



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**INFORME DEL DIPUTADO CESAR OCTAVIO PEDROZA GAITAN
PRESIDENTE DE LA COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO
RELATIVO A SU PARTICIPACION EN EL 6º FORO DESDE LO LOCAL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL TAREA DE TODOS,
EFECTUADO DEL 28 AL 30 DE OCTUBRE DE 2009,
EN PUERTO VALLARTA, JALISCO.**





LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

INFORME DEL DIPUTADO CÉSAR OCTAVIO PEDROZA GAITÁN, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO RELATIVO A SU PARTICIPACIÓN EN EL 6° FORO DESDE LO LOCAL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL TAREA DE TODOS, EFECTUADO DEL 28 AL 30 DE OCTUBRE DE 2009, EN PUERTO VALLARTA, JALISCO.

INTRODUCCIÓN.

Uno de los objetivos compartidos por la Administración Pública Federal, que encabeza el Lic. Felipe Calderón Hinojosa y los Gobiernos de los Estados de nuestro País, es proporcionar a los funcionarios municipales las herramientas útiles, para fortalecer sus procesos de planeación y toma de decisiones.

Es por ello que el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal - INAFED- de la Secretaría de Gobernación, ha impulsado programas que promueven el desarrollo integral de los municipios del País, como la *Agenda Desde lo Local*.

Este surge del Programa Agenda Desde Lo Local, el cual busca lograr un diagnóstico adecuado de las condiciones de desarrollo que se presentan en los municipios y sus gobiernos; a través de este, se genera la posibilidad de enfocar los programas y acciones de los tres órdenes de gobierno, para alcanzar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Por lo anterior, la Secretaría de Gobernación a través del INAFED, el Gobierno del Estado de Jalisco, el Ayuntamiento de Puerto Vallarta, así como distintas Secretarías del Gobierno Federal; se unieron para la realización del **6° Foro Internacional Desde Lo Local: "Fortalecimiento Municipal, Tarea de Todos"**, que se llevó a cabo los días **28, 29 y 30 de octubre de 2009**, en el **Centro Internacional de Convenciones de Puerto Vallarta, Jalisco**.

OBJETIVO.

Dentro de sus objetivos se establecieron el fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos municipales, mediante la cooperación y la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno; fomentar el ejercicio de la planeación estratégica para el desarrollo en los ejes: institucional,



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

económico, social y ambiental; y sentar las bases para mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios; en el diseño e implementación de políticas y en la gestión gubernamental, así como permitir una plena participación ciudadana y de otros actores en estos rubros.

DESARROLLO.

En los trabajos **6° Foro Desde lo Local**, 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 con la Presencia del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Conferencia Nacional de Municipios de México, que está integrada por diversas asociaciones municipales del país, y la Sociedad Civil.

El Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, y el Gobernador del Estado, Emilio González Márquez, inauguraron el 6° Foro Internacional Agenda Desde lo Local "Fortalecimiento Municipal, Tarea de Todos", mismo que sirvió como marco para reconocer a Jalisco como el Estado con el mayor número de municipios certificados a nivel nacional a través de este programa, cuyo objetivo es impactar con mejores políticas públicas la calidad de vida y desarrollo de los ciudadanos.

En su discurso el Presidente Felipe Calderón, afirmó que es necesario coordinar esfuerzos y fortalecer la figura Municipal, contar con finanzas públicas sanas y privilegiar la rendición de cuentas. También dijo que el municipio debe ser el espacio que garantice mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, y pidió a los presidentes municipales presentes unirse a este esfuerzo de evaluación y profesionalización de la actividad pública.

Enfatizó que el desarrollo nacional sólo será pleno, si parte del desarrollo de los municipios de México; de cara al futuro inmediato, que es necesario un municipalismo que una y fortalezca al País, que impulse el desarrollo regional equilibrado justo y sustentable, que propicie la rendición de cuentas no sólo a nivel municipal sino también a nivel estatal y desde luego que lo continúe a nivel federal.

Del mar de propuestas que se presentaron podemos mencionar por ejemplo que se buscan las reformas al marco jurídico municipal en México, los retos del federalismo en el desarrollo municipal, Desarrollo Ambiental Sustentable, Asociacionismo Municipal y Ordenamiento Territorial, la importancia de la capacitación como pilar de la profesionalización de las autoridades estatales y municipales, finanzas municipales, Coordinación fiscal entre municipios,



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

precisar el régimen de concurrencias, competencias y colaboración entre Federación, estados y municipios.

El Foro significó un ejemplo de participación y compromiso con el desarrollo de los municipios, según la base de datos presentada, la participación registrada hasta este momento fue de 401 presidentes municipales, 574 regidores y 4 mil 729 funcionarios públicos, de los 3 niveles de gobierno.

También en dicho foro se entregaron más de 10 mil certificados de calidad total, 176 premios nacionales al desarrollo municipal, 59 universidades que certificaron el desempeño de los participantes en este programa de las Naciones Unidas.

Un servidor participo en el Panel de Legisladores denominado Reformas al Marco Jurídico Municipal con la ponencia, titulada **“La importancia de los indicadores de gestión para la vigencia plena de la reforma del artículo sexto constitucional”**, en la que se tocó el tema de la transparencia, en la que señalo que el federalismo mexicano ha estado en constante tensión, entre la legislación de los estados y la legislación de la federación, en cuanto a renovación, innovación y actualización de instituciones públicas. Por un lado, encontramos estados que están a la vanguardia en la modernización institucional, incluso inspiran a las instituciones públicas federales. Y por el otro lado existen estados que no han querido innovar en sus prácticas y en sus instituciones

Por esta razón, las últimas reformas constitucionales, en materia del fortalecimiento al federalismo, han tratado de homologar, en todos los estados, instituciones y prácticas que ayuden a fortalecer la democracia, me refiero a las reformas a los artículos 115, 116 y al 6º constitucional, que fue en ese último en el cual centre mi participación.

Como primer punto comente que la reforma en materia de transparencia es una reforma que viene de las entidades federativas hacia la federación, es decir, algunos estados líderes introdujeron en sus legislaciones este derecho y luego la Federación homologó, por mandato constitucional, hacia las demás entidades que aun no contaban con este derecho básico de cualquier Estado constitucional democrático.

La transparencia, por ejemplo demuestra cómo los estados pueden ser los innovadores de las nuevas instituciones democráticas, pero también cómo la Federación, por medio de la reformas a la Constitución, se ha encargado de impulsar este derecho en estados donde se había querido implementar esta institución.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

En este contexto, debemos decir que la transparencia ha venido a ayudar al fortalecimiento democrático en las entidades federativas y municipios. Al contar con las siguientes virtudes:

PRIMERA: Sirve para la evaluación de los gobernantes dentro de un contexto de "democracia participativa, esto permite al poder de los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes"

SEGUNDA: Permite la rendición de cuentas, pues la transparencia "sirve para exigir cuentas a los gobernantes y funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadanos como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público" por parte de los detentadores del poder.

TERCERA: El control del poder público, se basa en el beneficio de la publicidad, lo cual permite la toma de decisiones con elementos transparentes y de cara a la sociedad.

CUARTA: El acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos federal, estatal o municipal; también aumenta su legitimidad, pues sirve para generar confianza en el electorado y favorecer para que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente es un gobierno más legítimo.

En este sentido, la rendición de cuentas es un componente de la transparencia pública. La inadecuada o inexistente mención de cuentas produce una vida democrática de muy baja calidad, en la medida que la democracia requiere de la rendición de cuentas

Las elecciones libres son un requisito necesario, pero insuficiente para una democracia. La democracia no termina en el proceso electoral; la democracia se logra con el respeto a los derechos fundamentales, y la rendición de cuentas es básica en este proceso. Es decir, a mayor respeto de los Derechos Fundamentales mayor democracia.

Debemos superar "la idea de que rendición de cuentas es una cuestión reducida a lo financiero, monetario o económico; la rendición de cuentas supone cualquier actividad frente a la cual exista una responsabilidad" por parte del gobierno.

Considerando que todos los presentes estábamos convencidos de las bondades de la transparencia y de la necesidad de una mejor regulación para que sea jurídicamente más eficaz y eficiente. No obstante, a más años de la reforma constitucional del artículo 6º Constitucional, hoy debemos hacer un análisis de los avances materiales que se han tenido en esta materia, pues por



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

todos es sabido que el reformar la literalidad de la norma, no nos asegura el cumplimiento material de la misma.

Si bien es cierto se ha avanzado en una primera etapa de la transparencia, la que tiene que ver con la publicidad de documentos y los procedimientos para la obtención de la información pública. Sin embargo, el reto ahora tiene que ser sobre la calidad de la información pública que se transparenta y, principalmente, sobre el procesamiento de esa información, para que el ciudadano pueda tener marcos de referencia y, con información homologada, pueda medir la calidad de la gestión de sus gobiernos municipales y estatales.

Con lo anterior, me referí a la introducción de indicadores de gestión y evaluación del desempeño en los gobiernos municipales y estatales, que fue parte sustancial de la reforma al 6° Constitucional, y que debe estar en relación directa con la transparencia e información que recibe el ciudadano. No obstante, la reforma sólo expone que la administración pública debe publicitar "la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión", pero no dice cómo hacerlo. Este trabajo lo tendremos que hacer los legisladores federales pero también los locales

Si bien es cierto que estos conceptos de medición son de procedencia empresarial, también lo es que han sido utilizados con éxito en la renovación de gobiernos locales en muchos países del mundo.

Para que la reforma adquiera vigencia material se requiere que los sujetos obligados preserven la información sobre el ejercicio de sus recursos, la ejecución de programas y sus resultados, además de un conjunto de indicadores adicionales que resuman la gestión de los gobiernos y la publiquen de forma electrónica, completa y actualizada.

La reforma requiere, además, que se definan los organismos municipales o estatales que darán sustento a los procedimientos para ejercer estos derechos; estos organismos deberán ser imparciales, contar con autonomía operativa, de gestión, de decisión y personalidad jurídica y deben tutelar el fin último de la reforma, que es garantizar el acceso oportuno a la información pública con calidad y eficiencia

El alcance de la reforma es muy ambicioso y, para lograr un cambio integral, será necesario realizar modificaciones que van desde los artículos 115 y 116 constitucional, hasta las constituciones locales y las leyes orgánicas de los estados. Probablemente, los cambios sean lentos de implementar y los resultados inciertos; los recursos requeridos cuantiosos y el costo político alto; pero aun con todo esto, no se puede negar que la reforma es necesaria. Es necesario, primero, que el Congreso de la Unión y/o los congresos locales definan los indicadores estatales y municipales mínimos que deberían ser comparables entre municipios y, segundo, una tipología

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

de municipios para determinar que indicadores les serán aplicables y la forma en que se cumplirá el mandato de dar a conocer la información. Por otro lado, se deben considerar, además de indicadores de gestión, indicadores de desempeño a nivel de política pública, planes, programas y de recursos humano. Para llevar a cabo esta reforma, de forma cercana a los municipios, los estados y la Federación habremos que contestar algunas preguntas previas fundamentales. La primera se refiere al actor central del proceso, es decir, ¿Quién define los indicadores? La respuesta a esta pregunta debe basarse en consideraciones como: si debe ser un proceso centralizado o múltiple con la participación de: las propias instituciones, los ciudadanos, el sector académico, organismos o líderes de la comunidad.

Una segunda interrogante se refiere a la definición de ¿Quién será el responsable de la medición, la publicación y el seguimiento de los indicadores, así como de la administración del proceso? (La respuesta a la segunda pregunta anterior tiene un referente no negociable), que es la necesidad de asegurar la confiabilidad (medición independiente, libre de sesgo político y de limitaciones estadísticas, verificable por terceros) y la comparabilidad de los indicadores.

Otro tema importante a considerar se refiere a los mecanismos e instrumentos de fomento y asesoría técnica que se diseñarán como incentivos, así como los apoyos para que los congresos locales avancen en la legislación correspondiente y se desarrolle la infraestructura tecnológica necesaria.

Las opciones de apoyo pueden ir desde la asesoría técnica, la creación de unidad estadísticas, el destino de recursos especiales para apoyo y asistencia a los municipios con mayor debilidad institucional, o el destino de fondos especiales para aquellos municipios que tengan avances en la materia, hasta el condicionamiento de recursos.

Los indicadores son instrumentos centrales para definir metas, asegurar eficiencia y efectividad, así como, para propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La creciente democratización y pluralidad política hace necesario el uso de instrumentos efectivos de rendición de cuentas de los gobiernos municipales y estatales para sus ciudadanos. Las transformaciones del entorno económico requieren de gobiernos estatales y municipales con mayor vinculación al desarrollo local y más eficiente y certeros en el uso de los recursos públicos.

Lo mismo podemos decir en términos técnicos. Los indicadores deben permitir comparar a cada gobierno consigo mismo a lo largo del tiempo, con el fin de facilitar la evaluación de cumplimiento de metas y la verificación del avance; pero el referente transversal también es importante. Es necesario poder comparar gobiernos similares con el fin de identificar mejores



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

prácticas, programas exitosos y facilitar la comunicación horizontal entre iguales, para la mejora sistemática de prácticas de gobierno y políticas públicas

Algunos de estos indicadores, que son de interés general, se podrían definir a nivel de los estados, o incluso a nivel nacional, atendiendo a una tipología municipal. Es decir, podría ser conveniente contar con una Ley General Reglamentaria de Indicadores, la cual fuera el referente y el elemento que permitiera homologar la información en todo el país, El legislar federalmente en materia de indicadores estatales y municipales puede ser una vía. La otra sería la de las legislaturas locales.

Consideramos que los objetivos de la reforma en los estados deben de cumplir el mandato constitucional federal. Se debe aprovechar el efecto catalizador del modelo de indicadores y de la evaluación, para mejorar la calidad de la democracia e impulsar la reforma administrativa principalmente en los municipios.

Por otro lado, se debe diseñar una estrategia de interacción entre lo programático gubernamental, los planes y las metas, y la realidad de evitar la limitación a la gestión administrativa. Como punto básico de avance, que ya se debe empezar a integrar, es la incorporación de las metas y sus indicadores en los planes de desarrollo municipal y sus respectivos programas, para que puedan ser evaluados por el cuerpo colegiado y también por la ciudadanía.

Es importante recalcar que la introducción de indicadores debe de realizarse con:

1. Pleno respeto a las atribuciones de los órdenes de gobierno:
2. El reconocimiento del ciudadano como el objetivo de la reforma, y por lo tanto, el fortalecimiento de las formas de participación ciudadana en la definición de indicadores y en la evaluación de la gestión y el desempeño
3. El consenso de criterios mínimos de calidad y confiabilidad de los indicadores; y
4. La consistencia y comparabilidad de los indicadores a lo largo del tiempo para cada gobierno, así como entre distintos gobiernos.

Al día de hoy los ciudadanos tienen poca información objetiva para castigar o premiar a los gobernantes. Hoy los ciudadanos cada tres años se ven bombardeados por múltiples mensajes, pero creemos que la mejor manera de que los ciudadanos tomen decisiones políticas tienen que ver con la posibilidad de poder evaluar de forma objetiva la gestión de sus gobernantes locales, por medio de indicadores que les den una guía al momento de ejercer su máximo derecho político, que es el de decidir a sus autoridades municipales y estatales.



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE FORTALECIMIENTO AL FEDERALISMO

RESULTADOS.

En concreto, dentro del 6º Foro Internacional Desde lo Local, se aportaron los elementos necesarios para que los gobiernos locales alcancen las condiciones mínimas y fortalezcan sus acciones, para asumir y ejercer las responsabilidades y recursos transferidos por los otros órdenes de gobierno, de forma más eficiente y transparente.

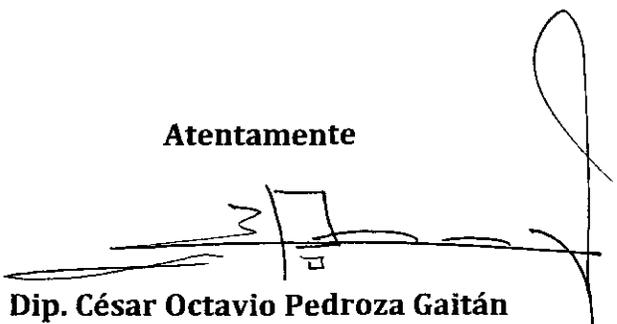
Por lo que como conclusión podemos decir que la participación en este foro mostró la importancia del tema del fortalecimiento municipal, ya que este es uno de los temas que toca a las estructuras organizacionales que dan forma a la acción política en el país, federación, estado y municipios. Poniéndose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

También cabe señalar que en esta sexta edición, se superaron con creces las expectativas de participación, pues a lo largo de estos tres días se tuvo una afluencia de 6 mil 760 asistentes, provenientes de 680 municipios de las diferentes entidades del país. Se tuvo además la asistencia de autoridades de 14 secretarías federales, especialistas provenientes de organizaciones internacionales, funcionarios estatales, para conformar un total de 220 ponentes quienes a través de paneles, conferencias y talleres formaron parte de este gran evento.

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

Atentamente



Dip. César Octavio Pedroza Gaitán
Presidente