

Seminario El Federalismo Constitucional Mexicano

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 sólo 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 Editorial 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 y financiera.**
- **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 Federal 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.

• 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.

Establecer 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 aportaciones 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.

- **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.

Incrementar 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

Antecedentes

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 nacional 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 emparar una distribución armónica de competencias entre los órdenes de gobierno en su responsabilidad de planeación y ejecución.

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 órdenes 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.

- **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 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.

- **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.

• 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 y eficaz 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

Hacer 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 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 una 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, capacidades y ética.

- **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.

Todos los contenidos y sesiones integras de los Foros que integran el Seminario puede consultarlas en la pagina de internet:
<http://www.seminariofederalismoeluniversal.com>



Síntesis Ejecutiva

Todo el contenido visual del Seminario El Federalismo Constitucional Mexicano se puede consultar en la página de internet: