

EL GOBIERNO MUNICIPAL

Francisco Alvarado Arce



ANTECEDENTES

El federalismo angloamericano tiene su primera aparición en los Estados Unidos de Norteamérica.



- ▶ Este sistema fue considerado al cabo del tiempo susceptible de ser utilizado en otros Estados, México entre ellos



La influencia que ejerció el sistema constitucional de EU en la construcción del federalismo mexicano fue definitiva:

- El sistema federal mexicano fue una copia del federalismo estadounidense (Constitución de 1824, de 1857 y de 1917)

FEDERALISMO FORMAL O REAL

Formalmente México tiene una forma de organización administrativa basada en el sistema federal, pero en la práctica está lejos de tener un federalismo verdadero.



El federalismo mexicano se caracteriza por un alto grado de centralización, que se ha ido deteriorando por 2 razones

- A. *Una estrictamente jurídica:*** las numerosas reformas del artículo 73 de la Constitución (cerca de 40 reformas) desde 1917, aumentando una y otra vez las facultades del gobierno federal en detrimento de los gobiernos locales.
- B. *Otra de tipo económico:*** la falta de toda transferencia financiera a los estados para el ejercicio de sus atribuciones, en tanto están obligados a participar de las atribuciones recaudatorias con que cuenta la Federación. un sistema de coordinación fiscal que les es impuesto y en el que asumen un papel de plena subordinación.

A partir de la década de los setenta, México comenzó a experimentar en el ámbito político una transición a la democracia.

❖ **Resultado:** la dinámica de los gobiernos subnacionales en la actualidad es muy diferente a la que prevalecía durante la era de la hegemonía unipartidista.

• Los gobiernos de los estados y los municipios de hoy cuentan con mayores atribuciones

✓ 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

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:

- ▶ **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.
- ▶ **Comprende un esquema de organización que integra unidades relativamente autónomas en una entidad superior**, pero establece una entidad coordinadora.
- ▶ **Permite dividir el poder político geográficamente y consecuentemente tiende a minimizar los escenarios de autoritarismo**. Se implementa a través de una partición funcional y competencial de las regiones.
- ▶ **Establece una asignación de bienes públicos**, no son divisibles y de incidencia territorial acotada. Asimismo, establece mecanismos de coordinación y previsiones de decisiones fiscales, transferencias intergubernamentales, fiscalización y, sobre todo, endeudamiento.

MUNICIPIOS; LA DINÁMICA DE LOS CAMBIOS

La fisonomía del federalismo mexicano en las últimas tres décadas y media se ha moldeado en los siguientes puntos:

Los estados

Los ejecutivos locales

- ▶ Ya no pertenecen a un solo partido.
- ▶ Dejaron de estar subordinados a los recursos y a las decisiones tomadas en la Presidencia de la República.



Los ejecutivos locales

- ▶ Hoy son reflejo de la pluralidad partidaria vigente en México.
- ▶ 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.
- ▶ Dejaron de reproducir de manera acrítica el contenido de la legislación emitida por el Congreso de la Unión en sus entidades.



Los Congresos de los estados

- ▶ Hoy existe pluralidad partidaria de cada entidad federativa.
- ▶ Hoy legislan con mayor libertad y, cada vez más, aprueban iniciativas que difieren e incluso llegan a contradecir la legislación federal.

Los municipios

- ▶ Dejaron de ser cuerpos administrativos controlados por los poderes locales. → ▶ Tienen derechos constitucionales exclusivos y legitimidad para defenderlas de los abusos de otros poderes
- ▶ Ya no son coto de un solo partido. → ▶ Existe alternancia partidaria .
- ▶ Dejaron de depender de los recursos autorizados por los congresos locales. → ▶ Hoy tienen ingresos propios, transferencias directas del presupuesto federal y libertad para programar sus gastos.
- ▶ Tampoco ejecutan, exclusivamente, las normas emitidas por los congresos locales. → ▶ Tienen capacidad reglamentaria propia para todos los asuntos que les competen.
- ▶ Dejaron de ser correas de transmisión de las demandas y los conflictos rurales, de los pequeños pueblos y de los asentamientos dispersos → ▶ 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 tuvieron lugar en un largo del periodo que empezó en 1983. Un breve repaso ayuda a ilustrar lo anterior.

- ❖ **En 1983** 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.
- ❖ **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.
- ❖ **Ese mismo año**, el gobierno federal promovió y consolidó la descentralización de los servicios educativos y de los servicios de salud hacia los estados.
- ❖ **En 1999** se modificó nuevamente el régimen municipal para darle al ayuntamiento el carácter de gobierno municipal.
- ❖ **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.

GOBIERNO MUNICIPAL; DIFICULTADES PRÁCTICAS

Con un federalismo funcional se busca corregir las grandes disparidades regionales. Pero en lo que toca a las finanzas municipales se detectan los siguientes problemas

- ▶ Dependencia política de las transferencias de ingreso y gasto.
- ▶ Profundización del desequilibrio vertical y horizontal de las finanzas públicas.
- ▶ Limitaciones legales para fortalecer a estados y municipios en materia fiscal y de política social.
- ▶ El gasto de municipios no refleja un aumento de infraestructura básica y de servicios públicos.
- ▶ Falta de transparencia en la distribución de transferencias federales.
- ▶ Ineficiencia en las tareas de recaudación.
- ▶ Las transferencias federales no han contribuido a disminuir la brecha entre regiones de mayor y menor desarrollo

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 desarrollista vertical.
- ▶ Se presenta una ausencia de principios claros y bien definidos para las relaciones intergubernamentales, generalmente 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. Se requiere consolidar un cambio en las relaciones intergubernamentales al interior del orden federal mexicano

LA ASOCIACIÓN, INSTRUMENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Los municipios se encuentran relacionados entre sí, su problemática no puede ser abordada como si se tratara de cuestiones aisladas

- ▶ **Ciudades rebasan los límites del municipio** que originalmente las contuvo y se extienden hacia circunscripciones vecinas.
- ▶ **Ciudades de municipios contiguos** han dado lugar a “conurbaciones”, que las coloca en una situación de “integración de facto”.
- ▶ **Ciudades de municipios vecinos** que mantienen una **intensa relación socioeconómica**.

Por 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-municipal.
- ▶ **Gestión administrativa municipal** para fortalecer el potencial de los gobiernos locales.
- ▶ **Articulación de espacios territoriales coherentes:** Este aspecto desarrolla mecanismos de integración que respetan las diferencias al tiempo que fortalecen la representación y participación social.

Mecanismos y ventajas de las relaciones intergubernamentales y la asociación de municipios

MECANISMOS

- ▶ **Cooperación.** Para que los municipios obren de manera conjunta.
- ▶ **Coordinación:** colaboración interinstitucional que se limita a acuerdos en los que se estipula la concurrencia de los órdenes de gobierno en una materia determinada.
- ▶ **La asociación de municipios:** 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.

VENTAJAS

- ▶ **Genera economías de escala,** disminuyendo el costo individual de cada municipio.
- ▶ **Mejora la planeación y la administración** del territorio.
- ▶ **Permite realizar acciones que por sí sólo el municipio no podría llevar a cabo .**
- ▶ **Facilita emprender acciones** de carácter regional.
- ▶ **Propicia la homogeneización del marco legal** de los municipios.
- ▶ **Favorece la transparencia y la rendición de cuentas,** tanto entre los municipios participantes como hacia la sociedad.

FEDERALISMO, COORDINACIÓN FISCAL Y GOBIERNO MUNICIPAL

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.

- ▶ 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.
- ▶ Para financiar su gasto, los estados y los municipios han acumulado deuda a una tasa bastante elevada.
- ▶ QUÉ SE REQUIERE
- ▶ Que estados y municipios 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.

CONCLUSIONES

Hoy más que nunca, el poder nacional descansa fundamentalmente en el poder de las regiones. Los siguientes son aspectos que se presentan como factores que coadyuvarían a fortalecer el gobierno municipal:

- ▶ 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 3 órdenes de gobierno diversas disposiciones y ordenamientos 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, incluida la modernización del impuesto predial
- ▶ 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 públicos.
- ▶ 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 un mejor gobierno y administración.