

El Gobierno Municipal

Colección “Tópicos de Formación Política”
Volumen *El Gobierno Municipal*
® Francisco Alvarado Arce
Coordinador editorial: Guillermo Flores Velasco

Primera edición, junio 2016
® Partido de la Revolución Democrática
Benjamín Franklin núm. 84
Col. Escandón, Del. Miguel Hidalgo
04410, México, D.F.
www.prd.org.mx

Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y
Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno del PRD
Dirección Ejecutiva de Estudios e Investigación Socioeconómica y Política
Odontología núm. 76
Col. Copilco, Del. Coyoacán
04360, México, D.F.
<http://investigacion.prd.org.mx>
Teléfono: 56584206, 55549741; email: prd.investigacion@gmail.com

Diseño Editorial y Formación:
Literatura y Alternativas en Servicios Editoriales S.C.
Avenida Universidad 1815-c, Depto. 205, Colonia Oxtopulco,
C. P. 04318, Delegación Coyoacán, D.F.
RFC: LAS1008162Z1

ISBN: En trámite

Todos los derechos reservados. La reproducción parcial
o total de la obra, ya sea mediante fotocopias o cualquier
otra forma, requiere autorización por escrito de la Dirección
Ejecutiva de Estudios e Investigación Socioeconómica y Política.

Impreso en México / *Printed in México*

El Gobierno Municipal

Francisco Alvarado Arce



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
ANTECEDENTES	11
FEDERALISMO FORMAL O REAL	14
MUNICIPIO; LA DINÁMICA DE LOS CAMBIOS	19
EL GOBIERNO MUNICIPAL; LAS DIFICULTADES PRÁCTICAS	25
LA ASOCIACIÓN, UN INSTRUMENTO	
DEL GOBIERNO MUNICIPAL	29
FEDERALISMO, COORDINACIÓN FISCAL	
Y GOBIERNO MUNICIPAL	35
CONCLUSIÓN	39
GLOSARIO	43
BIBLIOGRAFÍA	46

PRESENTACIÓN

El presente tópico tiene como propósito hacer un repaso de la evolución histórica de la organización del Estado mexicano, implica un minucioso análisis sobre el tema, específicamente sobre la aceptación y adaptación del federalismo en el sistema de administración pública. En ese sentido, no existe un Estado que no haya sufrido modificaciones en su forma de organización originaria, pues los constantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país, aunado a las diversas ideologías de los grupos en el poder, originan cambios sustanciales en la organización administrativa, los cuales en muchas de las ocasiones sirven para modernizar al Estado; debido a que si un Estado conserva una administración tradicional, sus ciudadanos demandarían una desatención de los problemas sociales.

En ese sentido, resulta necesario hablar sobre los cambios que ha tenido el federalismo en el Estado Mexicano, destacando sus orígenes e influencia por parte de Estados que ya habían puesto en marcha el sistema federal, su situación actual y los cambios derivados de las reformas implementadas.

Lo que se pretende es plantear cómo un Estado debe renovarse constantemente en su forma de organización, pasar del Estado tradicional a posturas y corrientes innovadoras que permitan superar los problemas sociales, económicos, políticos, y legales por los que atraviese el país y su creciente población.

En ese sentido la línea propuesta en este tópico si bien no abarca a plenitud toda la gama de aristas de examen, sí retoma como eje argumentativo el hecho de que el federalismo debe renovarse, traducirse en el ejercicio pleno de la soberanía Estatal, y de la libertad de los Municipios; debe consolidarse un federalismo que sustente

una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad de decisión que requiere la realidad cambiante del país, los estados y las regiones.

En ese sentido, y de manera amplia, se sugiere a manera de conclusión una enumeración de temas fundamentales como la descentralización de funciones o la fragmentación del poder, la repartición de competencias o el equilibrio de los recursos financieros, la autonomía de las estructuras organizativas o la composición de autoridades locales y la modernidad administrativa entre otros: deben de ser tomados en consideración, para lograr una efectiva descentralización a favor de las Entidades Federativas y de los Municipios, para que de esta manera sean coordinados e independientes.

Guillermo Flores Velasco
Director Ejecutivo de Estudios
e Investigación Socioeconómica y Política del PRD

ANTECEDENTES

En principio se debe establecer lo que se conoce como Federalismo, término cuyo significado etimológico proviene del vocablo latino *foedus* o *federare*, que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En apego a esa definición el vocablo hace alusión a que un Estado Federal, será aquel en el que se encuentran reunidos varios gobiernos independientes con ciertas funciones de la soberanía y dependientes de uno general, los cuales participan en un pacto que se sustenta en una Constitución.

En su concepción histórica, el federalismo angloamericano tiene su primera aparición en los Estados Unidos de Norteamérica, cuando como resultado de la independencia de los ingleses, las 13 colonias se vieron en la necesidad de establecer una forma de organización política o pacto jurídico político que les permitiera enfrentar invasiones extranjeras, sin perder la soberanía de cada una de ellas.

Este sistema fue considerado al cabo del tiempo susceptible de ser utilizado en otros Estados que no guardaban similitud en sus desarrollos históricos, independizando el sistema federal del fenómeno histórico propio de las colonias norteamericanas que le dieron origen y trasladándose a otras naciones, entre ellas a México.

En México la conquista española propició cierta unidad en la Nueva España, estructurando la Colonia dependiente del Estado conquistador. Sin embargo, el sistema implementado por los gobernantes en esa época, aunado al saqueo de recursos naturales, originó inconformidades y protestas que derivaron en un sentimiento de liberación.

Dicha idea de libertad tomo fuerza con las noticias de la Revolución Francesa y de la independencia de los Estados Unidos, así como la abdicación de Fernando VII a favor de Napoleón, y constituyeron

un ingrediente especial para que en 1810 se iniciara la guerra de independencia.

Después de 1821 se cristalizó la independencia de la Nueva España, quedando a cargo de la dirección gubernativa Agustín de Iturbide. Sin embargo, este por su deseo de poder, se proclamó emperador en 1822, disolviendo el Congreso que se había instalado en el Colegio de San Pedro y San Pablo. Sin embargo, el 1 de febrero de 1823 se expidió el Plan de Casa Mata, desconociendo a Iturbide como emperador y promoviendo la instalación de un Congreso Constituyente que empezaría en funciones en 7 de noviembre de 1823.

El acta constitutiva de la Nación Mexicana y el Congreso cuyo proyecto fue presentado por Miguel Ramos Arizpe y constaba de sólo 36 artículos, implantó el Sistema Federal, dando voto a los Estados. Con ello se estableció la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno; fijó la extensión de la autoridad Federal y marcó normas generales para el gobierno de los Estados.

Sin embargo, fue hasta después de 14 años con la Constitución de 1824, cuando se forjó la base de la independencia, al ser un acierto señalar la adopción de un gobierno republicano, popular y representativo dentro de un sistema federal y democrático, definiendo las funciones de cada uno de los tres poderes de la Unión.

Al estudiar el origen del federalismo en México, los historiadores y teóricos coinciden en que la influencia que ejerció el sistema constitucional de los Estados Unidos en la construcción del federalismo mexicano fue definitoria, por lo que se señalan 3 tesis diferentes sobre este tópico.

- La primera tesis refiere que el sistema federal mexicano fue una copia del federalismo estadounidense, quedando plasmado primero en la Constitución de 1824, luego en la de 1857 hasta persistir en la de 1917 que es la que actualmente rige en la organización del Estado Mexicano.

- La segunda tesis señala que las comunidades regionales pre-hispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la colonia, hasta las diputaciones provinciales nacidas en 1812, han persistido la idea y las bases del federalismo, por lo que su inicio se encuentra en las organizaciones indígenas.
- La tercera tesis sostiene que el origen del Federalismo, más que un modelo adaptado del de los Estados Unidos, fue producto genuino hispánico que tuvo sus antecedentes en el regionalismo o en la tradición española.

Al respecto, el último de los criterios es el que ha tenido mayor aceptación por los historiadores y los teóricos del derecho.

FEDERALISMO FORMAL O REAL

Aunque formalmente México tiene una forma de organización administrativa basada en el sistema federal, no cabe duda de que es un país con una estructura territorial de tipo federal, pero en la práctica está lejos de tener un federalismo verdadero, por lo que se puede concluir que México tiene un federalismo sólo en el papel; lo anterior, en virtud de que el federalismo mexicano se ha caracterizado por un alto grado de centralización, hasta el punto de que siendo un Estado formalmente federal, el sistema acusa dificultades típicas de un Estado unitario.

Ello explica en muchos sentidos el porque la mayoría de las facultades que pudo haber reclamado el ámbito estatal, al no estar expresamente atribuidas, se las arrojó en forma paulatina el Gobierno Federal; no se debe omitir que la excesiva regulación federal de la vida local, ha llevado a diversos conflictos por la sobre-posición, y aun el atropello de disposiciones que se toman desde el centro en perjuicio de las autoridades regionales o locales.

Además, la organización del Estado mexicano, por lo que compete al sistema federal, se ha ido deteriorando a partir de 1917, principalmente por dos razones esenciales, a saber:

- Una estrictamente jurídica: las numerosas reformas del artículo 73 de la Constitución (alrededor de 40 reformas) desde 1917, aumentando una y otra vez las facultades del gobierno federal en detrimento de los gobiernos locales, y el proceso de intensa centralización judicial desempeñada por los tribunales federales por medio del amparo directo, que les permiten revisar todas y cada una de las sentencias dictadas por los tribunales locales de última instancia.

- Otra de tipo económico: la falta de toda transferencia financiera a los estados federados para el ejercicio de sus atribuciones, pues los estados tienen la necesidad de participar de las atribuciones recaudatorias con que cuenta la Federación, adhiriéndose a convenios que limitan su propio margen de acción tributaria, generando con ello una elevada dependencia económica que por definición menoscaba sus facultades legislativas, que representan, al fin y al cabo, la misma soberanía. Por lo tanto, se constata un sistema de coordinación fiscal que les es impuesto y en el que asumen un papel de plena subordinación.

Acotado lo anterior, es sabido que a partir de la década de los setenta, México comenzó a experimentar en el ámbito político una transición a la democracia. Este proceso también ha influido en los ámbitos jurídico y administrativo, impulsando en la práctica, a pesar de todo, un federalismo más acorde con la teoría. Hoy en día, la diversidad política tanto a nivel territorial como en el seno del Congreso, ha hecho que el federalismo sea una vía práctica común en México.

Ello, se ha convertido en una de las principales banderas del movimiento de transición en las últimas tres décadas de cambio político e institucional en México, periodo en el que se ha ampliado considerablemente el papel de los gobiernos estatales y municipales en el desarrollo político mexicano. Derivado de ello, la dinámica de los gobiernos subnacionales en la actualidad es muy diferente a la que prevalecía durante la era de la hegemonía unipartidista, cuando las autoridades locales, pero sobre todo los ayuntamientos, eran simples administradoras de decisiones tomadas desde el centro, desprovistas de recursos y poderes suficientes para incidir en la vida de los ciudadanos. Por el contrario, los gobiernos de los estados y los municipios de hoy cuentan con mayores atribuciones, debido a que reciben y operan recursos financieros nada despreciables para emprender una gran diversidad de tareas con relativa autonomía.

En principio, es preciso subrayar que en la Constitución Política se plasmó que el país está constituido como una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero unidos en una federación.

En ese plano se debe destacar que el federalismo que adopta el sistema mexicano, es una dualidad jurídico-política, que se expresa como tal en un orden jurídico-político federal y en un orden jurídico-político local, ambos coexisten y se relacionan entre sí. Luego, partiendo de que estos están sujetos a la Constitución General, en la práctica cotidiana no debe existir entre ellos dependencia, relaciones de supra-subordinación, ni de jerarquía. Por el contrario, constitucionalmente tienen relaciones de coordinación y cooperación, ambos ordenes en el mismo plano.

En virtud de lo anterior, se pueden enumerar cuatro puntos fundamentales en la estructura federalista vigente en el país, a saber:

- El federalismo es una norma que permite organizar políticamente espacios territoriales del país, incorporando relaciones de paridad entre las distintas unidades y suprimiendo relaciones de subordinación. En el esquema federal se ha pugnado porque prevalezca la coordinación sobre las jerarquías.
- Comprende un esquema de organización que integra unidades relativamente autónomas en una entidad superior. El federalismo propende a salvaguardar las singularidades culturales de las regiones integradas, pero establece una entidad coordinadora.
- Permite dividir el poder político geográficamente y consecuentemente tiende a minimizar los escenarios de autoritarismo. Tal como sucede con la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división territorial del poder, que se implementa a través de una partición

funcional y competencial de las regiones.

- Establece una asignación de bienes públicos que no son divisibles territorialmente (gobierno central) y bienes públicos que tienen incidencia territorial acotada (gobiernos locales). El sistema federal asigna funciones de gasto y fuentes de financiamiento, entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, establece mecanismos de coordinación y previsiones de decisiones fiscales, transferencias intergubernamentales, fiscalización y, sobre todo, endeudamiento.

De acuerdo con lo anteriormente planteado, se debe entender entonces al federalismo como una forma de división del poder público, caracterizado básicamente por la existencia de un orden subnacional formado por gobiernos locales a los que se les considera como estados-miembros que dan vida a una organización política-administrativa común denominada Federación, en la que cada uno de ellos cuenta con un ámbito de competencias y límites acotados por la Constitución. Pero, a pesar de esa interdependencia recíproca de los gobiernos locales, ineludiblemente se producen episodios de tensión política, financiera, hacendaria y social debido a la distribución de competencias vigentes derivadas de su relación cotidiana.

Sin duda, un aspecto importante que se debe destacar para el objetivo de este Tópico es el relacionado al fortalecimiento del Municipio. Pues si bien el federalismo ha encontrado serios obstáculos para el desarrollo de los Estados, el caso ha sido aún más crítico para los Municipios, al brindarle recursos hacendarlos raquíuticos aunado a la ausencia de definición de sus fuentes de ingresos, así como la confusión de sus facultades para reglamentar la vida municipal, y que originaron su debilitamiento.

Son muchos los cambios registrados a lo largo del proceso de construcción del Estado mexicano. Entre ellos, el centralismo que va de la mano de una historia de desviaciones del federalismo y de falta

de atención al fortalecimiento municipal, por lo que el ancho a un federalismo fuerte, equitativo y democrático hacia los municipios, incluso hoy en día aún se atisba lejano.

MUNICIPIOS; LA DINÁMICA DE LOS CAMBIOS

A partir de 1983, tras un largo periodo dominado por la relación entre el partido hegemónico y la Presidencia de la República, el federalismo mexicano comenzó a cambiar. Durante los últimos 36 años, los gobiernos municipales ganaron autonomía constitucional y se convirtieron en actores formales del régimen federal, con atribuciones y medios propios; los estados de la Federación recobraron la independencia y la influencia que no habían tenido desde la última etapa del Porfiriato y el gobierno federal perdió el dominio que ejerció a lo largo del siglo xx sobre los ejecutivos locales. Sin embargo, a pesar de los cambios impulsados, el diseño institucional del federalismo de México no está resuelto en definitiva y a la fecha no ha logrado impedir los conflictos de competencias ni la disputa por los espacios de decisión entre los distintos niveles; por lo que la agenda del federalismo y de la reforma municipal está todavía inconclusa, debido a que persisten viejas prácticas que limitan una buena calidad en el ejercicio efectivo del gobierno local.

No obstante, es preciso indicar cómo se ha moldeado de manera notoria la fisonomía del federalismo mexicano en las últimas tres décadas y media, en los siguientes puntos:

Los estados

- Los ejecutivos locales dejaron de pertenecer al mismo partido político. Hoy el origen electoral de los titulares de esos ejecutivos locales es un reflejo de la pluralidad partidaria con vigencia plena en México.

- Los ejecutivos locales dejaron de estar subordinados a los recursos y a las decisiones tomadas en la Presidencia de la República. Hoy en día los gobernadores de los estados ejercen facultades y recursos con plena independencia del Ejecutivo federal.
- Los ejecutivos locales dejaron de responder a las instrucciones emitidas por la Presidencia de la República. Hoy los gobernadores de los estados tienen agendas políticas propias y promueven sus intereses con libertad ante el Congreso de la Unión y ante el Ejecutivo federal.
- Los Congresos de los estados dejaron de estar dominados por un solo partido. Hoy son tan plurales como la composición partidaria de cada entidad federativa y, cada vez con mayor frecuencia, representan la principal oposición partidaria a los gobiernos de los estados.
- Los congresos de los estados dejaron de reproducir de manera acrítica el contenido de la legislación emitida por el Congreso de la Unión en sus entidades. Hoy legislan con mayor libertad y, cada vez más, aprueban iniciativas que difieren e incluso llegan a contradecir la legislación federal.

Los municipios

- Los ayuntamientos dejaron de ser cuerpos administrativos controlados por los poderes locales. Hoy son titulares de los gobiernos municipales, tienen atribuciones constitucionales exclusivas y legitimidad para defenderlas de los abusos de otros poderes, mediante el sistema de controversias.
- Los ayuntamientos dejaron de ser el coto de un solo partido. Todos tienen regidores de representación proporcional y, en la gran mayoría, se ha vivido ya la alternancia partidaria en la elección de sus integrantes.

- Los ayuntamientos dejaron de depender de los recursos autorizados por los congresos locales. Hoy tienen ingresos propios (aunque limitados e insuficientes), transferencias directas del presupuesto federal y libertad para programar sus gastos.
- Los ayuntamientos dejaron de ejecutar, exclusivamente, las normas emitidas por los congresos locales. Hoy tienen capacidad reglamentaria propia para todos los asuntos que les competen, con una autonomía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado cuasi legislativa.
- Los ayuntamientos dejaron de ser correas de transmisión de las demandas y los conflictos rurales, de los pequeños pueblos y de los asentamientos dispersos. Hoy también son responsables directos de la calidad de la convivencia, de los servicios, del equipamiento y de la infraestructura de las grandes ciudades (y de todos los asentamientos urbanos).

Los cambios registrados en este recuento son resultado de una serie de ajustes administrativos y jurídicos que de forma gradual se puede aventurar tuvieron lugar en un largo del periodo que empezó en 1983. Un breve recuento ayuda a ilustrar lo anterior. Primero se modificó el artículo 115 de la Constitución para fortalecer la autonomía de los municipios. A partir de 1989, comenzó el periodo de alternancias políticas en los ayuntamientos y en los gobiernos de los estados, circunstancia que produjo una nueva pluralidad partidaria que marcaría en definitiva al federalismo mexicano. En 1997 se modificó el sistema nacional de coordinación fiscal, que sería clave en los años subsecuentes para el funcionamiento económico-administrativo de los estados y municipios. Conforme se registraban comicios locales, se constató que la pluralidad política dejó de ser una excepción a la regla para convertirse en un hecho verificable en todo el país. Ese mismo año, el gobierno federal promovió y consolidó la descentralización de los servicios educativos y de los ser-

vicios de salud hacia los estados. En 1999 se modificó nuevamente el régimen municipal para darle al ayuntamiento el carácter de gobierno municipal. Ese mismo año se creó la Asociación Nacional de Gobernadores, antecedente de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). En el año 2000 se eligió, por primera vez, a los jefes delegacionales del Distrito Federal. A partir de 2001, la Conago fue obteniendo, para las entidades federativas, mayores recursos fiscales. Y en 2004 los gobiernos de los estados se convirtieron en beneficiarios de una parte de la renta petrolera del país. En 2007 y en 2008 la Constitución volvió a modificarse para establecer nuevas obligaciones de los estados en materia de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal.

Cabría acotar que todos estos cambios obedecieron en su momento a conflictos y decisiones coyunturales, derivados de la disputa por el poder entre opciones partidarias opuestas, en especial a partir de 1990, aunque también pueden hallarse dos ámbitos de conflicto y dos argumentos políticos enfrentados. Los ámbitos del conflicto han sido la asignación de recursos fiscales y la distribución formal de competencias entre los tres niveles de gobierno. En esa visión encontrada, los argumentos esgrimidos han sido, de un lado, el que pugna por dotar de soberanía a las entidades federativas, con plenitud de facultades, y otro, que ha pugnado por el fortalecimiento de los gobiernos municipales como órganos de gobierno autónomos. Ambos argumentos colocados en una sola vía, han decantado en un saldo favorable al verse incrementados los recursos para los gobiernos de los estados y de los municipios, asignados sobre la base de un nuevo sistema de competencias municipales, pero que no ha resuelto el sistema de competencias ni la contradicción entre los argumentos esgrimidos para favorecer la soberanía de las entidades o la autonomía de los municipios, ni mucho menos las enormes diferencias que siguen marcando el rasgo principal de la desigualdad municipal de México presente hasta nuestros días.

Lo anterior se puede esquematizar en una triada de problemáticas que están vigentes hoy en día y que explican con mucho las dificultades del federalismo mexicano:

- **Problemas institucionales:** No es clara la definición de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno.
- **Problemas de política:** Implementación deficiente y fragmentada de las acciones y programas de política pública que no favorece la coordinación gubernamental y refuerzan las desigualdades regionales.
- **Problemas de finanzas públicas:** Dependencia de transferencias federales, deficiente en sus mecanismos de distribución, que se refleja en un desequilibrio fiscal vertical y en la presencia de incentivos negativos para la recaudación interna y el debilitamiento de las Haciendas locales.

En ese tenor, la mayor asignación de recursos públicos a los gobiernos de los estados no se ha traducido en un avance tangible de sus capacidades institucionales para ejercerlos ni los gobiernos municipales han logrado resolver las restricciones que les ha impuesto el periodo de gobierno de tres años, sin reelección inmediata.

Lo que sí se ha constatado en diversos momentos y sin importar el color o signo ideológico de la administración en turno, es que a pesar de que se hayan impulsado mayores competencias formales asignadas a estados y municipios, ninguno de esos niveles ha logrado romper el sistema de botín en su administración pública ni establecer sistemas confiables de rendición de cuentas, que como actos de corrupción personales o inducidos por los poderes fácticos, no transparentan la gestión pública de estados y municipios, con las consecuencias económicas, sociales y culturales que se derivan de esos actos de abuso del poder.

Como se ve, muchas de las formas mediante las cuales ha operado el federalismo no fueron diseñadas para la realidad política que le ha tocado vivir a los gobiernos locales. En vista de ello, en temas como la coordinación entre federación, estados o municipios; o en la distribución de facultades, cargas, derechos y responsabilidades, es necesaria a todas luces una reforma de fondo que responda a las realidades actuales de la composición geográfica y regional de cada estado y municipio. De otra manera se corre el riesgo de un estancamiento por falta de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno, o incluso el riesgo de la dispersión de la acción gubernamental por la ya mencionada carencia de dicha reforma.

EL GOBIERNO MUNICIPAL; LAS DIFICULTADES PRÁCTICAS

Como ya se ha mencionado, la centralización de las decisiones gubernamentales es una característica inherente al sistema político prácticamente hasta la década de los ochenta. Las rupturas del consenso institucional, aunadas a la desfavorable situación económica, llevaron a replantear el ejercicio del gobierno bajo una óptica de eficiencia, con un reparto de facultades y recursos menos centralizado. En ese tenor, el federalismo se percibió como la fórmula ideal para promover un desarrollo más armónico de los estados y municipios. Y se categorizó de tal forma que actualmente el federalismo es una de las cinco normas básicas de acción gubernamental contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y representa una estrategia por parte del gobierno federal para establecer un equilibrio distinto entre los órdenes de gobierno.

En el fondo, se trata de un esfuerzo por marcar una corresponsabilidad en el ejercicio de gobierno y tiene su origen en las ineludibles y persistentes necesidades económicas y políticas. En lo económico, es cada vez más claro que se exige un uso más puntual y eficiente de los recursos públicos, por definición escasos en todos los órdenes. En lo político, la funcionalidad del poder depende del nuevo arreglo de pesos y contrapesos existente en la actualidad en el sistema político; además, la emergencia de la sociedad civil y sus organizaciones exige pluralidad y apertura dando nuevo sentido a la concertación, cuya manifestación en los espacios locales es cada vez más concreta, en una dinámica a la que se suma gradualmente la exigencia por la transparencia y la rendición de cuentas como elementos fundamentales en la acción de gobierno, sobre todo en el nivel municipal.

Así, con la puesta en práctica de un federalismo funcional se busca corregir las grandes disparidades regionales, la ausencia de recursos financieros en los gobiernos locales y la carencia de mecanismos de coordinación intergubernamental.

No obstante, un diagnóstico inicial en lo que toca a las finanzas municipales se pueden detectar los siguientes problemas:

- Dependencia política de las transferencias de ingreso y gasto. actualmente, cerca del 79% de los ingresos de los municipios corresponde a recursos de origen federal.
- Profundización del desequilibrio vertical y horizontal de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.
- Limitaciones legales para fortalecer a estados y municipios en materia fiscal y de política social.
- El gasto de los municipios no se refleja necesariamente en un aumento de la infraestructura básica y de servicios públicos, así como de su mantenimiento.
- Montos y criterios de distribución de participaciones federales sin asociación efectiva al esfuerzo fiscal y al resarcimiento.
- Falta de transparencia en los mecanismos de distribución de determinadas transferencias federales, que abren la posibilidad de que se incurra en actos de corrupción.
- Debilidad de las instancias de coordinación fiscal, con el añadido de que los municipios no participan en ellas, ni se ha considerado su inclusión.
- Ineficiencia en las tareas de recaudación, el cual es un elemento que desde donde se le vea es clave en la actualización de los valores catastrales. Actualmente en el país sólo 57% de los municipios tiene actualizado su catastro, mientras que en los municipios urbanos asciende al 74%. Siendo una fuente de recursos propios, la ausencia de mecanismos recaudatorios mantiene al margen el cobro de este gravamen.

En cuanto a las disparidades del desarrollo regional, en el caso de los municipios se encuentran algunas de sus causas en los siguientes aspectos:

- Las transferencias federales no han contribuido a disminuir la brecha entre las regiones de mayor y menor desarrollo.
- No se conocen con certeza los impactos de las aportaciones federales en el desarrollo nacional equitativo.
- Existen tensiones derivadas de la ausencia de canales institucionales de comunicación para el desarrollo de programas regionales.

En lo que toca a los esquemas de coordinación intergubernamental, se pueden citar los siguientes factores:

- No se ha evaluado integral y consistentemente la redistribución de las competencias gubernamentales.
- Las facultades expresas de la Federación aún reflejan una visión de desarrollo vertical.
- Se presenta una ausencia de principios claros y bien definidos para las relaciones intergubernamentales.
- Las relaciones intergubernamentales son verticales, pero institucionalmente desfasadas tanto en tiempo como en disposición de los gobiernos de los tres órdenes.

Estos aspectos inciden directamente en detrimento de la autonomía y gobierno municipal, por lo que se puede inferir que resulta necesario consolidar un cambio en las relaciones intergubernamentales al interior del orden federal mexicano.

A la luz de los aspectos mencionados, se hace indispensable fortalecer los mecanismos convencionales de federalización, ya que son una condición necesaria para el fortalecimiento de los municipios,

aunque no única, porque aunado a ello se requiere complementarlos a través de una red horizontal que facilite las relaciones al interior de los órdenes de gobierno, mediante fórmulas asociativas entre gobiernos locales, para fortalecer el entramado institucional gubernamental no sólo de arriba abajo, sino también de manera adyacente entre iguales. Ello es apremiante porque es un hecho que el papel de los gobiernos locales en el nivel municipal ha cobrado un sentido distinto, dejando de ser exclusivamente el eslabón final donde confluían las decisiones centralizadas, para convertirse en un espacio revalorizado de contacto directo y de concertación con los ciudadanos.

LA ASOCIACIÓN, UN INSTRUMENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

En tanto los municipios se encuentran relacionados entre sí, su problemática no puede ser abordada como si se tratara de cuestiones aisladas. Sobre todo, porque en los últimos años la dinámica de crecimiento de los centros poblacionales de los municipios ha tendido a incrementar la ineludible interdependencia de los gobiernos locales; algunos de los fenómenos más comunes son:

- Ciudades que rebasan los límites del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre las circunscripciones vecinas, debido a la presión poblacional.
- Ciudades situadas en municipios contiguos que han establecido en su crecimiento contacto físico, dando lugar a “conurbaciones”, que las coloca en una situación de “integración de facto”.
- Ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa relación socioeconómica entre ellas sin que necesariamente medie una continuidad urbanística. Se trata de una relación más funcional que geográfica.

Un aspecto que es preciso destacar es el que las zonas metropolitanas representan los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional, ya que en ellas se genera 71% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y tienen el potencial de incidir de manera favorable en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Sin embargo, su aprovechamiento como elementos articuladores del desarrollo requiere la participación de los diferentes sectores y órde-

nes de gobierno en instancias de coordinación que propicien la toma de decisiones concertada sobre una base común.

En ese sentido, una adecuada gestión de la problemática intermunicipal requiere la concurrencia de dos o más gobiernos municipales; a menudo algunos de los principales obstáculos se originan en que los planes y programas individuales pueden o no corresponderse, en la normatividad heterogénea, en la existencia de diferencias políticas y administrativas, en la carencia de mecanismos tanto financieros como de simplificación administrativa y en la falta de fórmulas asociativas, que impiden una colaboración intermunicipal dinámica y efectiva, con el círculo virtuoso que ello conlleva.

En consecuencia, es preciso mencionar que se requiere conocer mejores fórmulas asociativas de superación de las estructuras municipales fragmentadas para mejorar la planeación y administración del territorio, la gestión eficiente de servicios públicos y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos.

Para ello, es relevante la importancia estratégica que adquieren los gobiernos municipales en este proceso y que se puede enlistar en los siguientes ámbitos:

Productividad y competitividad económica: que se desarrolla en el contexto territorial, en donde los gobiernos locales son responsables de la existencia de infraestructura y tecnología adecuadas y de un sistema de comunicación que asegure conectividad tanto en el flujo de personas como de información y mercancías; desde luego de la existencia de recursos humanos, con acceso a la educación, capacitación y formación, en condiciones de vida aceptables en lo que tiene que ver con vivienda, servicios urbanos, salud y abasto.

Gestión administrativa municipal: Para fortalecer el potencial de los gobiernos locales como formas ágiles de gestión que desarrollen la modernización tecnológica, la ampliación de sus recursos financieros, las competencias administrativas y la capacitación y profesionalización de su personal.

Articulación de espacios territoriales coherentes: Sobre todo porque por su vecindad comparten problemas y necesidades comunes, pero que mantienen identidades propias, permite el reconocimiento y la expresión de instrumentos que facilitan las soluciones administrativas y funcionales que hacen compatibles los ámbitos locales. Este aspecto desarrolla mecanismos de integración que respetan las diferencias al tiempo que fortalecen la representación y participación social.

En consecuencia, se puede mencionar que una de las principales fórmulas viables para consolidar los aspectos citados es el asociacionismo intermunicipal, que ha sido desarrollado en muchos países, en donde se reconoce el derecho de los municipios a asociarse entre sí en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios de competencia municipal. La intercomunalidad y la cooperación intergubernamental entre municipios se atisban como los mecanismos viables de gestión pública de los municipios del país.

Para ese propósito, la fórmula de asociación municipal se encuentra estipulada dentro de las bases jurídicas mexicanas en el artículo 115 constitucional, numeral III, inciso i, párrafo tercero, que a la letra indica:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.

Si bien lo anterior abre el espacio para una colaboración asociativa entre los municipios, lo cierto es que, así como en las constituciones políticas de las entidades federativas y en las leyes orgánicas muni-

cipales, existe una gran heterogeneidad tanto en las actualizaciones como en los contenidos de estas normas.

No obstante, los principales mecanismos de relaciones intergubernamentales entre municipios son:

La cooperación. Se refiere a mecanismos de colaboración para obrar conjuntamente, formalizados mediante una declaratoria de intenciones.

La coordinación: que es la colaboración interinstitucional que puede impulsarse sin que se afecten las atribuciones de los participantes en la materia correspondiente, limitándose a acuerdos en los que se estipula la concurrencia de los órdenes de gobierno en una materia determinada.

La asociación de municipios: que se entiende como la unión voluntaria de municipios, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para mejorar la prestación de servicios públicos o para hacer más eficiente el ejercicio de las funciones que les competen, en sus respectivos territorios, mediante esquemas flexibles de asociación.

De instrumentarse a plenitud, las principales ventajas de la asociación de municipios para la solución de problemas comunes son las siguientes:

- Genera economías de escala, puesto que el costo de la prestación de un servicio o una función pública disminuye al aumentar la escala en que se produce. Lo anterior debido a la indivisibilidad de ciertos equipos o procedimientos técnicos, o por los costos de diseño, investigación y desarrollo, que al ser asumidos por la asociación disminuyen el costo individual de cada municipio.
- Mejora la planeación y la administración del territorio, al considerar las necesidades y los problemas de los asentamientos humanos de manera integral, superando los límites territoriales del municipio sin menoscabo de la autonomía municipal.

- Permite realizar acciones que el municipio no podría llevar a cabo por sí solo, potenciando el actuar de manera conjunta y el uso más racional y estratégico de los recursos financieros, materiales y humanos.
- Facilita emprender acciones de carácter regional y aprovechar el potencial de cada territorio para generar polos de inversión, facilitar la generación de actividades económicas y reducir las disparidades entre concentraciones económicas altamente relacionadas, pero escasamente articuladas.
- Propicia la homogeneización del marco legal de los municipios para facilitar la articulación de instancias operativas y administrativas del territorio, que garanticen la efectividad y certeza jurídica de la asociación municipal, con el propósito de volver más eficiente la acción gubernamental en lo que se refiere a las nuevas dinámicas espaciales.
- Favorece la transparencia y la rendición de cuentas, tanto entre los municipios participantes como hacia la sociedad.

Como se aprecia, la asociación municipal permite reforzar las prácticas de desarrollo local mediante la puesta en marcha de un esquema de gestión y administración de alcance intermunicipal y permite, a su vez, fortalecer la integración y articulación de los gobiernos locales en asociaciones legales que permite a los municipios desarrollar sus propios esquemas de descentralización horizontal; entendiendo por esto un proceso de gestión pública local en la toma de decisiones entre entidades públicas con atributos de gobierno, con lo que es posible generar una herramienta institucional, con todo lo que ello implica.

Sólo como un dato estadístico valga mencionar que de los 484 municipios del país que recurrieron a la asociación, 44% cuenta con órgano de gobierno y administración, 20% cuenta con comité de vigilancia, y en 17% no existe ningún tipo de representación. En gene-

ral, las experiencias de asociación municipal son consideradas como buenas en 75% de los casos y el porcentaje esperado de continuidad es de 60 por ciento. De acuerdo con los presidentes municipales, el principal resultado obtenido fue el beneficio de la población (27% de los casos), seguido del mejoramiento de la cobertura de servicios (17%) y del mejoramiento de la capacidad financiera (16 por ciento).

FEDERALISMO, COORDINACIÓN FISCAL Y GOBIERNO MUNICIPAL

Recapitulando, México ha impulsado políticas descentralizadoras en su agenda de gobierno desde hace más de una década con el fin de alcanzar, de esta forma, nuevos equilibrios intergubernamentales en la construcción de sus políticas públicas. Sin embargo, dichas iniciativas han tenido impactos débiles. Las políticas descentralizadoras impulsadas durante la década de 1983 a 1999 no lograron los avances prometidos; sólo recientemente, es posible observar un avance significativo en ese proceso.

Indudablemente, el contexto de modernización política y de apertura democrática ha transformado gradualmente el escenario de las relaciones intergubernamentales en el país, a tal grado, que en la actualidad los gobiernos estatales pueden incidir en la política educativa, en la de salud, en los programas de vivienda, así como en los de infraestructura social y de lucha contra la pobreza. Por su parte, los gobiernos municipales tienen mayores recursos para ejercer y más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos y de desarrollo local. Existen además nuevas disposiciones constitucionales que permiten a estados y municipios entablar controversias constitucionales contra cualquier otro nivel de gobierno en el caso de que vean afectados sus intereses o se den intromisiones de otros órdenes de gobierno.

Así, la evolución reciente de las relaciones intergubernamentales genera cada vez más un mapa diverso y complejo, por lo que los tres niveles de gobierno se ven sometidos cada vez más a dejar la tradición de hechura de políticas gubernamentales para transitar a políticas efectivamente públicas; aunque es preciso plantear que la

fuerza creciente de los gobernadores que negociarían cada vez más directamente con el Gobierno federal, no es una buena señal para un real equilibrio de relaciones intergubernamentales, pues se asemejan más a espacios en el cual se logran acuerdos de camarillas. Debido a ello los gobiernos estatales y municipales muy difícilmente se han visto fortalecidos, más bien han tenido que lidiar con problemas que les fueron transferidos.

Frente a ese panorama, el federalismo fiscal en México ha sido un tema importante en los últimos años, puesto que tiene implicaciones tanto en los ingresos como en el gasto público, y esto se debe esencialmente a la excesiva centralización de los recursos que administra el gobierno federal, aunado a la escasa recaudación fiscal que prevalece en los gobiernos estatales y municipales. Y en ese marco, la descentralización fiscal, una debida planeación del desarrollo regional en el marco de la cooperación y la participación ciudadana en la toma de decisiones a través de los organismos no gubernamentales, han tomado fuerza en las últimas décadas en México y persiste como un tema central de la agenda nacional de la búsqueda de estrategias que fortalezcan los gobiernos de estados y municipios.

Si bien la Constitución asigna poderes amplios a las entidades, no están claramente definidas sus funciones de gasto. Esto se debe a que las potestades principales las ejercen de manera concurrente con la Federación y en ocasiones con los municipios, sin delimitar la participación de cada orden de gobierno. Además, existe la perniciosa cultura de pedir al Ejecutivo federal que resuelva los múltiples problemas de índole local, lo que refuerza la hegemonía federal.

Esa falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos, pues las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las necesidades locales, ni a qué nivel de gobierno se le deben atribuir responsabilidades por las deficiencias en los servicios.

Para los estados y municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan a los primeros el Congreso federal y para los segundos las legislaturas estatales. Otra fuente de ingresos es el impuesto predial, pero a pesar de que dicho gravamen tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, debido a que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente. Los municipios también obtienen ingresos de derechos, licencias y otros conceptos. Sin embargo, estas fuentes tampoco son explotadas de manera óptima.

A su vez, el centralismo fiscal y político promueve una cultura de cabildeo ante las autoridades federales para obtener recursos adicionales, inversión federal u otros beneficios, sustentada en parte en la capacidad del ejecutivo federal para otorgar fondos e inversión de manera discrecional.

Para financiar su gasto, los estados y los municipios han acumulado deuda a una tasa bastante elevada, una práctica generalizada y que en los últimos años ha generado polémica por los altos niveles de endeudamiento de esos niveles de gobierno local. Si bien el endeudamiento de muchas entidades como proporción de los ingresos estatales totales no es tan alto, sí lo es en relación a los ingresos propios de los estados, es decir, excluyendo los recursos que les transfiere el Gobierno Federal.

La alta tasa de endeudamiento estatal y municipal por una parte refleja el desequilibrio vertical en las finanzas públicas, en tanto que cuentan con pocos recursos propios y crecientes necesidades de gasto, aunque no es claro en qué medida la necesidad de ingreso adicional refleja aumentos en el costo de prestar los servicios.

Por otra parte, el elevado índice de endeudamiento en el que en los últimos años han incurrido casi la totalidad de las entidades y municipios refleja la garantía implícita que otorga el gobierno federal a los estados en tanto que éste ha reestructurado y absorbido

una proporción importante de dicho endeudamiento o porque simplemente ha otorgado recursos adicionales extraordinarios para ese fin. Con esta garantía, se abarata el crédito para las entidades; sin embargo, está comprobado que el rescate de las entidades y municipios endeudados en exceso representa para estas entidades una especie de seguro, que puede alentar políticas fiscales irresponsables.

Frente a esa problemática que enfrentan los estados y municipios se ha pugnado porque estos cuenten con la capacidad de endeudarse, pero también que enfrenten los costos reales del endeudamiento, sin que ello vaya en detrimento de un mejor manejo de las finanzas estatales. Sin embargo, también es conocido que la persistente dependencia de los recursos federales y el que el mercado financiero no ejerza disciplina sobre el endeudamiento de estados y municipios, entre otros factores, generan incentivos contrarios a este objetivo.

CONCLUSIÓN

La dinámica del quehacer nacional da pie a preguntarse cuál será el rumbo que tomará el federalismo, la descentralización y, en particular, el municipalismo. Sin el ánimo de hacer conjeturas, conviene subrayar que, hoy más que nunca, el poder nacional descansa fundamentalmente en el poder de las regiones. Por lo tanto, difícilmente puede suponerse que México regresará al centralismo exacerbado, pues es un hecho que las reglas del juego han cambiado radicalmente.

En ese contexto, el verdadero dilema consiste en equilibrar la autonomía local con la rendición de cuentas, pues de lo contrario lo que se pone en riesgo es la viabilidad de la democracia. Esto significa, por definición, fortalecer la capacidad de los ciudadanos en sancionar el desempeño de sus gobiernos estatales y municipales a través del sufragio, lo que puede lograrse mediante la reelección consecutiva de los alcaldes. Implica también establecer un compromiso de largo plazo con la profesionalización administrativa, mediante la creación de servicios profesionales de carrera para los funcionarios municipales, con base en el mérito y no en el compadrazgo político.

Muchos otros cambios son deseables, pero como corolario se pueden enumerar los siguientes aspectos que coadyuvarían a fortalecer el actual federalismo del país con el ánimo de que contribuya a la construcción de una democracia de calidad.

Fortalecimiento del Federalismo

- Superar el centralismo mediante el principio de subsidiariedad, para imponer límites y contrapesos a las competencias político-administrativas del gobierno federal, y para definir las

competencias y atribuciones de cada uno de los órdenes de gobierno.

- Establecer un régimen federal que integre y respete las condiciones y dinámicas regionales.
- Impulsar cambios con objeto de integrar un marco de principios y mecanismos de cooperación y compensación en las relaciones intergubernamentales
- Reconocer los órdenes intermedios de gobierno y las posibilidades de la asociación horizontal entre gobiernos estatales o municipales, así como poner en práctica la figura de las Asociaciones Público-Privadas (APP) de reciente creación, como mecanismo de inversión estatal y municipal.
- Incorporar los acuerdos y propuestas que surjan de mecanismos como la Conferencia Nacional de Gobernadores, las asociaciones de municipios, los programas o convenios interestatales para el desarrollo sustentable, los estudios de gran visión regional y los protocolos o acuerdos interinstitucionales con otros países.
- Incorporar en los nuevos esquemas de gasto público la planeación regional, junto con la explotación racional de nuestros recursos.
- Incorporar el concepto del Federalismo subsidiario.

Fortalecimiento del municipio

- Adecuar las leyes orgánicas municipales para que los ayuntamientos sean efectivamente representativos, puedan ejercer a plenitud sus atribuciones y su capacidad como orden de gobierno, autónomo y conductor de su propio desarrollo.
- Incorporar y compatibilizar en la legislación correspondiente de los tres órdenes de gobierno, las diversas disposiciones y ordenamientos existentes sobre usos y costumbres locales.

- Reformular la Ley de Coordinación Fiscal para aumentar los recursos económicos, y las facultades de la administración y finanzas del municipio.
- Modernizar la administración pública en los municipios, garantizando el control democrático del gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fortalecer a los municipios para que puedan construir la infraestructura que les permita prestar los servicios de agua potable, recolección de desechos sólidos, alumbrado público e infraestructura comunitaria y, junto con la modernización del impuesto predial, puedan aumentar sus ingresos por la prestación de estos servicios.
- Establecimiento de normas que regulen la discusión y aprobación de los principales problemas comunitarios en sesiones de cabildo abiertas a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil.
- Establecer las bases constitucionales que promuevan la asociación entre municipios y la gestión pública mancomunada, para que puedan formar sus propias instancias de desarrollo regional y, las zonas metropolitanas, facilitar el establecimiento de instituciones para su mejor gobierno y administración.

Para profundizar el federalismo es necesario, en consecuencia, promover diversas reformas legales que permitan la actualización del marco jurídico en que se desenvuelven estados y municipios a efecto de que puedan hacer frente, de manera adecuada y ágil, a las demandas de una sociedad plural y cada vez más exigente de la responsabilidad que tienen sus gobiernos. Pero, sobre todo, porque la nueva realidad de México hace cada vez más urgente una profunda reforma de las relaciones intergubernamentales.

Además, porque debe considerarse que un Estado debe renovarse constantemente en su forma de organización. En el caso de México,

pasar del Estado tradicional a posturas y corrientes innovadoras que permitan superar los problemas sociales, económicos, políticos, y legales por los que atraviesa el país.

GLOSARIO

Centralización: Es la acción y efecto de centralizar. Este verbo, por otra parte, refiere a reunir varias cosas en un centro común o a hacer que distintas cosas dependan de un poder central.

Democracia: La democracia es una forma de gobierno del Estado donde el poder es ejercido por el pueblo, mediante mecanismos legítimos de participación en la toma de decisiones políticas.

Federalismo: Proviene de la palabra latina foedus, es decir, alianza. El sistema federal consiste en una asociación que une o vincula a entidades políticas en el mismo nivel, en donde las partes que la forman mantienen su identidad e integridad individual mientras crean otro cuerpo político independiente de ellas, que las une. Al federalismo se le percibe como la forma ideal para promover un desarrollo más armónico de los estados y municipios

Municipio. División territorial administrativa en que se organiza un estado, que está regida por un ayuntamiento. Por extensión, el término también permite nombrar al ayuntamiento o la corporación municipal. El máximo dirigente de este órgano es el alcalde o intendente.

Relaciones intergubernamentales: se entiende como un contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.

Poder Ejecutivo: Figura que garantiza el cumplimiento de las leyes desarrolladas a través del Poder Legislativo y administradas de

acuerdo al Poder Judicial. El poder ejecutivo, en otras palabras, está vinculado a la gestión del funcionamiento estatal en el día a día.

Poder Legislativo: Su facultad radica en desarrollar y modificar las leyes. De este modo, una institución (que, en un régimen democrático, es el Parlamento o Congreso) se encarga de la regulación de los derechos y de las responsabilidades de los ciudadanos, de acuerdo a lo establecido por la Constitución.

Poder Judicial: Tiene la facultad estatal que permite la administración de justicia a través de la aplicación de las leyes. De este modo, el Estado resuelve litigios, protege los derechos de los ciudadanos y hace cumplir las obligaciones y responsabilidades inherentes a cada parte de la sociedad.

Poder fáctico: Es el que se ejerce al margen de los cauces formales (es decir, que no coincide necesariamente con el aparato del Estado) y se sirve de su autoridad informal o su capacidad de presión para influir políticamente.

Plan Nacional de Desarrollo: Un plan de desarrollo es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio. De esta manera, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Políticas públicas: Conjunto de decisiones y acciones intencionales y “racionales” creadas para resolver un problema público; decididas en interlocución gobierno-sociedad y ejecutadas por el gobierno sin o en asociación con diversos actores sociales, en el marco de una autoridad legítima para un grupo meta.

Producto Interno Bruto (PIB): También mencionado como PIB, se emplea en el ámbito de la macroeconomía para nombrar al valor que totaliza la producción de los bienes y los servicios de un país en un cierto periodo.

Sistema Político: Es el conjunto de elementos que interactúan y están interrelacionados recibe el nombre de sistema. Lo político, por su parte, se asocia a la actividad política: aquello vinculado a la administración de los temas públicos y a la gestión del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Alor Ham, Angélica María y Humberto Valenzuela Duarte, *Federalismo en el estado mexicano*. En Revista *El Buzón de Pacioli*, Número Especial 74, Octubre 2011, www.itson.mx/pacioli.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) Cámara de Diputados / LIX Legislatura. *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*. México, 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONAGO-Senado de la República LXI Legislatura, *La reforma del Estado en México, un camino de Acuerdos*. 2012.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LIX Legislatura, *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, 2006.

del Carmen Muñoz, Gloria y León, *Retos del federalismo ante los gobiernos locales*, Segundo Congreso Internacional “El Orden Jurídico de la Consolidación Democrática”. 2 de octubre de 2006.

Loaeza, Soledad y Jean-François Prud’homme [coord.], *Instituciones y Procesos Políticos*. En “Los grandes problemas de México”; El Colegio de México, Vol. 14. México 2010.

Cabrero Mendoza, Enrique, *El Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, de la serie *Para Entender*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Rabell García, Enrique, *Federalismo fiscal en México*, Consejo de Ciencia y Tecnología del estado de Querétaro. México, 2010.

Instituto Nacional de Formación y Capacitación de Políticas Públicas y Gobierno, A.C., PRD, *El Municipio*, en Cuadernos de Formación Política, serie Gobernando a la Luz del Sol. México, 2014.

Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, de la serie *Para Entender*, Nostra Ediciones, México, 2007.

Morales Flores, Melquiades, *El federalismo en México*, intervención en el foro internacional desde lo local: “fortalecimiento municipal, tarea de todos”. México, octubre de 2009.

Segal, Aarón, *El Federalismo y el futuro mexicano*, en Comercio Exterior, diciembre de 1976.

TÓPICOS DE
FORMACIÓN
POLÍTICA

El Gobierno Municipal se expone que el municipio federalismo y el municipio son figuras que cobran una destacada importancia frente a los procesos evolutivos de la política mexicana. En ese marco, la cuestión Municipal adquiere una preponderancia crucial, dadas las inquietudes que se desprenden de la apreciación y las lecturas diversas del federalismo, la transición a la democracia, las reformas para su adecuación y un sinnúmero de aspectos que en la actualidad están reconfigurando al sistema político del país. Es por ello que el propósito del presente tópico *El Gobierno Municipal* es hacer un breve recorrido para conocer con precisión, cuáles son los rasgos que han caracterizado al Municipio como entidad política, y la forma en que ha evolucionado en el marco histórico y el jurídico del país.

En esta publicación el lector podrá notar en sus diversos apartados que el Municipio, no es sólo un antecedente primordial de la historia del país, sino que sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política, y en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país. Por eso es importante subrayar que el Municipio siendo una institución con prácticas de gobierno con un valor primordial, se hace un recuento de lo que, en consideración del autor, debería ser una amplia agenda de reformas pendientes que posibilitarían la adecuación del gobierno municipal a las necesidades contemporáneas del país y del futuro que como elemento de la federación puede aportar a la Nación.

Francisco Alvarado Arce cuenta con estudios de Licenciatura en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Xochimilco. Jefe del Archivo Hemerográfico en el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. (IMEP) de 1980 a 1994, donde también se desempeñó como Jefe del Área de Información y colaborador en las publicaciones Claves Políticas, Panorama y Significados y Perspectiva Mensual (IMEP) de 1994 a 2005. Investigador-analista y Jefe del Departamento de Información Sistematizada en la consultoría Diseño Estratégico y Análisis Prospectivo, S. C. De 2010 a la fecha es Investigador y analista en la revista Seminario Político y en Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C.

El Gobierno Municipal

Francisco Alvarado Arce

