

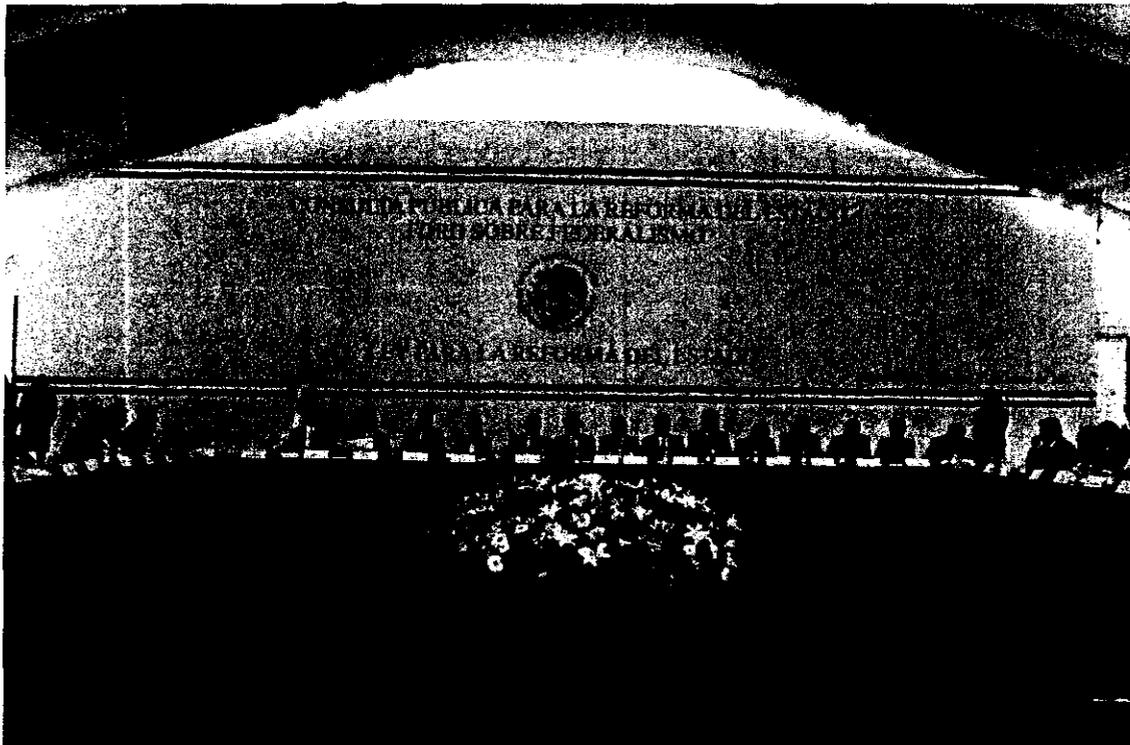


INFORME

FORO TEMÁTICO DE CONSULTA

“FEDERALISMO”

COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN



DIPUTADO ARMANDO ENRÍQUEZ FLORES
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

GUADALAJARA, JALISCO. 25 DE JUNIO DE 2007



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

INFORME DEL DIPUTADO ARMANDO ENRÍQUEZ FLORES, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO RELATIVO A SU PARTICIPACIÓN EN EL FORO TEMÁTICO DE CONSULTA “FEDERALISMO”, DE LA COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EFECTUADO EL 25 DE JUNIO DE 2007, EN LA CIUDAD DE GUADALAJARA, JALISCO.

INTRODUCCIÓN.

La Comisión Ejecutiva de Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), como órgano rector de la conducción del proceso para la Reforma del Estado en México, según lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado y de conformidad con su artículo noveno, que consigna la obligación de realizar una consulta pública en el marco de la integración y conformación de propuestas, emitió la convocatoria correspondiente para dar inicio a la consulta pública.

Dicha convocatoria invita a los ciudadanos interesados en participar en el diálogo para la Reforma del Estado, a las organizaciones civiles, sociales y no gubernamentales, a los Congresos Estatales, Ayuntamientos, instituciones educativas y de investigación públicas y privadas, comunidades y pueblos indígenas, sindicatos, empresarios, medios de comunicación y al público en general, que deseen contribuir con sus propuestas en la Consulta Pública de la Reforma del Estado en México que se celebraría del 7 de junio al 8 julio del año 2007, iniciando con el foro sobre federalismo en Guadalajara, Jalisco.

OBJETIVO.

Tiene como objetivo impulsar la participación de los más amplios sectores de la sociedad, con el fin de que la Reforma del Estado adquiera plena legitimidad. De tal manera que la Consulta Pública para la Reforma del Estado considera la realización de foros locales en el ámbito de los Congresos Estatales, así como en instituciones educativas.

Recordando que el objetivo de la Ley para la Reforma del Estado, es establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano.



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

DESARROLLO.

En los trabajos *Foro Temático sobre "Federalismo"*, se contó con la participación de especialistas en el tema, así como con la presencia de Gobernadores, funcionarios del Poder Ejecutivo, Senadores, Diputados Federales, Presidentes Municipales y representantes de la Conferencia Nacional de Municipios de México, que esta integrada por diversas asociaciones municipales del país, y la Sociedad Civil.

Del mar de propuestas que se presentaron podemos mencionar por ejemplo que se busca posibilitar la reelección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos; precisar el régimen de concurrencias, competencias y colaboración entre Federación, estados y municipios, y continuar con la reforma política del Distrito Federal para que los capitalinos gocen de derechos políticos plenos.

Así entre las propuestas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido de Alternativa se resalto lo concerniente a la revisión de la coordinación fiscal. Proponiéndose un nuevo pacto fiscal. Por su parte el partido del sol azteca sugirió además ampliar las bases de reparto entre Federación y estados en materia de impuestos especiales sobre producción y servicios, a productos derivados del petróleo, electricidad, tabaco, alcohol y cerveza. De igual forma, plantearon el cobro de derechos municipales por alumbrado público y liberalizar la hacienda pública local en materia de predial y/o impuestos sobre traslado de dominio.

El PRI propuso realizar una descentralización hacia gobiernos estatales y municipales. Por lo que toca al federalismo fiscal, este partido recomendó sustituir las transferencias de la Federación por la devolución de facultades de recaudación a los estados.



Por su parte el Partido del Trabajo sugirió incorporar a la ley de coordinación fiscal la obligación de etiquetar todos los recursos federales que se destinan a entidades y municipios. Sobre ese tema el Partido Verde se pronunció por que la Federación determine con mayor exactitud los recursos financieros, y Convergencia porque se incrementen los fondos y las facultades de administración y finanzas de los municipios.



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

La ponencia presentada por un servidor, titulada "*Los Desafíos que deberán de enfrentar los Gobiernos Municipales en el Federalismo Actual*", se trato el tema de los municipios en donde el principal objetivo fue encontrar los desafíos de la modernización municipal, partiendo de una breve historia de los municipios ya que a partir de ellos fue posible la construcción del Estado nacional mexicano y es precisamente a los municipios, a quienes se les acredita, cuando menos, cuatro méritos históricos, a saber:

El primer mérito es que en el siglo XIX, de los gobiernos locales surgieron los ejércitos, los dineros, los aparatos burocráticos y la legitimidad del régimen político mexicano. Fueron en esencia la base para la construcción del resto de las instituciones política del país.

El segundo de los méritos fue el haber brindado estabilidad y medios de gobernación en los momentos de mayor centralismo del siglo XX, toda vez que fueron filtros de gobernabilidad e instancias para orientar el gasto público.

La tercera contribución fue el haber sido el espacio donde se inició la transición democrática en el ultimo tercio del siglo XX.

Por último y como cuarta contribución está el hecho de haber cubierto el espacio vacío que dejó la salida del gobierno nacional desde mediados de los años ochentas.

Por ende los que los desafío que en día enfrenta la modernización en el estado actual, se pueden englobar en cuatro categorías:

- Desafío demográfico
- Desafío fiscal
- Desafío profesional, y
- Desafío político.

El desafío demográfico.
La dualidad entre concentración y dispersión.

El desafío demográfico que enfrentan las entidades municipales tiene como origen la disparidad de la población que conforma los 2 mil 435 municipios en México, y debido a este factor, a éstos los dividimos en tres diferentes grupos:



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

- El primero conformado por los 295 municipios que forman parte de las 55 zonas metropolitanas en las que se han concentrado más de la mitad de la población total del país, incluyendo a las delegaciones del Distrito Federal,
- Un segundo grupo integrado por los 276 municipios con poblaciones concentradas mayores a los 15 mil habitantes, y
- Un tercer grupo que comprende a los 1 mil 867 municipios restantes, que cuentan con poblaciones menores a los 15 mil habitantes.

Fuente: SEDESOL

La disparidad de la población ha generado la necesidad de establecer políticas diferenciadas, por un lado están las destinadas a los municipios que conforman el Sistema Urbano Nacional (SUN) y por otro, las orientadas al resto de los municipios. Propiciándose el fenómeno de la disparidad poblacional.

Desafío fiscal.

La dualidad entre autonomía y dependencia.

El desafío fiscal que enfrentan los municipios estriba en que aproximadamente el 90% de estos tiene ingresos menores a 50 millones de pesos anuales, esto es poco más de 4 millones al mes.

La suma de participaciones y aportaciones federales integra más del 70% de los ingresos totales de los municipios. Los valores catastrales solamente están actualizados en 74% del SUN y en 52% del resto de los municipios.

Los recursos federales representan el 65% de los ingresos del SUN y el 82% para el resto de los municipios, en tanto que los ingresos propios ascienden a solamente el 25% para el SUN y al 10% para el resto. Uno de los principales problemas que enfrentan los municipios es que el sistema de aportaciones federales, combinando con las participaciones, está desincentivando el crecimiento de la tributación local. Se refuerza la visión de los municipios como ventanillas de gasto público. Existe contradicción en los incentivos: unos castigan y otros premian el desempeño de los gobiernos. Consecuencia de lo anterior tenemos que los gobiernos locales se han especializado en cumplir requisitos para obtener transferencias, en demérito de sus iniciativas de promoción económica.



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

Desafío profesional.
La dualidad entre confianza y eficiencia.

En relación al desafío profesional observamos que 87.7% de los secretarios, 89.7% de los tesoreros y 92% de los oficiales mayores no tienen experiencia previa en los puestos que ocupan.

El personal de los municipios ha tendido a aumentar: de 380 mil empleados en 1995 a 548 mil en 2002. No existen sistemas de profesionalización o de carrera completos en los municipios. El personal de confianza representa el 47.5% del total de empleados. La rotación de los titulares de las áreas administrativas es del 95% cada tres años.

A los gobiernos locales se les pide más profesionalismo para gestionar recursos federales y menos gasto en recursos humanos.

El desafío político
La dualidad entre política y políticas

El desafío político que enfrentan los municipios estriba principalmente en el hecho de que los gobiernos locales carecen de medios suficientes para modular la participación ciudadana en los programas sociales que operan. Las mejores prácticas de participación ciudadana no se desprenden de las instituciones formales, sino de iniciativas de innovaciones extralegales. Los medios financieros para atender y encauzar la mayor parte de las iniciativas sociales no son locales, sino federales.

El diseño para la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos no se corresponde con las obligaciones de gobierno.

Los ayuntamientos están diseñados para el gobierno de un solo partido, sin embargo éste diseño ya no es funcional, cabe recordar que en el año de 1960 era un solo partido quien gobernaba todo el país, en 1989 eran 39 los municipios gobernados por la oposición, pero actualmente el mapa político municipal muestra un reparto mucho más equilibrado entre las tres principales fuerzas políticas.



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

El problema del diseño institucional

No obstante la heterogeneidad que se acusa al interior de los municipios, los desafíos que enfrentan los gobiernos municipales en nuestro país, son muy similares:

- Las integración y el funcionamiento de los ayuntamientos,
- Los problemas de financiamiento,
- Las limitaciones de sus recursos humanos,
- Los métodos de participación ciudadana,
- La ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

De lo anterior podemos determinar que las principales limitaciones que encontramos en el sistema municipal son las siguientes:

- a) El diseño de los ayuntamientos no corresponde con la pluralidad política actual,
- b) Los métodos de financiamiento a la gestión local están produciendo incentivos negativos,
- c) La capacidad de gestión de los gobiernos locales es limitada por dentro y por fuera,
- d) Los métodos propuesto para general más participación ciudadana no se corresponden con el diseño legal de los ayuntamientos,
- e) No se han desarrollado instrumentos organizacionales para atender problemas propios de la gestión local.

A las anteriores limitaciones se han propuesto las siguientes formas para enfrentarlas:

- El manejo más eficiente de las tesorerías municipales,
- La modernización e innovación, bajo los principios de la nueva gerencia pública
- El establecimiento del servicio civil de carrera, y
- La organización de los servicios públicos municipales bajo principios democrático y de una mayor participación ciudadana.

Sin embargo, dichas propuestas no han logrado producir una mejor gestión local debido a que su énfasis ha estado en una parte de la administración pública municipal y no en las limitaciones organizacionales e institucionales en su conjunto y a que se han orientado hacia los municipios más grandes y con mayores posibilidades financieras de capital humano.

En resumen, podemos decir:

- 1.- Que tenemos municipios pobres, institucionalmente débiles y atrapados por una normatividad sumamente compleja.



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

- 2.- Que el diseño institucional de los municipios no ayuda a la eficacia gubernamental, a la solución de conflictos políticos locales, ni a la promoción económica.
- 3.- Que la experiencia administrativa acumulada, se pierde, en la gran mayoría de los casos, cada tres años.
- 4.- Que los municipios constituyen el eslabón más débil de la cadena fiscal.

Las graves consecuencias de lo anterior son las siguientes:

- a) Se pierde capital humano, consecuentemente se aumentan los costos de aprendizaje por la renovación constante,
- b) Se pierde capital de gestión, toda vez que las políticas se interrumpen perdiendo la continuidad y desperdiciando el presupuesto, y
- c) Se pierde capital social, toda vez que no se tejen redes sociales y no se genera confianza con la sociedad.

Para finalizar se pusieron sobre la mesa algunas propuestas, que quizás, puedan ser las soluciones a la problemática que enfrentan los municipios, mismas que tal vez podrían ser consideradas dentro de la agenda legislativa para la reforma del Estado:

- 1.- Fomentar una visión nacional coherente sobre la importancia de los municipios,
- 2.- Establecer una misión institucional destinada a la creación de infraestructura urbana y social,
- 3.- Crear un sistema fiscal que refuerce los incentivos para la promoción del crecimiento,
- 4.- Implantar un sistema nacional de profesionalización,
- 5.- Crear un diseño institucional que privilegie el gobierno eficiente, la participación social y la rendición de cuentas, y
- 6.- Diseñar un proyecto de modernización de la gestión, acorde con la misión municipal.

RESULTADOS.

En el desarrollo del **Foro Temático de Consulta "Federalismo"**, se presentaron 3 conferencias magistrales, 18 ponencias en la tribuna y 30 ponencias por escrito, que pasarán a formar parte del material que la Subcomisión de Consulta Pública tendrá que estudiar, analizar y, por supuesto, ver las coincidencias que se tienen por parte de los partidos



COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
Dip. Fed. Armando Enríquez Flores
Presidente

políticos de acuerdo con la presentación de estas propuestas. Es menester señalar que fueron registradas 60 ponencias, tanto por Internet como de manera personal.

Por lo que como conclusión podemos decir que la participación en este foro mostró la importancia del tema del federalismo para la vida política de México, ya que este es uno de los temas que toca a las estructuras organizacionales que dan forma a la acción política en el país, federación, estado y municipios. Poniéndose mayor énfasis en el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Participaron funcionarios federales, estatales y municipales, legisladores federales y estatales, presidentes municipales, miembros de organizaciones civiles, académicos y profesionistas, integrantes de las fundaciones de estudio y análisis y ciudadanos con propuestas a título individual.

Se presentaron propuestas generales en torno al arreglo institucional actual, como sugerencias específicas sobre los mecanismos para dotar a los gobiernos estatales y municipales de mejores herramientas normativas y administrativas, para ejercer a plenitud su papel de estados soberanos y de municipios libres capaces de responder a las expectativas de sus ciudadanos.

En resumen las propuestas se enfocaron a temas centrales sobre federalismo, incluyendo facultades y competencias de los tres órdenes del gobierno, un replanteamiento del federalismo fiscal vigente, mecanismo de coordinación metropolitana, la descentralización de políticas sectoriales específicas y creación de una nueva forma de operar en las relaciones intergubernamentales, políticas de desarrollo regional, mecanismos para promover la participación ciudadana, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, políticas de género en el espacio local, atención a comunidades y pueblos indígenas, y una serie de temas diversos, como por ejemplo un replanteamiento de la política federal de salud, la generación de una política agrícola con carácter de política de Estado o la creación de mecanismos de coordinación en materia de política hidráulica y ambiental, coordinación fiscal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

También se planteó la conveniencia de dos nuevas figuras en el entramado institucional del federalismo mexicano. Por una parte se habló de crear un cuarto nivel de gobierno que atienda las necesidades de comunidades que no han sido satisfechos con el arreglo actual. Y por la otra, se planteó la urgencia de contar con autoridades metropolitanas que se hagan cargo del problema que rebasan el ámbito estrictamente municipal.