En la realidad no es posible hablar de un solo federalismo mexicano. Lo que en existe es una yuxtaposición de regímenes federales que no siempre se hablan entre sí y que en su conjunto constituyen un mosaico muy complejo. Es necesario distinguir las características exclusivas del federalismo judicial, por ejemplo, que no son comparables con las del federalismo educativo, el federalismo electoral o el federalismo en materia de salud. Prácticamente cada materia relevante tiene su propio federalismo. La ausencia de objetivos y principios normativos precisos hace que el enjambre de responsabilidades sea ilegible para la inmensa mayoría de mexicanos.

### **Hacia un federalismo cooperativo**

No parece posible tirar de la noche a la mañana este complejo andamiaje del federalismo mexicano para edificar uno nuevo. El país no puede detenerse durante el tiempo que tome la obra. En cambio si habría de emprenderse una acción ordenadora, potente por su voluntad y energía, para corregir los excesos, distribuir con claridad las potestades, proteger los principios básicos de la República y construir capacidades donde hoy no las hay.

Fue consenso del Seminario sobre Federalismo Constitucional adicionar un segundo párrafo al artículo 124 de la Constitución para reforzar las bases cooperativas e integradoras de la Federación. En concreto se propuso incorporar los principios normativos de la colaboración, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad.

La idea es fijar como objetivo claro la cooperación entre los ámbitos de gobierno a partir del ejercicio de facultades compartidas que sean a la vez armónicas y eficaces. Para ello sería necesario transitar del modelo dual (residual) a otro de corte subsidiario, similar al que se expresa en el federalismo alemán o en la organización política de la Unión Europea.



En este contexto subsidiariedad se entiende como una distribución de potestades que busca entregar las decisiones relevantes al ámbito de gobierno más próximo al ciudadano – el municipio – siempre y cuando sus órganos sean capaces de gobernar con eficiencia y eficacia. En caso contrario, el ámbito inmediato superior se hará cargo de manera subsidiaria de la responsabilidad. En cualquier caso la Federación conserva para sí las políticas de defensa, seguridad nacional y exterior. También la Federación será preferente para conducir las políticas encaminadas a la cohesión y la solidaridad social ya que su radio de influencia es mejor para conducir la transferencia de recursos entre regiones asimétricas.

Lo que se buscaría es consolidar un federalismo cooperativo en el que los diversos órdenes de gobierno gozan de autonomía e igual estatus, y coordinan sus políticas horizontal y verticalmente, pero el gobierno federal pone sus recursos superiores a disposición de los estados y los municipios, para el manejo de prioridades nacionales. El gobierno federal cumple un papel de líder y facilitador para el desarrollo de capacidades administrativas institucionales y controles políticos a nivel local.

La definición de federalismo cooperativo no debe agotarse en el artículo 124 de la Constitución. Otros apartados de la Carta Magna deben acoger también este principio, así como las constituciones locales y las leyes de todos los ámbitos. Es necesario pensar este tema desde la lógica de un bloque constitucional amplio.

## **Objetivos**

Otorgar orden, racionalidad y flexibilidad al Federalismo mexicano a partir del esquema constitucional que lo define.

Introducir a la Constitución una fórmula flexible de funcionamiento a partir de principios generales que incentiven de manera virtuosa la colaboración institucional entre todos los ámbitos y órganos de gobierno.

Delimitar criterios que limiten la intervención de la Federación sobre los demás ámbitos de gobierno.

## **Reformas Constitucionales**

Reformar el artículo 124 de la Constitución para incorporar tales principios y su definición jurídica. Estos principios son:

- Colaboración
- Cooperación
- Concurrencia
- Coordinación
- Subsidiariedad

Modificar los artículos 71 y 73 de la Constitución para que la aprobación de las leyes generales se realice por votación calificada.

Flexibilizar las bases de organización municipal contenidas en la fracción primera del artículo 115 constitucional, para que las constituciones estatales definan el número, la extensión territorial, la estructura y el funcionamiento de las autoridades municipales.

### **II. Refundar el Sistema de Coordinación Fiscal con una visión federalista, cooperativa y corresponsable**

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que sostuvo cierto grado de equilibrio político y social durante la mayor parte del siglo XX se ha venido desgastando con el tiempo. Hoy exhibe una pobre capacidad recaudatoria de las haciendas locales. Prueba de ello es que entre los países miembros de la OCDE, México es una de las naciones con más baja recaudación entre los gobiernos sub-nacionales.

A su vez esta circunstancia inhibe capacidades para que las haciendas locales sean instrumentos del desarrollo regional. A lo anterior se añade que las participaciones federales no resarcan a las entidades que más impuestos generan. Tampoco las

aportaciones que tienen como fin redistribuir logran responder con eficacia a su cometido.

Lo anterior se debe a que las fórmulas utilizadas por la hacienda federal mezclan de manera inconveniente elementos resarcitorios y compensatorios en una sola ecuación. Del lado del gasto se observan también problemas relevantes. Durante los últimos veinte años se procedió a descentralizar el gasto sin que este proceder se viera acompañado por el desarrollo de capacidades humanas y estructuras programáticas acordes con las necesidades.

No se observa claridad ni oportunidad en las cuentas estatales ni municipales. Destaca también la ausencia de mecanismos eficaces a la hora de fiscalizar el uso de los recursos y asegurar una adecuada rendición de cuentas. No hay balance presupuestario ni recursos disponibles concebidos para sostenerse en el tiempo.

Entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Grecia y México son los dos que exhiben mayor centralización en la recaudación de los impuestos. En el caso mexicano 93 centavos de cada peso que entra a la hacienda pública son recolectados por la Federación, 4 centavos por los estados y 2.7 centavos por los municipios.

Este comportamiento se explica porque, desde los años cuarenta del siglo pasado, la estructura de recaudación del Estado mexicano fue diseñada con el propósito de potenciar los impuestos federales. Según diagnósticos de la época el gobierno federal sería más efectivo para recaudar, al tiempo que se evitaba gravar localmente los flujos comerciales y de personas.

Salvo la creación en 1978 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que mantuvo las mismas premisas para la recaudación federal, la política fiscal mexicana se ha movido durante demasiadas décadas a partir de la inercia. Los objetivos y los contextos nuevos han hecho nada a la hora de repensar la hacienda pública de la Federación.

La Federación cuenta con sus propios impuestos y también se encarga de cobrar las contribuciones que por ley le tocaría a las entidades federativas. Esta política ha tenido un impacto negativo en las capacidades recaudatorias de los ámbitos locales.

¿Para qué desarrollar pericia, habilidades y recursos humanos si la Federación se encarga de la tarea?

Con todo las entidades federativas han realizado un mejor esfuerzo entre 2010 y 2016 en materia recaudatoria. Durante la primera década del presente siglo los impuestos locales aportaban alrededor de un 8.5% del total de ingresos estatales. La cifra el año pasado representó casi el 11%. Al respecto hay entidades con mejor desempeño. La Ciudad de México es un buen ejemplo. En esta entidad los recursos propios significan el 42% del total de los ingresos. La mayor parte provienen del impuesto predial.

Este impuesto, que en el resto de las entidades es cobrado por el municipio está insuficientemente explotado. Mientras en el resto del mundo el impuesto sobre la propiedad aporta poco más de 6% del PIB, en México no alcanza ni el 3%. Si bien se trata de un impuesto progresivo y que no distorsiona el comportamiento de la economía, la mayoría de los municipios prefieren vivir de las transferencias estatales y federales en vez de allegarse recursos propios por esta vía.

Parte del problema proviene de que los mapas catastrales no están completos y, cuando existen, el valor de la tierra no corresponde a la realidad. Además predominan excepciones tales como los ejidos, la propiedad comunal o los bienes federales. Estos elementos desincentivan el cobro.

En contraste los impuestos sobre las actividades turísticas muestran un estupendo desempeño a favor de las haciendas locales. Se trata de una contribución bastante noble porque el turista es un contribuyente cautivo que no se queja políticamente. Se trata de un impuesto estatal que podría compartirse con el municipio.

La tenencia de vehículos solía representar un ingreso conveniente para los gobiernos estatales, Sin embargo, por razones de tipo político-electoral en el presente solo 11 de las 32 entidades federativas lo recolectan.

Otro ingreso estatal que tiende a funcionar bien es el impuesto sobre nómina. Si bien el esquema de cobro y excepciones varía dependiendo de cada entidad, en promedio la tasa de cobro va del 2 al 4%.

Desde finales de los años setenta los ingresos petroleros se convirtieron en un sustituto para financiar la hacienda pública. Durante la primera década de este siglo esos recursos se repartieron con mayor generosidad entre los estados y municipios.

También por esta razón es que no hubo necesidad de que los gobiernos locales mejoraran su capacidad recaudatoria. Pero esta ventaja ha partido. México tendrá que adaptarse a la idea de vivir sin recursos petroleros abundantes. No contará con ese ingreso para pagar pasivos contingentes, como sucedió en el pasado.

En fechas más recientes, las entidades federativas optaron por contraer deuda pública para financiar su gasto. Los costos de los sistemas de salud y educación han sido elevados y, la mayoría de los gobiernos tuvo que recurrir a esta fuente de financiamiento para resolver el déficit.

Este varios casos tal endeudamiento ha sido irresponsable y, sobre todo, no es sostenible en el tiempo. La ley de disciplina financiera ayudará a enderezar el comportamiento de las haciendas locales pero la verdadera solución es crecer la recaudación local y tal objetivo implica modificar dramáticamente el modelo que México ha utilizado durante más de sesenta años para financiar la hacienda pública.

En materia de gasto la confusión de responsabilidades también es evidente. El sistema de coordinación fiscal no es un sistema, tampoco sirve para coordinar y mucho menos para controlar el gasto. Las autoridades locales constantemente se quejan de la falta de claridad sobre las responsabilidades. ¿Quién debe encargarse de los hospitales? ¿De qué tipo de hospitales? ¿Los generales o los de alta especialidad? Preguntas parecidas aparecen relacionadas con el tema educativo. Conforme la demanda de recursos crece las transferencias de la Federación son insuficientes para que los estados hagan frente a sus obligaciones.

El problema principal es que no hay claridad en la definición de las responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Lo peor es que el sistema de transferencias falla a la hora tanto de resarcir como de compensar. La fórmula de transferencia que opera desde el año 2007 lo hace mal en ambos sentidos. No devuelve a las entidades lo que por justicia les corresponde y tampoco ayuda a reducir las asimetrías económicas entre regiones.

A lo anterior se suma que los recursos destinados por la Constitución para los municipios no llegan de manera directa. En general es retenido y condicionado por las haciendas estatales y no pocas veces termina siendo liberado a partir de consideraciones discrecionales.

El principio de resarcitoriedad debería tomar como base el recurso recaudado en cada entidad y a partir de ahí la Federación habría de transferir los recursos. Sin embargo la fórmula actual no toma en cuenta esa variable sino el número de habitantes por estado. De ahí que las participaciones recibidas por las entidades a través del ramo 28 estén relacionadas perfectamente con la población. El Estado de México es la entidad de la República que obtiene mayores transferencias por esta vía.

Algo similar sucede con el ramo 33 que transfiere participaciones desde la Federación. No ha servido para atemperar las desigualdades municipales porque la asignación de estos recursos ocurre mediante prácticas inerciales que no responden a preocupaciones relativas a la solidaridad o la cohesión social.

A lo anterior se añade que la inmensa mayoría de los programas financiados con transferencias federales no cuentan con estructuras programáticas adecuadas o de plano carecen por completo de ellas. Por esta razón se vuelve después complicado fiscalizar el ejercicio de recursos y asegurar una rendición de cuentas eficiente. En estas condiciones no sorprende que los excesos y la corrupción se multipliquen año con año.

Sin estructuras programáticas no es posible contar con objetivos y metas evaluables. En consecuencia tampoco es factible revisar el curso de acción, innovar con las políticas y los programas ni corregir los errores o desvíos.

En fecha reciente se aprobó la ley de disciplina financiera que ayudará a imponer límites y controles sobre las conductas inadecuadas. Entre sus propósitos está mejorar la calidad del gasto y también la evaluación de los programas y las políticas. Sin embargo este esfuerzo no será suficiente. Se requiere reformar el conjunto del sistema de coordinación fiscal con el propósito de enfrentar el desorden hacendario tanto en materia de ingresos como de gasto. No sobra advertir que la transparencia debería ser columna vertebral de este nuevo sistema.

El futuro sistema de coordinación fiscal debe basar sus aspiraciones en el federalismo. Sería deseable que se trate de un sistema federal que incentive a la cooperación y la corresponsabilidad y no un sistema nacional concebido desde el centro para controlar los ingresos y el gasto de los tres ámbitos de gobierno. En opinión de los participantes al seminario este futuro sistema debe estar consagrado en la Constitución a partir de

una serie de principios que deberían incluirse dentro del artículo 124 de la Carta Magna tales como la distribución equitativa, la resarcitoriedad, la puntualidad, la no-discrecionalidad, la flexibilidad, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

## **Objetivos**

Dar paso a un proyecto deliberado de reforma integral y coherente del Sistema de Coordinación Fiscal.

Dejar atrás la noción de un sistema **nacional** para proceder a edificar un sistema **federal** de coordinación fiscal.

Incrementar la recaudación de los gobiernos sub-nacionales: estados y municipios.

Crece las potestades tributarias de los estados federados y los municipios.

Asegurar certeza jurídica para un cobro eficiente y efectivo de las contribuciones.

Rediseñar las fórmulas relativas al resarcimiento y la compensación.

Garantizar la existencia de estructuras programáticas a partir de cuentas oportunas a nivel estatal y municipal.

En materia de gasto deben trazarse con precisión las competencias entre la Federación, los estados y los municipios.

## **Reforma Constitucional**

Constitucionalizar el Sistema **Federal** de Coordinación Fiscal.

Fijar desde la Constitución (Artículo 124) los principios que deben orientar las bases de su actuación:

- Distribución equitativa
- Resarcitoriedad
- Puntualidad
- No-discrecionalidad
- Flexibilidad
- Responsabilidad
- Transparencia
- Rendición de cuentas

### **Reformas legales**

Establecimiento de presupuestos plurianuales para los Estados y municipios

### **Recomendación de Políticas Públicas**

El INEGI habría de proveer las cuentas puntuales relativas a los distintos ámbitos de gobierno.

### **III. Planeación gubernamental para un federalismo democrático**

La planeación democrática del desarrollo es un concepto plasmado en el artículo 26 de la Constitución que hoy no tiene consecuencias. En México hay temas centrales como los asentamientos humanos, la inversión en educación o la infraestructura en salud, entre muchos otros, que no merecen un ejercicio sincero de planeación a mediano plazo.

Cuando se manifiesta desde el ámbito federal la planeación no es democrática porque se utiliza como un mecanismo intrusivo de funciones y asignación del gasto.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la planeación debe concebirse como un ejercicio armonizador que parte de lo municipal, escala hacia lo estatal y se consolida en lo nacional.

## **Objetivos**

Ajustar armónicamente los planes municipal, estatal y nacional a partir de una lógica sinceramente democrática – de abajo hacia arriba – que promueva el desarrollo regional mexicano.

Resolver las confusiones normativas de las políticas y los programas para empatar una distribución armónica de competencias entre los ámbitos de gobierno en su responsabilidad de planeación.

Desarrollar instancias y competencias para la planeación en el ámbito metropolitano.

## **Reforma Constitucional**

Reforma al artículo 26 para armonizar planes locales, regionales, estatales y nacionales.

Hacer explícito el ejercicio colaborativo y concurrente de planeación a partir de una lógica federalista.

Establecer garantías que eviten el ejercicio invasivo de competencias a propósito de la planeación

## **Reformas legales**

Precisar la autoridad responsable de elaborar, aprobar y publicar los distintos planes de desarrollo.

### **Recomendaciones de política pública**

Recuperar los comités de planeación propios a cada ámbito de gobierno, ya previstos por la Constitución y las leyes reglamentarias de planeación.

#### **IV. Distribuir con responsabilidad, claridad y eficiencia las tareas de los ámbitos de gobierno municipal, estatal y federal.**

Es evidente la falta de capacidades del Estado mexicano para atender, desde los problemas más básicos (seguridad, salud, educación), hasta las demandas de una sociedad cada día más compleja.

Durante los últimos veinte años México ha experimentado una intensa distribución geográfica del poder pero no de las responsabilidades relativas a su ejercicio democrático.

Las capacidades institucionales del Estado se han desarrollado de manera heterogénea, destacando mayor avance en el ámbito de la Federación. En contraste se observa una dramática debilidad de la administración municipal.

Parte del problema radica en que el diseño constitucional no reconoce las asimetrías regionales y tampoco las diferencias entre municipios.

La Constitución no debería establecer reglas rígidas ni homogéneas para todos los municipios.

Se requiere de un federalismo integrador que tenga como finalidad el desarrollo de fuertes y sólidas capacidades en los ámbitos municipal y estatal. Es necesario mejorar la confianza en los tres ámbitos de gobierno y no solo en el nivel federal. Se requiere otorgar vigor a las entidades federativas, darles atribuciones con las responsabilidades precisas, y en caso de que detectar fallas se debe contar con

mecanismos para que la Federación atraiga y resuelva problemas del ámbito estatal o municipal.

En México se ha puesto gran énfasis en los mecanismos para acceder al ejercicio del poder. Nos hemos cansado de atender el tema electoral pero se ha cometido olvido con respecto a las condiciones en las que la ciudadanía está ejerciendo el poder. Los controles verticales y horizontales en el ámbito estatal deben encontrar mayor solvencia. Lo mismo que los controles dentro de cada uno de los poderes y órganos autónomos de los estados.

Se propone colegiar lo más posible las decisiones del ámbito local. No ha resultado conveniente la toma de decisiones unipersonales, y los cuerpos colegiados – por ejemplo el gabinete de gobierno – puede ser una solución pertinente para hacer contrapeso al poder del gobernador.

Se recomienda también establecer el servicio civil de carrera en todas las administraciones así como en los congresos locales, para el personal no electo. Es fundamental dignificar los congresos de los estados, otorgar mayores garantías y apoyo al poder judicial local; mejorar la designación y garantizar de manera efectiva la independencia de los órganos judiciales autónomos.

Se propone también impulsar la reforma del municipio para dar origen al ámbito metropolitano de gobierno. El país cuenta con 59 zonas metropolitanas que se encuentran en estado de indefensión institucional.

El ámbito metropolitano ya se estableció de manera subrepticia en el artículo 122. Es momento de llevar la noción metropolitana al 115 constitucional.

Con respecto a los ayuntamientos debería contemplarse una duración mayor del período de gobierno. En tres años es imposible que pueda llevarse a cabo una administración municipal exitosa y la reelección en un periodo tan corto puede resultar contraproducente.

## **Objetivos**

Distribución precisa de funciones y facultades entre ámbitos de gobierno.

Flexibilizar bases de organización municipal.

Dotar facultades a las constituciones estatales para decidir sobre temas relevantes en relación con la estructura y funcionamiento de autoridades municipales

Desarrollar capacidades en el nivel de los poderes públicos y en gobiernos municipales

Diseñar desde la Constitución un Federalismo asimétrico que reconozca diferencias entre municipios metropolitanos, municipios urbanos medios y municipios rurales.

### **Reforma Constitucional**

Incluir en el artículo 115 constitucional el ámbito metropolitano.

Establecer en la Constitución qué materias del gobierno municipal (uso de suelo, transporte público, medio ambiente, edificación de infraestructura) deben atenderse por órganos técnicos y definir su composición

Introducir como obligación constitucional la profesionalización de la función pública y el servicio civil de carrera en todas las áreas de las administraciones federal, estatal y municipal. Lo mismo que en el personal no electo que labora en los Congresos locales.

### **Reformas legales**

Se propone una ley general para la profesionalización de la función pública mexicana basada en el mérito, los valores de la ética democrática y el desarrollo sostenido de capacidades.

## **Recomendaciones de política pública**

Creación de instancias y programas de capacitación para los recursos humanos que laboran en el ámbito municipal.

### **V. Fortalecer el Federalismo mexicano a través de una gestión coherente de la política social**

El desempeño de las políticas sociales y de promoción económica es asimétrico según cada entidad y región donde se evalúen. En estas materias es también palmaria la heterogeneidad de las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos.

La principal dificultad del Estado mexicano para revertir las asimetrías sociales está en la coordinación de esfuerzos entre órganos y ámbitos de gobierno.

En particular es evidente que las heterogéneas capacidades técnicas y financieras de los gobiernos en la implementación de programas y políticas gubernamentales.

En diferentes ámbitos existe un consenso relativo en cuanto a que los procesos de descentralización y profundización de la competencia política en el plano sub-nacional han revitalizado el federalismo en México durante las últimas décadas. A la par, las asimetrías en el grado de desarrollo entre las diferentes entidades y regiones, así como del desempeño de las políticas sociales y de promoción económica se han vuelto más evidentes.

El equilibrio de poderes entre los órdenes de gobierno ha complicado el diseño y la implementación de políticas públicas, pues hoy día las intervenciones gubernamentales implican la interacción forzosa entre autoridades federales, estatales y municipales. Este nuevo escenario demanda construir espacios y dinámicas de coordinación para que las políticas intergubernamentales generen los resultados esperados. Aunque en México existen ámbitos institucionales formales para generar los acuerdos necesarios entre órdenes de gobierno (la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros), la

incidencia de estos espacios sobre las grandes decisiones de política pública es desconocida.

Además, tampoco es claro el efecto de estos mecanismos para reducir la brecha entre entidades y regiones con diferentes niveles de desarrollo. Promover el desarrollo nacional supone, por tanto, tomar conciencia de que las desigualdades regionales no sólo reflejan condiciones económicas y sociales particulares de los territorios, sino la dificultad del Estado para coordinar acciones que reviertan estas asimetrías.

Es de suma importancia trabajar en la coordinación entre instancias federales y los gobiernos locales para mitigar la desigualdad de origen, la fragmentación territorial y la heterogeneidad de capacidades políticas en un sistema federal.

Para lograr una coordinación efectiva hay cuatro aspectos metodológicos fundamentales: el establecimiento claro de metas, la definición de los roles de cada uno de los niveles de gobierno, la implementación de mecanismos de seguimiento y un esquema de evaluación

Existe una necesidad de adaptar las políticas federales a lo local a través de la creación de una nueva institucionalidad centrada en acciones estratégicas y en diagnósticos flexibles y locales.

Los diagnósticos locales, la asignación de responsabilidades específicas y la integración de actores sociales son factores importantes que hay que contemplar para lograr una coordinación coherente en las políticas federalizadas y, así, evitar la duplicación de esfuerzos.

La transparencia y un sistema de información eficiente a nivel de Estado son piezas clave para garantizar la coordinación entre niveles de gobierno y la sociedad civil, así como para la rendición de cuentas de los programas federales.

Existe una necesidad imperante de atender el diseño institucional con un sistema de competencias claro, con responsabilidades específicas, para tener un escenario mucho más propicio para la coordinación.

La profesionalización es una vía contundente para lograr un sistema de coordinación que sigue pendiente en la agenda. La profesionalización permitiría cerrar las asimetrías en recursos entre municipios y garantizaría la administración despolitizada de los asuntos públicos.

## **Modelos de coordinación de política social en los sistemas federales**

Se propone crear mecanismos de inversión o financiamiento conjunto para generar consensos en torno a la participación conjunta de unidades sub-nacionales y de orden federal, en el financiamiento de programas de desarrollo de infraestructura o de ciertos sectores particulares de política.

Sería recomendable usar el modelo de foros institucionalizados en áreas de políticas específicas que tienen como objetivo brindar un espacio para que los diferentes actores que intervienen en el proceso de hechura de políticas discutan y acuerden objetivos y políticas comunes. Estos foros son marcos institucionales donde tienen representación las autoridades nacionales y las autoridades sub nacionales, en general, centradas en un área de política particular.

También deben establecerse estándares, metas comunes y el monitoreo. En este esquema se da un proceso de negociación en el cual el gobierno federal y los gobiernos sub nacionales acuerdan metas por alcanzar en un determinado tiempo. Las metas pueden referir a la reducción de la pobreza, al aumento en la matrícula educativa, etc.

Así como generar mecanismos que permitan castigar los malos resultados y la ineffectividad del cumplimiento de las metas de los programas federales, cuidando que el énfasis de los resultados refiera a la calidad y no a la mera ampliación de la cobertura.

## **Política social**

Debe atenderse la fragmentación y dispersión de programas sociales observando elementos integradores como la definición única de pobreza y la creación de un padrón único. Al crear un padrón de beneficiarios que plantearía un esquema con características claras de atención para evitar errores de exclusión, errores de inclusión, así como prevenir el manejo electoral y político de los padrones.

Se requiere igualmente impulsar la coordinación intergubernamental a través de la determinación de responsables claramente definidos y el intercambio de información de esos responsables de la política social

Habría de formalizarse el intercambio de información entre los actores para fomentar la memoria institucional y consolidar avances a pesar de la rotación de las administraciones. Y para atender la falta de coherencia entre los programas sociales se recomienda con urgencia fijar reglas de operación específicas para los programas sociales estatales.

Debe diversificarse el tipo de apoyo y la población objetivo en los programas que atienden la pobreza, pues la mayoría de ellos están orientados a una sola carencia: el ingreso. Las decisiones estratégicas al respecto deben observar el problema completo, tomando en cuenta cuáles son los programas más eficaces para atender cada carencia social y entonces asignar presupuesto a partir de esa respuesta.

Se requiere evaluar en qué dimensión de la pobreza hay mayores avances, priorizar problemas y jerarquizar las regiones con mayor rezago en cada carencia y, con ello, decidir cómo focalizar.

### **Desarrollo económico**

Sería recomendable un movimiento gradual de la idea de competitividad territorial hacia una lógica de flexibilidad o capacidad de adaptación de las instituciones, la cual contemple que los problemas referentes a políticas públicas cambian y adquieren matices diferentes al primer diagnóstico.

Para ello se propone trabajar sobre dos ejes para la coordinación intergubernamental: el vertical, que analizaría si hay una relación más procesal y el horizontal, que contemple factores de desarrollo (elementos ordenadores básicos) y factores de innovación (especificidades de organización, locales, de identidad, etc.).

### **Medio ambiente**

Se propone generar capacidades gubernamentales, más que acciones locales, para la creación de marcos jurídicos en materia de medio ambiente. Toda autoridad administrativa ya sea federal, estatal o municipal, tiene por obligación velar por el respeto pleno de los convenios internacionales y de las decisiones o sentencias de Cortes Internacionales, más allá de que esté o no incorporado en una ley federal, estatal o municipal.



Es indispensable activar la participación ciudadana tomando en cuenta que cualquier ciudadano puede hacer valer dichos convenios internacionales o sentencias de los cuales México forma parte, abogando por el marco convencional que excede la duración de los cargos públicos de los gobernantes.

En la tarea de reflexión fue crucial incorporar una mirada comparada que identificara experiencias exitosas de otros países en diversas arenas de política, así como de experiencias locales de éxito y fracaso. También se enfatizó una visión de la coordinación y el desarrollo desde “fuera del centro”. Es decir, se priorizó el estudio de experiencias donde los gobiernos subnacionales han demostrado ser agentes innovadores, comprometidos y competentes para avanzar los objetivos de política específicos.

### **Objetivos**

Contar con espacios de diálogo entre instancias de gobierno que intervienen en el proceso para la hechura e implementación de las políticas sociales.

Atender la fragmentación y dispersión de los programas sociales.

Determinar con precisión y claridad las competencias y los agentes responsables.

Asegurar que los programas sociales y de desarrollo económico cuenten con reglas de operación.

### **Reforma Constitucional**

Establecer la obligatoriedad de reglas de operación para todos los programas sociales y económicos del Estado mexicano.

### **Recomendaciones de política públicas**

Establecer espacios de diálogo entre los actores que intervienen en el proceso de hechura, implementación y evaluación de las políticas sociales y económicas.

Atender la fragmentación y dispersión de programas sociales observando elementos integradores como la definición única de pobreza.

Confección de un padrón único nacional de beneficiarios de los programas sociales.

## **VI. Fortalecer el Federalismo mexicano a través de una gestión eficaz de las políticas de seguridad, justicia y derechos humanos**

La delincuencia organizada se ha diversificado y su control sobre el territorio es peligrosamente relevante. En paralelo la corrupción de las autoridades locales ha crecido. La principal solución a este problema ha sido la intervención de la Federación a través de las fuerzas armadas y la policía federal sobre los asuntos que son potestad de los gobiernos estatal y municipal. Sin embargo, este proceder no cuenta con un sustento constitucional que provea de suficiente certeza jurídica.

Hoy la Federación requiere colaboración de todas las autoridades, en la medida máxima de sus capacidades y competencias. También precisa que los esfuerzos y políticas en materia de seguridad logren continuidad en el tiempo.

Se observa por otra parte, en la mayoría de las entidades federativas, insuficiente independencia tanto de los poderes judiciales como de las comisiones estatales de derechos humanos. Otro punto a destacar es el abuso del argumento federalista por parte de las autoridades locales a la hora de incumplir con las recomendaciones y sentencias de los organismos internacionales.

### **Federalismo y seguridad**

La delincuencia organizada se ha diversificado. En este proceso, el control territorial se ha hecho relevante. Esto supone aumentar su capacidad de fuego y de corrupción contra las autoridades locales. Se requiere la colaboración de las autoridades locales para hacer exitosos en el combate a la delincuencia organizada. A esta coordinación se debe sumar la participación de una sociedad civil activa. En algunos casos, por la capacidad de fuego y de corrupción del crimen organizado, se requiere sustituir o

remplazar a las autoridades locales. Sin embargo una lógica de pura centralización pasa por alto un aspecto relevante: las autoridades federales también pueden corromperse. El mando único puede terminar en mafia única.

En este tema se observa una carencia de sistematización y articulación de la información. Se requiere construir liderazgo en las autoridades locales. En algunos casos ya existen estos liderazgos en las autoridades de seguridad y los mandos policiales locales pero muchos esfuerzos pierden continuidad.

El modelo de seguridad debe basarse en el principio de la corresponsabilidad. Es necesario que se legisle en torno a la intervención sobre las facultades municipales en casos extremo y considerando con pesos y contrapesos institucionales. También se requiere una normatividad mínima para asegurar la coordinación integral entre los tres órdenes de gobierno. Esta normatividad debe ser muy clara sobre cuáles son las funciones de cada una de las policías. No basta con que la certificación institucional de la policía sea sólo en habilidades y destrezas.

Se precisa igualmente un andamiaje institucional que permita mantener controles políticos, legislativos, y sociales sobre el sistema. La participación de la sociedad civil es fundamental.

### **Federalismo y derechos humanos**

El federalismo no es un argumento suficiente para incumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo la observación de las resoluciones de órganos internacionales. Todas las personas, independientemente de la entidad federativa en la que se encuentre tienen los mismos derechos.

En México hay una crisis de derechos humanos que se manifiesta con expresiones como la tortura y desaparición, el alto número de homicidios, los feminicidios o la falta de acceso a la justicia. Estas violaciones graves a derechos humanos son de carácter estructural (son inherentes a la forma de actuar del poder político y económico). Se trata de un fenómeno descentralizado cometido por agentes del Estado.

Parecería que las instituciones encargadas de la protección y garantía de los derechos (a nivel federal, local y municipal; en los órdenes ejecutivo, legislativo y judicial) han

burocratizado, sin resolver, las violaciones y los procesos de verdad, justicia y reparación. La mayoría de los mecanismos de exigibilidad de derechos humanos no son efectivos. Considerando el número de violaciones graves a derechos humanos, prácticamente no existen sentencias al respecto. Y las que existen, no motivan cambios relevantes en las pautas estructurales de la violación.

El juicio de amparo no ha sido una vía adecuada para proteger a las víctimas de la impunidad. Vía el amparo no se ha obligado a las autoridades para que realicen investigaciones de violaciones conforme a los estándares internacionales. De forma sistemática, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas se niega a subsidiar los abusos, torpezas o negligencias de las entidades federativas, pese a tener obligación de ello.

En la medida que los mecanismos locales de protección a los derechos humanos funcionan peor que los federales, se debe otorgar la facultad a las víctimas de solicitar la atracción del caso por la procuraduría federal cuando exista una dilación injustificada de la investigación; cuando haya razones objetivas para suponer que hay un conflicto de intereses de la procuraduría del estado para investigar el delito; o cuando haya un patrón recurrente de tortura o de desaparición, en donde se involucre algún sector de esa procuraduría, o bien cuando exista un dictamen de un órgano de tratados. También se debe otorgar a las víctimas facultad de acompañamiento en las investigaciones penales, así como pensar en la factibilidad de dotarlas del ejercicio de la acción penal.

Es necesario generar un recurso sencillo y rápido para proteger los derechos y evitar la impunidad. Se debe mejorar el proceso por medio del cual el sistema federal de atención a víctimas se hace cargo de aquellas que lo sean por delitos cometidos en el orden local. Más que una ley general que establezca tipos penales, lo que se requiere son leyes reglamentarias que den cuenta de todas las aristas de un derecho: respeto, garantía, protección y promoción.

Se debe evitar la dispersión legislativa donde cada entidad federativa tiene procesos y tipos penales diferentes sobre los mismos hechos violatorios a los derechos humanos, como la tortura o la desaparición forzada. La SCJN puede ayudar a un proceso de universalidad de las normas, por medio de las legislaciones locales responsables de

fijar estándares claros para cada derecho. Es necesario crear un mecanismo que obligue a las entidades federativas a cumplir con las determinaciones de los órganos internacionales.

### **Federalismo y justicia**

Hay muy distintas capacidades políticas, técnicas y económicas en los distintos sistemas judiciales, incluyendo a los servicios auxiliares de justicia. Sin embargo el principal problema es la ausencia de la independencia judicial especialmente en el ámbito local. Desde la federación se mira a los jueces locales como “menores de edad.” La justicia en México es centralizada: todo termina en el amparo. Esto se debe a que se considera que los jueces federales tienen mayor independencia política y capacidad técnica.

En el ámbito de la justicia, la centralización no es la solución. Se debe fortalecer a los poderes judiciales locales. En especial, hay que dotarlos de independencia política. Pensar en mecanismos de vigilancia que operen sobre los procesos de formación de los órganos jurisdiccionales con el objeto de garantizar su independencia. Los mecanismos de coordinación deben considerar procesos de monitoreo ciudadano. Se debe fortalecer la justicia local, por medio de la re-ingeniería de la distribución de competencias entre los poderes judiciales federales y locales. Se debe también reducir la carga de trabajo de los tribunales federales para mejorar la calidad de las sentencias; a la par que se consolide la justicia local y se convierte en un verdadero filtro para llevar asuntos relevantes a la SCJN. Hay que simplificar los procesos jurisdiccionales y, especialmente, hacerlos más cercanos y digeribles al ciudadano común.

### **Objetivos**

Fijar los principios constitucionales que deben regular la coordinación entre los ámbitos del gobierno cuando se trata de asuntos relacionados con la seguridad, la justicia y los derechos humanos.

Asegurar una corresponsabilidad eficiente de las policías vinculadas a los tres ordenes de gobierno.

Fortalecer las capacidades y la independencia de los poderes judiciales locales.

Vigilar la integración de órganos jurisdiccionales

Evitar dispersión de proceso y tipos penales en las distintas entidades.

Incluir mecanismos de sanción ante entidades federativas que ignoran recomendaciones, sentencias o resoluciones de los organismos internacionales

Volver más eficiente el proceso por medio del cual el sistema federal de atención a víctimas se hace cargo de asuntos relativos al orden local.

### **Reforma Constitucional**

Definir los casos extremos – distintos al estado de emergencia— para justificar la intervención de la Federación sobre las potestades de los ámbitos locales.

Establecer los principios de un modelo flexible de mando policial para el ámbito local, según el contexto de cada municipio

### **Reformas legales**

A partir del principio de colaboración propuesto antes para el artículo 124 Constitucional, fijar la normatividad que regule la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno en materia de seguridad, justicia y derechos humanos.

Entregar facultad a las víctimas para solicitar la atracción federal en caso de violaciones de derechos humanos. Para ello se requiere reformar la Ley de Víctimas.

## **Recomendaciones de política públicas**

Evaluar las razones del mal funcionamiento en la mayoría de las comisiones estatales de derechos humanos.

Crear una conferencia nacional donde las procuradurías, fiscalías y los poderes judiciales, tanto de la federación como de los estados, puedan compartir experiencias y diagnósticos y coordinar políticas .

Establecer mecanismo para obligar al cumplimiento a las entidades federativas que ignoran las recomendaciones, sentencias o resoluciones de los organismos internacionales.

## **VII. Consolidar un sistema nacional electoral único**

La población percibe a la democracia mexicana como un sistema gobernado por las cúpulas de los partidos y por tanto carente de representación para el ciudadano común. El modelo electoral actual es ineficiente, costoso, complejo, heterogéneo e ineficaz. El error fue diseñarlo como a partir de una estructura bicéfala.

### **Objetivos**

Modificar modelo bicéfalo de organización electoral para consolidar una estructura nacional coherente y única.

Eliminar las cuotas partidistas que han capturado los espacios de autonomía de los organismos electorales.

Modificar el modelo de comunicación política que permite un flujo indebido de recursos públicos y costos excesivos.

## **Reforma Constitucional**

Eliminar la estructura estatal electoral para consolidar un sistema nacional coherente y único

Eliminar las cuotas partidistas que han capturado los espacios de autonomía de los organismos electorales a través de un proceso de selección de las personas consejeras electorales que responda a criterios de mérito y capacidades.

### **Recomendación de políticas públicas**

Asegurar que la norma y las instituciones del sistema nacional anti-corrupción impongan límites fuertes al uso clientelar de los recursos públicos con fines electorales.