

2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS
POLITICAS Y SOCIALES

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
CONTEMPORANEA EN MEXICO Y CANADA

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA

P R E S E N T A :
FRANCISCO MIGUEL ARRIETA VELAZQUEZ

A S E S O R :
LIC. NOE PEREZ BELLO

MEXICO, D.F.

260605 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A LA LUZ Y MOTOR DE MI EXISTENCIA: MI HIJA LAURA.

**A MI ESPOSA MARGARITA POR SU COMPRESION Y
PACIENCIA**

A MI MAESTRO Y AMIGO JAVIER OLIVA POSADA

A MIS PADRES

A MI ASESOR NOE PEREZ BELLO

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| PROEMIO | 4 |
| 1. EL ESTADO MODERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA...7 | |
| 1.1. El Estado moderno.....7 | |
| 1.1.1. Elementos constitutivos y constitucionales del Estado moderno | 16 |
| 1.2. La administración pública | 18 |
| 1.2.1. La administración pública en México y sus fundamentos constitucionales | 20 |
| 2. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y CANADÁ | 24 |
| 2.1. La evolución del municipio en México | 24 |
| 2.1.1. El municipio en la época precolombina | 24 |
| 2.1.2. El municipio en la Colonia y el México Independiente ... | 25 |
| 2.1.3. El municipio a partir del siglo XX | 30 |
| 2.2. La evolución del municipio en Canadá | 31 |
| 2.2.1. El régimen francés | 31 |
| 2.2.2. El régimen británico | 32 |
| 2.2.3. Conformación de la Confederación | 34 |
| 3. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y CANADÁ | 36 |
| 3.1. Forma de gobierno y división territorial en México y Canadá ... | 36 |
| 3.1.1. División de poderes | 36 |
| 3.1.2. Gobierno estatal o provincial | 40 |
| 3.2. Administración pública municipal | 41 |

| | |
|--|-----------|
| 3.3. Estudio comparativo entre el municipio en México y Canadá ... | 43 |
| 3.3.1. Órgano de gobierno | 43 |
| 3.3.2. Tipos de municipio | 44 |
| 3.3.3. Bases jurídicas | 47 |
| 3.3.4. Forma de elección | 48 |
| 3.3.5. Duración del encargo y pago a los integrantes del ayuntamiento o Consejo | 50 |
| 3.3.6. Creación de municipios | 52 |
| 3.3.7. Funciones y atribuciones de los órganos de gobierno y sus titulares | 53 |
| 3.3.8. Organización y funcionamiento del ayuntamiento o Consejo | 55 |
| 3.3.8.1. Sesiones de cabildo o Consejo | 55 |
| 3.3.8.2. Comisiones o comités | 57 |
| 3.3.9. Hacienda municipal (ingresos y egresos) | 58 |
| CONCLUSIONES | 62 |
| BIBLIOGRAFÍA | 67 |
| ANEXO 1 | 69 |
| ANEXO 2 | 70 |
| ANEXO 3 | 73 |

PROEMIO

El municipio es la base de la organización política y administrativa de México; esto es, es una entidad de poder político y social. Sin embargo, el municipio se encuentra con una serie de obstáculos y limitaciones que han impedido que pueda ser la célula promotora del desarrollo económico, político, social y cultural.

El crecimiento de la actividad económica del país ha favorecido la existencia de municipios altamente desarrollados y municipios que viven en una penuria económica. Esta situación ha generado entre los municipios y sus habitantes desigualdades en lo económico, político, social y cultural.

La problemática del municipio en México se ha generado por una multiplicidad de factores entre los que se encuentran el desequilibrio regional, la centralización económica y la distribución de los ingresos y participaciones federales y estatales que se asignan a los municipios.

La actividad económica de México se ha caracterizado por un desarrollo desigual de las diversas regiones que integran al país. Este desequilibrio regional se expresa en la ubicación de las áreas económicas resultado fundamentalmente de un proceso de centralización de la actividad económica. Esta concentración de la actividad económica, principalmente en los centros urbanos o sus áreas conurbadas, ha propiciado que la mayor parte de los recursos federales y estatales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de servicios en dichas zonas.

Esta situación de desigualdad en el desarrollo económico y político de los municipios se ha intensificado a causa de la centralización de los ingresos nacionales en la federación, lo que ha despojado a la entidad municipal de su autonomía económica y política. En la distribución de las participaciones estatales que se asignan a los municipios, la federación concentra la mayor parte del monto recaudado, dejando a los municipios sólo una pequeña parte que no es suficiente para que puedan cumplir con eficiencia sus funciones. Cabe mencionar que en 1982 el municipio recibe el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos, recibiendo sólo el 1% del Producto Interno Bruto.

En este contexto, el análisis del funcionamiento de la administración pública municipal en México y Canadá con sus diferencias, similitudes y particularidades, permitirá conocer dos sistemas de administración municipal

de suyo disímbolos. Los logros y experiencias canadienses en este ámbito pueden ayudar a entender aún más nuestra realidad municipal y en este sentido de acuerdo a nuestro marco jurídico, antecedentes históricos, políticos, sociales y culturales se pueden retomar aquellas experiencias municipales que han demostrado su eficacia y eficiencia, como una amplia conciencia entre la población canadiense de la necesidad de autonomía y autogobierno.

Para lograr que el municipio mexicano se convierta en la base de un mayor dinamismo económico, político, social y cultural se requieren tomar ciertas medidas entre las que se encuentra una mayor descentralización y redistribución del poder público. Aunado a esto, se pueden retomar algunas experiencias municipales que han demostrado su funcionamiento en Canadá y que adaptadas a México podrían también funcionar.

Con base en lo anterior, la Tesina se estructura de la siguiente manera:

En el primer apartado, se estudian las transformaciones que ha sufrido el Estado moderno desde su formación hasta nuestros días. Se observa que el Estado no es un ente fijo sino que permanentemente se encuentra adaptándose a una realidad compleja, diversa y cambiante. Si bien el origen del Estado moderno se asocia con la búsqueda del bienestar colectivo¹ también responde y se transforma por situaciones económicas, políticas y sociales.

Paralelamente a las transformaciones del Estado ha venido aparejado un cambio en su relación con la sociedad y el gobierno. Este último a través de la administración pública tiene como función fundamental “dar respuesta a las necesidades y problemas de la sociedad”.²

En el segundo apartado, se estudia la historia del municipio mexicano desde la época precolombina, continuando con la Colonia y el México Independiente, hasta llegar al municipio en el siglo XX que abarca la época de la Revolución Mexicana, el Constituyente de 1917 y las reformas al artículo 115 constitucional de 1983. El mismo ejercicio se presenta para la historia del municipio en Canadá la cual comienza a mediados del siglo XVII durante el

¹ “El Estado moderno posee dos características esenciales en relación con su esencia colectiva: 1. Por el carácter específico asumido por el pacto social que se deriva del uso del concepto de estado de naturaleza y adquiere frecuentemente un matiz contractual y, 2. Por instituir el poder político con base a derecho y buscar adquirir un carácter válido universal en el ejercicio legal y legítimo de dicho poder”. Norberto Bobbio y M. Bovero, Origen y fundamentos del poder político, citado en Rodolfo García del Castillo, Los municipios en México, p. 20.

² Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, p. 17.

régimen francés en el cual las autoridades de Francia habían centralizado toda la actividad política en el poder del rey, se continúa con el régimen británico el cual se vio fuertemente influenciado por la migración de norteamericanos a Canadá lo que impulsó la creación de gobiernos locales. Finalmente se estudia la conformación de la Confederación que logra la unión política y económica de las diversas provincias.

En el tercer apartado, se analizan las características básicas de forma de gobierno, división territorial, división de poderes y gobierno estatal o provincial, de ambos países. Este primer acercamiento nos permite conocer dos realidades políticas distintas que, de una u otra manera, tienen su reflejo en la administración municipal. Así, para entender la realidad municipal de ambos países es necesario conocer las características básicas arriba señaladas; las cuales nos muestran, por ejemplo, que si México tiene un sistema presidencial, esta forma de gobierno tiene repercusión en lo municipal; y, en el caso de Canadá que es un Estado federal parlamentario sucede lo mismo. Posteriormente se realiza el estudio comparativo entre el municipio en México y Canadá para lo cual se presentan las principales características que distinguen a ambos casos, como son: órgano de gobierno, tipos de municipio, bases jurídicas, forma de elección, duración del encargo y pago a los integrantes del órgano de gobierno, creación de municipios, funciones y atribuciones, organización y funcionamiento del órgano de gobierno y hacienda municipal.

Por último, se presentan las conclusiones de la Tesina las cuales vislumbran diversas posibilidades de atender y atacar los problemas descritos. Las alternativas de solución se encuentran interrelacionadas y se condicionan unas con otras pero si se analiza la posibilidad de retomar algunas experiencias externas, éstas pueden ayudar en la solución de los problemas del municipio en México.

1. EL ESTADO MODERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. El Estado moderno

Durante los siglos XIV y XV se dan en Europa occidental una serie de acontecimientos económicos, políticos, sociales y desastres naturales que aceleraron el fin de la Edad Media.

La creciente expansión demográfica acompañada de una disminución en la producción de alimentos, la falta de conservación de las tierras de cultivo y la diversificación de la economía feudal con el desarrollo del comercio internacional provocaron que hacia el año de 1315 las tierras comenzaran a abandonarse, el índice de natalidad cayera rápidamente y se diera una hambruna en toda Europa.

El descenso de la población trajo aparejada una contracción en la demanda de los precios de los granos que produjo un descenso en los ingresos de los nobles lo que a su vez desencadenó una serie de guerras en las que los nobles pretendían recuperar sus fortunas por medio del saqueo.

A la hambruna y las guerras se sumaron las epidemias (como la invasión de la Peste Negra procedente de Asia en el año de 1348) que diezmaron la población de Europa. Estos desastres afectaron sobre todo a los campesinos y siervos.

Ante esta situación los nobles pretendieron solucionar el problema reduciendo los ingresos y reforzando la condición servil. Estas medidas desencadenaron luchas populares e insurrecciones (las revueltas iniciaron en 1358 en el norte de Francia y se extendieron por toda Europa por más de 100 años) mismas que fueron reprimidas violentamente.

Paralelamente, los comerciantes comenzaron a cobrar importancia pues los siervos que escapaban de las guerras encontraban en las ciudades la posibilidad de emplearse en las manufacturas urbanas.

Como resultado de la guerra de los Cien Años los nobles tuvieron que emancipar a los siervos y darles la posesión de sus parcelas a cambio de que ellos conservasen sobre las tierras derechos jurisdiccionales y legales.

Con estas medidas se logró que las tierras se volvieran a cultivar y se dio un aumento en la extensión de los latifundios. En las ciudades del norte de Italia se dieron las primeras formas de cultivo comercial a gran escala con la

utilización del trabajo asalariado que posibilitaron el monopolio de la actividad mercantil del Mediterráneo.

Así, los comerciantes establecieron una alianza con los reyes en la cual éstos últimos lograron recuperar su poder dando inicio a la formación de los primeros Estados Nacionales o monarquías absolutas.

A partir del siglo XVI la monarquía absoluta se convirtió en la forma de Estado en Europa occidental. Los nuevos monarcas detentaban el poder militar y la administración de la justicia apoyados por los comerciantes adinerados que formaron un nuevo grupo social que constituía la fuerza principal de la monarquía.

En el caso de Italia, el territorio estaba dividido en reinos lo que dificultaba la unidad política además que los hacía incapaces de hacer frente a la fuerza económica y militar de monarquías como Francia y España. Si bien se habían dado intentos de unificar a los cinco reinos no se había podido concretar la unificación, entre otras cosas, por una fuerte oposición de la iglesia católica a través del papa. El objetivo, entonces, era unificar a toda la península para así tener un Estado fuerte y la única forma de lograrlo era a través de la monarquía absoluta; es decir, de un monarca que a través del poder militar lograra la unificación por cuestiones no sólo políticas sino, sobre todo, económicas.³

Posteriormente se desatan en toda Europa, pero con mucha mayor fuerza en Francia e Inglaterra, guerras religiosas que amenazan la unidad nacional del Estado absolutista. Se generaron dos corrientes en contra del absolutismo que consideraban que esta forma de Estado era contraria a las normas jurídicas por lo cual carecía de legalidad y legitimidad.

En Francia, a mediados y finales del siglo XVI un grupo de pensadores moderados, que recomendaban la tolerancia religiosa, veían al rey como centro de la unidad nacional la cual se debía conservar por sobre la unidad religiosa y los partidos políticos. Se logra separar el partidismo religioso imperante en ese tiempo y formular un análisis de la soberanía⁴ y la inclusión de ésta en la teoría constitucional. Sin embargo, el soberano está sometido a

³ Maquiavelo, en *El Príncipe*, da cuenta de los cambios que se gestan en Europa en referencia a las monarquías absolutas pero sobre todo analiza lo que a este respecto sucede con su natal Italia. Así, Maquiavelo concibe al "Estado como una fuerza organizada, suprema en su territorio y que persigue una política consciente de engrandecimiento en sus relaciones con otros Estados ...". George H. Sabine, *Historia de la teoría política*, p. 263.

⁴ Juan Bodino concibe a la soberanía como "un poder supremo sobre los ciudadanos y los súbditos, no sometido a las leyes ... porque el soberano es la fuente del derecho". *Ibid.*, p. 301.

ciertas normas constitucionales que no puede cambiar y es el principal órgano legislativo y ejecutivo del reino.

Se distinguen tres tipos de forma de gobierno: monarquía, asamblea y democracia y se establece la distinción entre Estado (como la posesión de un poder soberano) y gobierno (aparato por medio del cual se ejerce tal poder).

A finales del siglo XVI, se retoma la teoría de la soberanía pero ahora expuesta en términos de poder.⁵ Como el gobierno consiste esencialmente en la existencia de un poder soberano la diferencia entre las formas de gobierno radica en la soberanía. Así la teoría de la soberanía completa el proceso de subordinación del poder de la iglesia al poder civil. El Estado se concibe como un poder que mantenía a los hombres en unidad pues cada cual actuaba conforme a sus propios intereses: el “poder absoluto del soberano era en realidad un complemento necesario de su individualismo. De no existir un superior tangible a quien presten obediencia los hombres y que pueda, en caso necesario, imponer esa obediencia sólo hay seres humanos individuales, cada uno de ellos movido por sus propios intereses”.⁶

Estas ideas marcan el inicio de la separación de los problemas religiosos y políticos y aún cuando no influyen decisivamente en la vida política de su tiempo, sí contribuyen a que durante los siglos XVII y XVIII se diera un proceso gradual de liberación de la concepción del Estado como una asociación con la teología. Por lo cual se comenzó a concebir a los fenómenos sociales como hechos naturales. A esta nueva concepción se le conoció como el derecho natural (jusnaturalismo) la cual pretendía encontrar un fundamento ético y no meramente autoritario del poder político.

A finales del siglo XVIII el sistema del derecho natural fue perdiendo gradualmente su vigencia debido, en parte, al avance del progreso en general reflejado en el conocimiento científico y a una serie de acontecimientos políticos (como la decadencia del gobierno absoluto francés, planes de expansión que fracasaron, elevados impuestos y un empobrecimiento generalizado) que desencadenaron la Revolución Francesa la cual marcó un parteaguas en la concepción de las ideas políticas de toda Europa.

La Revolución Francesa y posteriormente el intento expansionista de las Guerras Napoleónicas hizo que los Estados quedaron en ruinas económicas. La reconstrucción de los Estados era la prioridad y la Revolución Francesa

⁵ Hobbes parte del supuesto de que cuando los hombres forman una sociedad asumen que su propia “seguridad depende de la existencia de un gobierno que tenga la fuerza necesaria para mantener la paz y aplicar las sanciones necesarias ...”. *Ibid.*, p. 346.

⁶ *Ibid.*, p. 351.

que en sus inicios fue bien vista se consideró como destructiva y con alto grado de violencia y terrorismo.

En Alemania, se retomó el concepto de Estado nacional⁷ visto en términos de encarnación del poder político y se consideró el surgimiento de una monarquía constitucional como condición necesaria para la reconstrucción, unificación y modernización del Estado luego de la humillación nacional a manos de Francia. El poder del Estado se concibió como absoluto pero no autoritario y el cual debe ejercerse bajo las formas legales, se concibió no como una institución dedicada a atender problemas (como el suministro de servicios públicos, administrar justicia, la policía, atender intereses económicos) los cuales correspondía atender a la sociedad civil. El Estado podía regularla y atenderlas pero el mismo no las realiza. Sin embargo, “el Estado depende de la sociedad civil en cuanto a los medios para realizar los fines morales que encarna. Pero, aunque dependen mutuamente entre sí, ambos corresponden a dos niveles distintos. El Estado no es medio sin fin. Representa el ideal racional en desarrollo ... y crea a la sociedad civil para la realización de sus propios fines”.⁸

Mientras que en Alemania y Francia, durante la primera mitad del siglo XIX, todavía continuaban las monarquías constitucionales, en Inglaterra se logró que el liberalismo (el cual tuvo su auge en Inglaterra pero rápidamente se extendió a toda Europa y Estados Unidos) se convirtiera en una filosofía y política nacional. El liberalismo surge como respuesta a la abolición de las restricciones al comercio y la industria cuyos intereses eran el pilar de la nobleza terrateniente.

Los grupos de comerciantes e industriales lograron que sus ideas sobre la política y la economía se consolidaran y tuvieran, por ende, el acceso y el control del poder político. Por otra parte la influencia de “la nobleza terrateniente iba declinando relativamente y los asalariados ... habían adquirido poca conciencia política y ninguna organización efectiva”.⁹

Para el liberalismo la sociedad es diferente del Estado, la sociedad no necesita ninguna organización ni autoridad superior que la mantenga unida, mientras que el Estado es una organización que no lo abarca todo. En este sentido el Estado es una de las formas de asociación con funciones limitadas y en consecuencia con poderes limitados. “El Estado se define como el poseedor

⁷ “Como rector y fin del desarrollo nacional”. *Ibid.*, p. 457.

⁸ *Ibid.*, p. 481.

⁹ George H. Sabine, *Op. Cit.*, p. 490.

del monopolio de la autoridad legal ... su autoridad la ejerce a través de procesos legales y dentro de los límites de las garantías individuales".¹⁰ Se concibe que el Estado debe dejar un área privada dentro de la cual el individuo pueda hacer lo que quiera bajo su propia responsabilidad aunque el Estado ejerza regulación sobre sus actividades.

La cúspide del liberalismo se dio en 1846 con el libre comercio como política nacional de Inglaterra. Esta misma fecha coincide con el inicio del declive de esta forma de Estado. Progresivamente el Parlamento inglés fue promulgando leyes tendientes a regular la jornada laboral y las condiciones laborales con lo que se pretendía aliviar la carga tan pesada que recaía sobre los obreros. "En realidad, en todos los países se implantaron restricciones al *laissez-faire* y por partidos políticos que profesaban filosofías muy distintas".¹¹

Las ideas humanitarias que confrontaban al liberalismo eran una reacción a las condiciones de marginación en que se encontraban obreros. Paralelamente, resurgieron dos grupos que se habían visto opacados y afectados en sus intereses: por un lado el sector agrícola representado por los terratenientes y los trabajadores independientes que habían visto perder sus fuentes de ingresos por la industrialización; y por otro lado, la toma de conciencia política de los trabajadores ingleses que a partir de 1867 tuvieron la posibilidad del sufragio. Así, el liberalismo logró permanecer, ya en declive, la segunda mitad del siglo XIX, los primeros años del siglo XX, la Primera Guerra Mundial y hasta finales de los años veintes.

Durante el siglo XX la concepción del Estado ha sufrido transformaciones que tienen que ver con el alcance y magnitud de su participación en la sociedad, sobre todo al desdoblarse como gobierno. Las principales transformaciones del Estado están presentes entre las categorías del Estado de bienestar y las que privilegian un Estado mínimo.

El Estado de bienestar se gesta desde mediados del siglo pasado¹² en Alemania pero la concreción del mismo se da ya en el siglo XX a finales de los años veintes. En el plano político, su génesis se relaciona directamente con el objeto de aliviar las condiciones de extrema pobreza de la población, desempleo y como un intento de adaptación del Estado liberal "a las

¹⁰ *Ibid.*, p. 542.

¹¹ *Ibid.*, p. 510.

¹² "Como precursor de la idea de Estado social suele citarse, con razón, a Lorenz Von Stein, quien en 1850 escribía que había terminado la época de las revoluciones y de las reformas políticas para comenzar la de las revoluciones y reformas sociales". Manuel García-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, pp. 14 y 15.

condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial ...".¹³ En el plano económico, se pretendía acotar el liberalismo económico manifestado a través del *laissez-faire*¹⁴ para permitir un mayor dinamismo económico con una política estatal de dirección pero sin intervenir en las decisiones de las empresas privadas.

En el plano teórico el surgimiento del Estado de bienestar tiene que ver con la contraposición a la idea liberal de Estado y sociedad. Para el Estado liberal el Estado y la sociedad eran dos conceptos autónomos: el Estado se concebía como una organización racional cuyo objeto era la garantía de la libertad, de la convivencia pacífica, de la seguridad y de la propiedad; en este sentido el Estado no pretendía modificar a la sociedad a lo más intervenir para permitir que actuaran los mecanismos de autorregulación de la sociedad. Por el contrario, el Estado de bienestar parte del supuesto de que la sociedad no puede estar sujeta a los mecanismos de autorregulación ya que requiere de la acción del Estado que la encauzará para promover un desarrollo económico y social controlado que garantice los intereses de la sociedad.

En el lapso comprendido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial se dieron crisis económicas y paros laborales que repercutieron en la estabilidad de las instituciones políticas que llevaron a la instauración de los Estados totalitarios. Como respuesta a dichos problemas económicos, en 1936 Keynes formuló su teoría política "según la cual era preciso y posible llegar por métodos democráticos y sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, a la cancelación del paro mediante un aumento de la capacidad adquisitiva de las masas que operara, a su vez, como causa para el crecimiento de la producción y, por consiguiente, de la oferta de empleo, fines que se lograrían mediante una orientación y control del proceso económico por parte del Estado, pero manteniendo la propiedad privada de los medios de producción".¹⁵

El Estado de bienestar tuvo su auge de 1945 a 1970, dentro del marco de la economía de mercado. La economía de mercado busca, básicamente, tres cosas: a) que el gobierno no burocratice la actividad económica; b) definir y garantizar jurídicamente los derechos de los agentes económicos; y, c) que el gobierno no distorsione los procesos de mercado. El Estado se concebía como el que dirige y regula la actividad económica en economías cerradas o de un

¹³ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴ Aun cuando "en todos los países se establecieron medidas arancelarias destinadas a defender ramas económicas específicas de la competencia exterior". *Ibid.*, p. 19.

¹⁵ *Ibid.*, p. 20.

gran proteccionismo. Para compensar los posibles desajustes que pudiera causar este sistema económico el Estado proporcionaba apoyos asistenciales a la población en materia de educación, vivienda, salud, salario mínimo, entre otros.

El Estado de bienestar comienza a declinar cuando se da una escasez de recursos públicos, la globalidad cobra auge y “la incertidumbre, la interdependencia y la innovación científica y tecnológica se erigen en una nueva realidad de la convivencia humana”.¹⁶ A esta situación se añade que las economías proteccionistas se presentan ya más como un obstáculo que como una solución en virtud de la menor regulación y la globalización de las economías.

El fin del Estado de bienestar se da a fines de los años setentas cuando en lo político se da un ascenso de los grupos conservadores (en 1980 Margaret Thatcher llega al poder en Gran Bretaña, en 1982 Ronald Reagan es electo presidente de los Estados Unidos y en 1982 Helmut Kohl asume el mando en Alemania occidental) al poder los cuales poco a poco van venciendo las resistencias iniciales de la socialdemocracia (Representadas por Francois Mitterrand, Felipe González y Bettino Craxi); en lo económico cada país adopta diferentes medidas pero todas convergen en una restricción al flujo de dinero, aumento en la tasa de interés, reducción de impuestos a los altos ingresos, mayor movimiento del capital financiero, recorte de los gastos sociales y la puesta en marcha de un amplio programa de privatización.

Por su parte, la evolución del estado mexicano de 1917 a 1920 se preocupó de resolver dos aspectos fundamentales: establecer la paz y reestructurar la economía. En 1920, Carranza cumplía el último año de su mandato constitucional y aparentemente había logrado tranquilizar al país. Sin embargo, para mediados de 1920 Carranza es asesinado y Alvaro Obregón de acuerdo al Plan de Agua Prieta había tomado ya la ciudad de México.

A finales de 1920 Obregón gana por mayoría las elecciones y su nuevo gobierno sienta las bases para la institucionalización del país, la reestructuración de la deuda, reestablecimiento del sistema financiero y la pacificación del país.

De 1924 a 1928 el gobierno de Plutarco Elías Calles continuó la integración del movimiento obrero al aparato estatal, avanzó en el reparto de tierras, combatió a la iglesia como centro de reagrupamiento político de ciertos

¹⁶ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 105.

sectores sociales, derrotó la rebelión cristera y organizó al Estado y al sistema financiero para afirmarlos como polares del desarrollo nacional.

En el informe de gobierno de 1928, Calles marca un rumbo definitivo en la evolución del estado mexicano al señalar que México debía pasar de un sistema de gobierno caudillista a un régimen de instituciones. Emilio Portes Gil, entonces secretario de Gobernación, fue escogido por Calles y nombrado *interino por el Congreso de la Unión*. Al iniciar su gobierno, y a instancia de Calles, se formó el, ahora, PRI en 1929 con lo que se ponía fin a la proliferación de partidos políticos formados en torno a personas sin programas específicos. Esto permitió la institucionalización del quehacer político nacional.

En 1929 el presidente Pascual Ortiz Rubio heredó las consecuencias económicas de la crisis y depresión mundial de ese año. La inestabilidad económica lo obligó a cambiar su gabinete hasta en tres ocasiones, hasta que presentó su renuncia.

Para 1934 se da un acuerdo de unidad revolucionaria y la sucesión pacífica del poder con la elección del general Lázaro Cárdenas. El presidente inició un programa nacional de organización del país que comprendía a los sectores público y privado y tanto los aspectos políticos como económicos y administrativos. A mediados de 1935 se enfrentó a una crisis interna en su gabinete que culminó con la salida del país de Calles. Con este hecho se marcaba la despersonalización de la política y de la administración pública y se sentaban las bases para robustecer el sistema institucional que el mismo Calles había establecido. La necesidad de consolidar el apoyo que requería el Ejecutivo y de incorporar a la política a las grandes mayorías motivo que el presidente Cárdenas cambiara la estructura del partido para convertirlo en Partido de la Revolución Mexicana.

Posterior a Cárdenas el proyecto político consistía en propiciar el crecimiento económico a través de un fuerte impulso a la industria manufacturera y a la exportación de productos agropecuarios y de manufacturas. El régimen del presidente Miguel Alemán, que iniciaba en 1946, continuó con los intentos de modernización de la economía nacional promovidos por Avila Camacho. La política económica se prolongaría como consecuencia de los efectos de la Segunda Guerra Mundial y al interior permitió la unidad nacional y el fortalecimiento del poder ejecutivo. Así, la modernización económica implicaba que el Estado cumpliera con su función rectora a través del control

de las industrias básicas (que para 1947 se había convertido en un elemento fundamental del fortalecimiento de la independencia económica del país).

A principio de la década de los cincuentas, México se encontraba en pleno desarrollo; sin embargo, al terminar la guerra de Corea en 1952 la demanda mundial de materias primas y productos manufacturados disminuyó y como consecuencia disminuyeron las exportaciones y las inversiones. La economía nacional empezó a contraerse y aún cuando el presidente Ruíz Cortines trató de equilibrar la balanza comercial la política económica no tuvo éxito y a mediados de 1954 se resiente la huida de capitales y la devaluación del peso de 8 pesos a 12 pesos por dólar.

De 1958 a 1976 se lleva a cabo la administración de la economía mixta en el período del desarrollo estabilizador. El modelo trazado en el régimen anterior con énfasis en el crecimiento económico había desatendido los programas sociales del gobierno; así, el régimen del presidente López Mateos trataba de armonizar el crecimiento económico con la estabilidad política. Durante el período del desarrollo estabilizador logró tasas de crecimiento que duplicaban a la demográfica; sin embargo, también mostraban desequilibrios regionales, mercado interno descuidado, marginación creciente y desempleo. De 1970 a 1975 se había tomado conciencia de éstas circunstancias y se buscaron condiciones y alternativas que atenuaran esta situación.

Así, después de más de medio siglo en que la intervención del Estado sirve para reconstruir y desarrollar al México posrevolucionario, la realidad del Estado mexicano moderno sufre una serie de transformaciones trascendentales a partir de la crisis estructural de la economía de los años ochenta.¹⁷ A los elementos señalados anteriormente del agotamiento del Estado de bienestar, se suman los cambios del modelo económico trasladados ahora a la lógica del mercado y la crítica de los elevados costos de la intervención pública en la economía. Es en este momento cuando surge y cobra fuerza la idea del redimensionamiento del Estado, la descentralización, eficiencia, eficacia y control. Estas tendencias replantean la acción del gobierno contemporáneo.

La crisis no sólo impactó el ámbito económico sino que tuvo repercusiones en lo social, político y cultural que impulsaron transformaciones en todos estos aspectos. En lo económico se impulsaron una serie de programas asistenciales

¹⁷ "Durante los años setenta y ochenta la crisis del modelo intervencionista y el proceso de endeudamiento obligaron a los estados latinoamericanos a replantear su propia lógica de funcionamiento, de interacción con el mercado y la relación con la sociedad. Esta visión —que de forma excesivamente genérica se catalogó como neoliberal— orientó también las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en sus relaciones con los países latinoamericanos". Rodolfo García del Castillo, *Op. Cit.*, p. 21.

que tenían por objeto reducir los efectos de la crisis y recuperar el nivel de bienestar.

En lo político se generó una exigencia de apertura democrática que se tradujo en una competencia más abierta en los procesos electorales.

En lo social emergieron diversos grupos y organizaciones en la sociedad civil que por encima de los partidos políticos y las instituciones buscaban satisfacción a necesidades que no les proporcionaba el Estado. En este contexto la relación entre el Estado y la sociedad sufre una modificación que da como resultado una responsabilidad cada vez más compartida de las acciones de gobierno. Es así que la idea de un Estado supremo o monolítico ha sido rebasado por una sociedad compleja, diversa y participativa.

1.1.1. Elementos constitutivos y constitucionales del Estado moderno

El concepto de Estado se puede analizar a través de los elementos que lo integran; es decir, población, territorio y poder.

El primer elemento, la población, es un grupo humano que reside en un territorio. La población adquiere calidad de comunidad cuando están presentes elementos comunes de carácter histórico, religioso o económico. La población es la sustancia humana del Estado. Los artículos 30 al 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante La Constitución) definen las características de la población, es decir, quienes son mexicanos, extranjeros y ciudadanos mexicanos.

El segundo elemento, el territorio como elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el Estado ejerce su poder. Los artículos 27, y 42 al 48 de la Constitución definen las partes integrantes del territorio nacional.

El tercer elemento, es el poder del Estado el cual tiene diferentes interpretaciones pero resulta del concurso de las actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo. El poder público como elemento del Estado es la soberanía.

Esta soberanía tiene la doble cualidad de independencia externa y supremacía interna. Por un lado, es independiente en el ámbito internacional porque el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos, o sea existe un reconocimiento de todos los países a la soberanía de cada país. Sin embargo, las sociedades contemporáneas se

mueven hacia una integración global en su organización y funcionamiento desbordando las barreras nacionales con base en principios de intercambio, sobre todo en los ámbitos financiero y comercial, pero con un amplio reflejo en lo político, social y cultural.

Por otro lado, el concepto de soberanía interna o supremacía interna radica en el mandato que la ciudadanía, o el pueblo, le confiere al Estado. De esta manera, en el Estado moderno se cede una fracción soberanía individual que permite al Estado fungir como representante del interés común y ser el poseedor del monopolio de la violencia legítima.¹⁸ A cambio, la sociedad exige del Estado la creación y fortalecimiento de un conjunto de garantías y condiciones indispensables para el desarrollo de sus actividades así como acciones orientadas a la satisfacción de necesidades comunes.

Así la soberanía radica en el pueblo que al crear un poder decidió organizarse a sí mismo a través de una ley suprema que es la Constitución.¹⁹

En el caso de México nuestra Constitución fue la primera que tuvo normas sociales, porque emergió como consecuencia de la primera revolución del siglo XX y no como la última del Estado liberal (del liberalismo conservamos los derechos individuales como garantías de que el individuo vive en sociedad) del siglo XIX.

Destaca que el primer artículo que modificó el constituyente de 1917 fue precisamente el artículo primero de la Constitución de 1857 el cual refiere que el pueblo mexicano reconocía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales y, en consecuencia, todas las leyes y las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la Constitución; así, dicho artículo reconocía que el hombre tiene derechos anteriores a la sociedad. El mismo artículo en la Constitución de 1917 reconoce a la Constitución como voluntad soberana del pueblo y la que otorga garantías al individuo, las cuales son consecuencia de la vida en sociedad. Los derechos se dan entre hombres que recíprocamente se condicionan y se van formando paralelamente a la evolución de la sociedad. De esta manera, el constituyente de 1917 elevó a la sociedad frente al individuo (el cual se

¹⁸ "El Estado moderno es una asociación de dominación de carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación..." Max Weber, *El político y el científico*, p. 14.

¹⁹ "La Constitución surge mediante un acto del poder constituyente, es decir el pueblo. El acto constituyente no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política, entendiéndose como el Estado, considerada en su particular forma de existencia". Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, p. 45.

beneficia del hecho natural de la vida en común) para que sea ésta la que le garantice sus derechos.

En este sentido, el poder en el Estado mexicano tiene su sustento en la Constitución la cual establece, entre otras cosas, la forma de gobierno²⁰, la división de poderes²¹ y la administración pública.

A través del estado de derecho²², plasmado en la Constitución, se articula la legitimidad del poder del Estado. La legitimidad de una constitución implica que la decisión política adoptada sobre el modo y forma de la existencia estatal se determina por el principio de la legitimidad democrática, por la libre voluntad del pueblo. Schmitt considera que existen dos clases de legitimidad de una constitución “la dinástica y la democrática...en la segunda la validez de la Constitución se apoya en el pensamiento de que el Estado es la unidad política de un pueblo”.²³

La Constitución ordena la vida del Estado en su relación con la sociedad y legitima el monopolio para el uso coercitivo de la fuerza.

De esta manera, la acción de gobierno se encuentra inscrita en tres niveles: el primero asociado al Estado, el segundo al régimen político y el tercero donde se ubican los procesos de la administración pública.

1.2. La administración pública

El estudio de la administración pública tiene su antecedente desde los siglos XVII y XVIII, con los cameralistas; pero es a finales del siglo XIX y sobre todo en el siglo XX cuando se convierte en una parte medular de la vida del Estado y la sociedad.

²⁰ “Las constituciones reflejan la decisión política del titular del poder constituyente, es decir el pueblo, por una forma determinada de gobierno. Así, la Constitución francesa de 1791 envuelve la decisión del pueblo francés a favor de la monarquía constitucional con dos representantes de la Nación el Rey y el cuerpo legislativo. La Constitución belga de 1831 contiene la decisión del pueblo belga a favor de un gobierno monárquico parlamentario; la constitución francesa de 1852 contiene la decisión del pueblo francés a favor del imperio hereditario de Napoleón III, etc.”. Carl Schmitt, *Op. Cit.*, p. 47.

²¹ “Son garantías constitucionales de la libertad burguesa: reconocimiento de los derechos fundamentales, división de poderes y, al menos, una participación del pueblo en el poder legislativo mediante una representación popular. La llamada división de poderes es considerada desde el siglo XVIII, en un sentido especial, como contenido necesario de la Constitución liberal y auténtica. Contiene la garantía orgánica contra el abuso del poder del Estado”. *Ibid.*, p. 60.

²² “Las constituciones de los actuales Estados burgueses están, pues, compuestas de dos elementos: de un lado, los principios del estado de derecho para la protección de la libertad burguesa frente al Estado; de otro, el elemento político del que ha de deducirse la forma de gobierno”. *Ibid.*, p. 62.

²³ *Ibid.*, pp. 104-107.

A mediados del siglo XX se amplía el campo de conocimiento de la administración pública hacia las políticas públicas donde “los asuntos públicos enriquecen la cobertura, misión y acciones de la administración pública para que a partir de *lo público*, se revalore su actividad común y de interés general a favor de los diversos públicos de la sociedad”.²⁴ Si bien el concepto de lo público (el estado) correspondía a una campo de atención en particular; a raíz de las transformaciones tanto del Estado como de la administración pública se ha ido perdiendo y fusionando este concepto con las esferas pública y estatal.

Es a partir de la década de los noventa que la administración pública cobra un nuevo sentido, pues junto con el Estado, son los impulsores del desarrollo de la sociedad.

La administración pública debe ser muy sensible para percibir los cambios que se van dando por las crecientes demandas sociales y con esa misma intensidad realizar las adecuaciones y ajustes necesarios para adaptarse a los nuevos tiempos políticos, económicos y sociales. De esta manera, la administración pública debe tener la capacidad no sólo de adaptarse a los nuevos contextos sino incorporarse a ellos.

Actualmente, se entiende que la administración pública es el medio por el cual el Estado ejecuta sus acciones de gobierno y conducción de la vida nacional en concordancia con las atribuciones y funciones que las leyes le confieren: “la administración pública es el gran medio que le permite al Estado gobernar”.²⁵

La forma que tiene la administración pública para ejecutar las acciones de gobierno es a través de la gestión pública la cual se basa en las necesidades y demandas de la sociedad. Un factor fundamental de la gestión pública es la innovación que permite que la administración pública sea más eficaz. La innovación se entiende como “el proceso detonador de una reconfiguración institucional ... capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión pública...”, “innovar: crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión, aplicarse a la tarea de gobierno...con una nueva mística”.²⁶

La gestión pública involucra elementos y operaciones administrativas del gobierno que tiene que ver con las normas políticas mismas que se ejecutan en

²⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 202.

²⁵ *Ibid.*, p. 160.

²⁶ Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México*, pp. 31 y 359.

relación con las actividades de carácter político. Esto es, las normas fundamentales de la organización gubernamental se funden con los propósitos del sistema político.

Esto hace que no se pueda concebir a la administración pública separada de la política. La cuestión de fondo es mejorar y complementar estos dos elementos y sus relaciones para que cumplan con el fin del Estado.

Con base en lo anterior, el Estado y la administración pública están indisolublemente ligados porque el Estado conlleva simultáneamente a la política y a la administración pública. Así, la política y la administración pública son los elementos con que cuenta el Estado para ejercer el gobierno y a través de este procurar su conservación.

1.2.1. La administración pública en México y sus fundamentos constitucionales

En México la administración pública ha evolucionado paralelamente con las transformaciones que ha sufrido el Estado. "De 1917 a 1982 las reformas a la Administración Pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética. Respondía al paradigma de un Estado intervencionista y comprometido con las banderas del bienestar social postuladas por la Revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917".²⁷

Los fundamentos constitucionales de la administración pública mexicana se encuentran en la Constitución que en su parte orgánica es la que establece la forma de gobierno y crea los órganos de gobierno a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones y atribuciones. El apartado orgánico establece no sólo la composición de los órganos y facultades estatales sino también la manera en que se protege la legitimidad del poder estatal. Es en esta parte donde se aseguran las estructuras de poder que (entre gobernantes y gobernados) mantienen la dominación política, dan estabilidad y seguridad al Estado para ejercer su función.

El artículo 40 de la Constitución²⁸ establece la forma de gobierno. La organización política del sistema federal mexicano está dividido en tres ámbitos: federal, estatal y municipal, cada uno de los cuales posee un ámbito

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 163.

²⁸ Art. 40. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 47.

de acción y su correspondiente rango de responsabilidad. En este mismo sentido, la administración pública tiene los mismos tres ámbitos: administración pública federal, estatal y municipal.

En el sistema federal mexicano los estados están sujetos al orden jurídico y bases que establece la Constitución general que son de observación obligatoria sobre la forma que deben adoptar el Estado y el gobierno de las partes integrantes de la federación.

El sistema federal posee dos tipos de normas: aquellas que rigen sobre todo el territorio del Estado y aquellas que rigen únicamente en el territorio de cada una de las entidades federativas que integran el pacto federal y sólo sobre las personas que habitan en el territorio de la entidad de que se trata. Las normas que tienen validez sobre todo el territorio son las del orden federal y, por ende, las que sólo son válidas sobre el territorio y habitantes de un estado son las que emiten las legislaturas locales.

La Constitución federal establece las bases para la validez de las constituciones locales, independientemente de que las constituciones locales hayan sido creadas por los respectivos poderes constituyentes.

Los elementos fundamentales para la organización de las entidades federativas señalados por la Constitución son: la potestad para determinar jurídicamente su régimen interior y las funciones estatales en lo que corresponde a los órganos de cada una de ellas como a cargo de quien queda confiado el ejercicio del poder estatal. Las constituciones locales (los artículos 116 al 122 de la Constitución señalan las limitaciones absolutas y relativas que las constituciones locales deben respetar) no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal. De hecho cuando un estado pertenece a la federación queda inmerso en un sistema político total en el cual los estados miembros ceden una porción de soberanía a cambio del bien común, o de la federación.

“El pacto federal es un pacto de singular especie, un pacto constitucional. Su acuerdo es un acto del Poder Constituyente (entiéndase del pueblo). Su contenido es, al mismo tiempo, contenido de la Constitución federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los estados miembros”.²⁹

²⁹ Carl Schmitt, *Op. Cit.*, pp. 349-350.

El concepto de federalismo, estrechamente vinculado con las relaciones intergubernamentales³⁰, se refiere a la manera más o menos amplia, en que se establecen posibilidades para la acción de los estados con soberanía y cierto grado de autonomía con respecto al poder central. En este caso las facultades locales se definen partiendo de un acuerdo mutuo (que en este caso es la Constitución) entre el poder central y los de los estados. Sin embargo, se deben tomar en cuenta no sólo los aspectos formales de competencias y relaciones de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) sino los problemas asociados al poder y los procesos de decisión del funcionamiento del sistema político. La perspectiva de las relaciones intergubernamentales ofrece la posibilidad de considerar diversos aspectos, en espacios de gobierno distintos, para explicar el comportamiento seguido por los actores en la manipulación y concreción de las acciones públicas.

De 1983 a 1988, dentro del marco global del cambio estructural del Estado, la Administración Pública inicia un proceso de redimensionamiento cuyo objetivo es reducir el tamaño del aparato administrativo del Estado.³¹

Para el período de 1988 a 1994 continúa la reducción de la administración pública pero ahora bajo el concepto de reforma del Estado.³² El objetivo es continuar con la reducción no sólo de las entidades y bienes de la administración pública sino que también involucra una reducción sustancial de su personal.

Como se señaló anteriormente la administración pública mexicana tiene un antecedente de gran centralismo basado en nuestra propia historia. Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha visto un cambio gradual para dotar a la administración pública federal, pero sobre todo a la estatal y municipal de una mayor autonomía y capacidad de gestión. Esta situación se ha generado por la presión que ha ejercido la sociedad en busca de nuevos espacios, la descentralización de la gestión pública y la redistribución del poder político manifestado a través de un mayor acceso de los partidos políticos de oposición al poder.

³⁰ William Anderson define las relaciones intergubernamentales como "un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación", citado en Rodolfo García del Castillo, *Op. Cit.*, p. 30.

³¹ "Destaca en este caso la política de privatización, fusión, liquidación y transferencias de organismos y empresas públicas que llegaron a la suma de 1115 entidades", Ricardo Uvalle Berrones, *Op. Cit.*, p. 165.

³² "Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador". *Ibid.*

A través de procesos electorales más competitivos se ha dado un vertiginoso acceso de los partidos políticos de oposición a cargos de elección popular en gubernaturas y ayuntamientos. Independientemente de los resultados gubernamentales de estos gobiernos, se ha visto que forman parte activa y determinada de una nueva relación intergubernamental que busca una mayor autonomía y mayor capacidad de gestión de las autoridades locales.

2. LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EN CANADÁ

2.1. La evolución del municipio en México

2.1.1. El municipio en la época precolombina

“El *calpulli* fue la célula de la organización política, económica y social de las diversas tribus que habitaron el México prehispánico”.³³

En los *calpullis* habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente tierras agrícolas las cuales trabajaban y cultivaban. A cambio de estos derechos sobre la tierra, estaban obligados ante el *tlatoani*, jefe de la tribu, a pagar un tributo en especie el cual consistía, principalmente, en productos de maíz, frijol, calabaza y chile. Asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo como el cultivo de otras tierras que se dedicaban a la construcción de obras públicas y al sostenimiento del aparato de gobierno, jueces y la guerra.

El *calpulli* era una unidad económica autosuficiente en la cual sus integrantes eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia. Contaba con sus propios dioses, festividades religiosas, con un jefe militar y con representantes comunales designados por la misma comunidad.

Si bien cada *calpulli* tenía que tributar tanto al Imperio azteca como a su *tlatoani* en particular, el Imperio sólo se interesaba por la apropiación del producto y el trabajo indígena mediante el tributo, dejando inalterable la organización interna tanto política, económica, militar y religiosa de las comunidades.

En cuanto a la organización política, el *calpulli* tenía su propio gobierno que estaba constituido por un consejo de jefes integrado por los hombres más ancianos de cada familia. Dicho consejo designaba a todos los funcionarios del *calpulli*, quienes desempeñaban los cargos durante toda su vida. Los principales cargos eran el *teachcauh* que se ocupaba de la administración, de organizar el trabajo, de la distribución de los productos indígenas, de la administración del régimen comunal agrario, de la conservación del orden e impartición de la justicia y el *teculli* que era el jefe militar. Otros miembros importantes del *calpulli* eran los sacerdotes y los médicos brujos.

³³ Centro Nacional de Estudios Municipales, El desafío municipal, p.159.

El *calpulli*, como célula de la organización social y política, fue progresivamente destruido a raíz de la colonización española hasta que sucumbió a mediados del siglo XVI. Sin embargo, ciertas tradiciones indígenas como el respeto a la autoridad de los ancianos que sobrevivió bajo la dominación española y fue lo que permitió la transmisión de la historia de sus pueblos, de su experiencia y de sus conocimientos prevalecieron en la colonia.

2.1.2. El municipio en la Colonia y el México Independiente.

La conquista destruyó no sólo al *calpulli* como forma de organización sino también todas aquellas actividades y conocimientos que regulaban la vida social indígena y dio paso a un nuevo sistema económico y político que marcó el inicio del centralismo en México.

Durante la época colonial, la producción económica estuvo sujeta al control de la metrópoli, de manera que las actividades productivas se organizaron en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes. Esto dio origen a la creación de centros regionales de producción económica y al establecimiento de ciudades de orden administrativo y militar. Esta situación promovió que los españoles instauraran a la Colonia como un sistema político que garantizara y salvaguardara sus privilegios e intereses.

Durante el período colonial, el sistema político estaba integrado: a nivel peninsular, por un rey, sus secretarios y el Consejo de Indias (institución establecida en España que se ocupaba de la administración y justicia de las colonias americanas); a nivel novohispano, por el virrey y la Audiencia (organismo español residente en la Nueva España que resolvía todos los asuntos sobre juicios civiles); a nivel provincial por los gobernadores y corregidores y a nivel local por los cabildos o ayuntamientos.

Todas estas instancias estaban subordinadas a la voluntad y decisiones del virrey, y éste a su vez dependía de la voluntad y decisiones del rey de España.

El México colonial estaba dividido en: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la provincia de Yucatán. Cada una de éstas tenía provincias representadas por corregidores.

Las provincias contaban, a su vez, con pueblos que tenían la categoría de cabeceras o sujetos. Las cabeceras eran las capitales de las regiones. Sus dirigentes políticos tenían la función de recolectar los tributos de los pueblos y

entregarlos a los españoles. Las poblaciones que formaban una cabecera fueron designadas con el nombre de sujetos.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue en parte retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en señores y su área de influencia se convirtió en cabecera. Como antes, siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en lugar de entregarlo al Imperio azteca tenían que entregarlo a los españoles.

Las unidades que en la colonia se llamaron sujetos fueron directamente los llamados *calpullis* prehispánicos, los cuales continuaron con la obligación de rendir tributo.

El sistema de cabeceras y sujetos provocó cambios sustanciales en la sociedad indígena y significó la suplantación del poder indígena por un poder español.

Se marcó como obligatoriedad que en todas las cabeceras debía implantarse un cabildo o ayuntamiento (Hernán Cortés fundó en 1519 la Villa Rica de la Veracruz que fue el primer ayuntamiento de la América continental. Posteriormente, en 1521 se estableció en Coyoacán el primer ayuntamiento metropolitano) que fue la unidad básica de la administración política novohispana.

Desde sus inicios, y hasta finales del siglo XVII, los cabildos eran mixtos: con españoles e indígenas.

Los cabildos se convirtieron en la garantía de la institucionalización del poder español sobre los pueblos indígenas.

El número de funcionarios por cabildo fue variable, pero en general en las poblaciones pequeñas había un alcalde y un regidor y en las grandes dos alcaldes y cuatro regidores. Además, los cabildos contaban con los escribanos quienes se encargaban del registro de todas las actividades de la administración municipal

A mediados del siglo XVI se estableció el pago de salarios para los funcionarios de los cabildos y creció significativamente el número de los mismos. Sin embargo, los cabildos mixtos no sobrevivieron por mucho tiempo pues las autoridades españolas desplazaron a las indígenas y éstas fueron perdiendo el interés por participar. De esta manera, se debilitaron los cabildos en los que participaron los indígenas y se concretaron aquellos integrados exclusivamente por españoles.

En sus inicios los cabildos de españoles (1519-1767) tuvieron cierta autonomía manifestada a través de cabildos abiertos y juntas de procuradores. Sin embargo, la creciente intervención de la monarquía española modificó y centralizó el funcionamiento de los cabildos.

Una de las principales funciones de los cabildos, durante este período, fue la distribución de la producción y la regulación de los precios mediante la institución de los pósitos que proporcionaban grano barato especialmente para los indígenas y españoles pobres y las alhóndigas que evitaban el libre comercio de granos desplazando a los intermediarios de dichos productos.

Los ingresos de los cabildos provenían principalmente de la recolección de los tributos aún cuando también tenían los ingresos propios y los arbitrios. Los ingresos propios venían del arrendamiento o administración directa de la tierra y los arbitrios eran los impuestos cobrados por negocios mercantiles y oficios.

A finales del siglo XVIII, la política de España ejercida en sus colonias cambió dando paso a un nuevo centralismo basado en el modelo de administración francés. Este modelo confería al Estado el carácter de un poder único frente a instituciones como la Iglesia, las distintas entidades gubernamentales y los diversos funcionarios públicos.

Al morir Carlos II, último monarca de la Casa de los Habsburgo, fue designado como rey de España Carlos III, representante de los Borbones, quien emprendió una serie de reformas³⁴ en España y en las colonias. Se estableció una nueva división político administrativa del territorio mexicano designada con el nombre de Intendencias.³⁵ A través de este sistema el intendente controlaba todos los asuntos objeto de la administración municipal por lo cual el poder se depositaba tanto en el virrey como en el intendente quienes eran representantes directos del Estado español.

La dependencia de los municipios con relación a la autoridad central se agudizó pues el rey dispuso, en 1767, el establecimiento en la ciudad de

³⁴ "Las reformas borbónicas de Carlos III (1759-1788), entre las que destacan las ordenanzas de intendentes, centralizaron la administración edilicia provocando el descontento de las autoridades criollas representantes de los intereses locales en los cabildos y ayuntamientos". Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Administración Pública de México*, p. 277.

³⁵ "Las Intendencias eran entidades que estaban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española llamados intendentes quienes limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que a finanzas se refiere... El intendente organizaba las actividades agrícolas, comerciales, mineras, la creación de caminos, la conservación de calles, la construcción de edificios municipales". Centro Nacional de Estudios Municipales, *Op. Cit.*, p.172.

México de una contaduría mayor que llevara el control de todas las municipalidades.

Esta situación de dependencia total a la autoridad central y al estado español continuó hasta principios del siglo XIX cuando un grupo de criollos comenzó a cuestionarse la concentración del poder político y la riqueza en manos de los españoles.

El ayuntamiento de la ciudad de México, junto con los ayuntamientos de las principales regiones agrícolas, mineras y comerciales de la Nueva España, fueron los portavoces del descontento criollo. En este tiempo, los ayuntamientos se convirtieron en el principal núcleo del descontento popular que devino en el movimiento de Independencia.

Durante el período independiente la evolución del municipio se vio fuertemente afectada pues su desarrollo dependió del curso que iban tomando los acontecimientos políticos.

Al concluir el movimiento de Independencia hubo de organizarse un nuevo gobierno con un nuevo régimen de gobierno.³⁶

En un ambiente de crisis general económica y política se comenzaron a realizar ciertos avances en el aspecto político administrativo de los municipios pero la persistencia de los conflictos políticos ocasionó que se suspendiera cualquier tipo de reforma municipal.

A finales de 1822 inicia la caída de Iturbide y se proclama la República que divide a los políticos en federalistas y centralistas.

Los federalistas luchaban por la autonomía de los estados, la restricción de los militares y aspiraban a un tipo de federalismo al estilo de Estados Unidos; mientras que los centralistas pretendían reforzar el poder de los terratenientes, del alto clero y de los militares implantando una república al estilo francés.

A la caída de Iturbide se estableció un régimen federal y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente.

La Constitución de 1824 proclamó una forma de gobierno republicana, representativa, federal, pero no hizo referencia al tema municipal.

³⁶ "De conformidad con el Plan de Iguala firmado el 24 de febrero de 1821 y el Tratado de Córdoba del 24 de agosto del mismo año, el país era gobernado por una monarquía que tenía su base en un sistema constitucional". *Ibid.*, p. 175.

En 1833 Santa Anna, apoyado por los federalistas, logró llegar al poder; sin embargo, pronto los traicionó y estableció una alianza con los centralistas. Los federalistas abandonaron el gobierno y el Congreso fue disuelto.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que establecieron el funcionamiento del nuevo régimen centralista. Mediante estas leyes se dividió el territorio en Departamentos, éstos en Distritos y éstos en Partidos.

La Constitución centralista (de 1836) fue la primera que reglamentó la vida municipal: dispuso que las autoridades del municipio deberían ser de elección popular y que los ayuntamientos tenían derecho a recolectar e invertir sus propias rentas e impuestos. Sin embargo, esta libertad municipal era teórica pues los ayuntamientos dependían del poder político de los Prefectos y Subprefectos.

En 1843 una Junta Nacional Legislativa nombrada por Santa Anna expidió una nueva Constitución centralista denominada Bases de Organización Política de la República Mexicana que dividió al territorio en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipios. El régimen interior de los municipios quedó supeditado a los gobernadores y Asambleas Departamentales quienes designaban a los funcionarios del Ayuntamiento y expedían sus reglamentos.

De 1846 a 1855 un movimiento popular destituye este régimen y restablece la Constitución de 1824 a la que se le adicionaron las Actas de Reforma.

Los liberales instalaron el Congreso que aprobó la nueva Constitución en 1857, la cual abandonó nuevamente lo relativo al municipio que quedó en manos de los gobernadores quienes ejercieron un control político sobre los ayuntamientos y absorbieron sus atribuciones.

Con la dictadura porfirista la organización político administrativa se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en el dictador. Los municipios no tenían ninguna relevancia pues el gobernador y las autoridades superiores intervenían directamente en los asuntos municipales.³⁷

³⁷ "Esta situación es considerada como una de las causas importantes que dio origen al fermento de la revolución. Se elevó como bandera de lucha la postulación del municipio libre, en su sentido moderno". Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. Cit.*, p. 278.

2.1.3. El municipio a partir del siglo XX.

La Revolución Mexicana buscaba alcanzar una mayor justicia social y democratización de la vida nacional tanto en el aspecto político, económico y social.

La democratización enfocada a una real participación de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes aplicaba no sólo para la presidencia de la república y los gobernadores sino también para los presidentes municipales.

El problema de la falta de autonomía municipal fue planteado por el Partido Liberal Mexicano y por la "Ley general sobre libertades municipales" que promulgó Emiliano Zapata en 1916 la cual contenía 22 artículos que reglamentaban la autonomía política, económica, y administrativa del municipio.

Una vez consumada la Revolución algunas de estas disposiciones fueron retomadas por el Congreso Constituyente al elaborar el artículo 115 constitucional. Sin embargo, este artículo fue objeto de una larga polémica³⁸ de los constituyentes.

No obstante los buenos propósitos plasmados en la Constitución y específicamente en el artículo 115 que fortalecían al municipio, los aspectos económicos por los que atravesaba el país no pudieron generar un apoyo decidido al municipio. El modelo de desarrollo económico que había tenido el país había debilitado el poder político y económico de las autoridades locales.

Los años posteriores al Constituyente de 1917 fueron de reconstrucción del plano político y económico. Desde esta fecha y hasta 1982 la evolución del municipio no sufrió mayores cambios y fue adaptándose a los cambios, políticos y económicos que sufría el país.³⁹

³⁸ La fracción segunda del citado artículo restringía la hacienda municipal. De esta manera, se le daba libertad política al municipio para elegir a sus gobernantes pero se le acotaba por el lado del dinero pues tenía que tener pleno consentimiento del gobierno del estado para administrar su hacienda. Después de varias sesiones se acordó que la fracción segunda quedara redactada en los siguientes términos: "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades". Centro Nacional de Estudios Municipales, *Op. Cit.*, p. 191.

³⁹ "La Gran Depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial desactivaron la economía internacional. En México las exportaciones e importaciones disminuyeron pues el mercado mundial se contrajo. Ante esto, el Estado aplicó una política consistente en la sustitución de importaciones, con lo cual se deseaba generar un proceso de industrialización del país. Para la realización de esta política se estimuló primero la producción nacional de bienes de consumo inmediato (1936-1952), más tarde la de bienes de consumo duradero (1953-1965) y... la de bienes intermedios y de capital (1966-1982)". *Ibid.*, pp. 192 y 193.

En 1981 y 1982 se realizó una amplia consulta popular que incluyó reuniones sobre el tema de municipio en los 31 estados de la República. Recién tomó posesión en diciembre de 1982 como presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó al Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional más importante de su historia, misma que fue aprobada después de haber sido sometida a la consideración de las legislaturas locales.

En 1987 se realizó otra reforma que introdujo el principio de representación en la elección de ayuntamientos y se estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

El artículo reformado, que tuvo vigencia a partir del 3 de febrero de 1983, inició una nueva etapa en la evolución del municipio al proporcionarle un marco legal constitucional más adecuado y acorde con los tiempos.

2.2. Evolución del municipio en Canadá.

2.2.1. El régimen francés

Durante el régimen francés (1608-1760) prácticamente no hubo gobierno municipal pues las autoridades de Francia habían centralizado el poder del rey creando en las provincias existentes, Ontario y Quebec, un poder casi ilimitado para las autoridades impuestas por el gobierno francés.

En este periodo hubo un par de intentos para instituir algún tipo de gobierno municipal llamado síndicos del pueblo (1643). Estos síndicos eran oficiales electos por votación en los centros urbanos de Quebec, Montreal y Tres Ríos y tenían el derecho de asistir al Consejo de la Colonia a expresar los sentimientos de sus comunidades.

En 1663, se preparó la elección de una figura municipal, llamada *Board of Aldermen*, que se refiere a un consejo de ancianos en Quebec, pero pronto llegó una orden de Francia para poner fin a dicha figura.

No obstante, estas figuras municipales eran vistas con desconfianza por la escasa población pues consideraban que era mejor que cada persona planteara directamente sus necesidades ante la Colonia a que uno hablara en nombre de los demás.

2.2.2. El régimen británico

Durante el régimen británico (1760-1870) el gobierno estaba controlado por autoridades militares.

En el período 1763-1791, Canadá fue gobernada por un gobernador y un consejo legislativo que poco ayuda dio para la creación de un gobierno local. En 1764, el gobernador estableció “Cortes de Sesión” compuestas de juzgados de paz que sólo atendían asuntos de menor importancia. En estos años se creó una figura llamada *Baillis* que eran inspectores de caminos y puentes que actuaban como agentes de la policía. Estos *Baillis* eran electos por la gente y ratificados por el gobernador con el consentimiento del Consejo de la Colonia.

Durante los primeros años de este período la gente tenía poco que hacer o que ver con la administración local, siendo los asuntos religiosos donde únicamente tenían injerencia directa. Así hasta 1841 los asuntos de cada jurisdicción eran regulados por la iglesia (a través de sus ministros) y por la milicia. Cabe destacar que a diferencia de lo que sucedió en México en la Independencia en la cual los curas tenía un papel importante en la vida política y la lucha por el cambio, en Canadá la presencia de los clérigos no fue determinante para su independencia pues los ministros se circunscribían sólo a cuestiones de índole eclesiástica.

Para los años de 1870, el número de habitantes estaba aumentado y las viejas formas de gobierno ya no respondían a las nuevas necesidades de gobierno local. Durante esos años, la guerra de independencia de los Estados Unidos generó una gran migración de leales de las colonias americanas a las provincias de Canadá, principalmente a Nueva Escocia, Ontario y Quebec.

En esa época, la migración de norteamericanos a Canadá impulsó la creación de gobiernos locales pues los recién llegados traían un antecedente mucho más elaborado de lo que era y debía ser un gobierno local comparado al grado de avance que a este respecto existía en Canadá.⁴⁰

Las formas de organización municipal que llevaron los norteamericanos a Canadá fueron de dos tipos: el modelo de Nueva Inglaterra y el tipo del Sur.

⁴⁰ Del total de migrantes “aproximadamente tres cuartas partes de los leales que llegaron a Canadá provenían de la colonia de Nueva York donde las instituciones locales y la experiencia era más similar a la de Nueva Inglaterra que a la de las tierras del sur. Así el comienzo de los gobiernos municipales en Canadá se vio altamente influenciado por la experiencia de Nueva Inglaterra”. Kenneth Grant Crawford, *Canadian municipal government*, p. 22. Traducción del autor de la tesina.

Las colonias de Nueva Inglaterra habían sido colonizadas por gente de clase media de tipo puritano caracterizadas por tener independencia de pensamiento y que había desarrollado una vigorosa forma de autogobierno local. La característica principal de este autogobierno era la Junta del Pueblo integrada por hombres selectos que tenían, generalmente, una visión clara y global de la problemática municipal. Aun cuando estas Juntas del Pueblo estaban sujetas a la aprobación de la Corte de Sesiones, en la práctica los habitantes ejercían el autogobierno.

En las colonias del Sur había un rango más amplio de tipos sociales, que incluían desde una clase aristócrata pasando por una clase media y baja, pero que en todos los casos era la minoría blanca quien aseguraba el derecho de gobernar tanto en asuntos locales como generales.

Una vez asentados los recién llegados y al aumentar la población, las comunidades se vieron en la necesidad de proveer el mantenimiento de la ley y el orden. Ante esto, un número importante de ex oficiales, de entre los leales, fueron comisionados como magistrados para guardar el orden y por una ordenanza de 1785 se crearon jurisdicciones para este fin.

Los leales quienes habían estado acostumbrados a una mayor autonomía en las colonias de donde venían, pidieron e impulsaron un sistema de autogobierno en su nueva patria. Sumando a este reclamo, no estaban de acuerdo con el sistema de tenencia de la tierra que operaba en Canadá.

En 1788 se comenzó con lo que sería la primera división municipal cuando para dar una más adecuada administración a los asentamientos del Oeste se dividió el distrito de Montreal en cuatro distritos (Lunenburg, Mackenburg, Nassau y Hesse). Dotando a los nuevos distritos de jueces de la corte, jueces de paz, un alguacil, y los demás oficiales necesarios para poder contar con un gobierno local.

En la medida en que la población continuaba creciendo los problemas demandaban de una toma de decisión más enérgica que pudiera enfrentarlos. Para atender esta situación, se dotó de más y mayores poderes al gobierno local para el manejo de sus propios asuntos.

Como consecuencia de la presión de los leales por crear autogobiernos se firmó el Acta Constitutiva de 1791.⁴¹

⁴¹ Dicha ley "dividió la antigua provincia de Quebec en dos colonias, Canadá Alto y Canadá Bajo, y concedió a cada una de ellas su primera asamblea de representantes, institución que había existido en Nueva Escocia

Dentro del marco de esta Constitución, la colonia comenzó a crecer económica y demográficamente y se realizaron los primeros esfuerzos por lograr la autonomía interna.⁴²

En 1792, se dio un paso más hacia la creación de un gobierno municipal al dividir a los distritos en condados con fines militares y con representantes electos del nuevo parlamento. Sin embargo, no fue sino hasta 1849 cuando el condado superó al distrito como una subdivisión territorial con propósitos y poderes más definidos como una entidad municipal.

2.2.3. Conformación de la Confederación

Hacia mediados del siglo XIX las colonias Canadá, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Isla del Príncipe Eduardo y Terranova enfrentaban, por separado, una carga creciente de gastos públicos en la construcción de ferrocarriles y canales. Cada una de ellas tenía mercados limitados, ya que, con la adopción en Inglaterra de la teoría de liberalismo se terminó el tratamiento preferencial de Gran Bretaña. A esta situación se añadió el hecho de que en la década de 1860 apareció la amenaza cada vez más hostil de Estados Unidos después de terminar su guerra civil. Estos acontecimientos unidos al aliento de Inglaterra, deseosa de reducir sus compromisos en América del Norte dio como resultado, en 1865 la decisión de avanzar hacia una federación en Canadá. Esta federación se logró el 1 de julio de 1867, fecha en que se conformó la Confederación, y se firmó la Constitución llamada Estatuto de la América Británica del Norte.

La Constitución del 1 de julio de 1867 marcaba una organización federal muy centralizada, con claro dominio del gobierno central y dejaba a las provincias jurisdicción sobre asuntos de carácter local. Este marcado centralismo fue causado por teorías que relacionaban la guerra civil americana con la cuestión de los derechos de las provincias; sin embargo, el desarrollo posterior mostraría una tendencia a reafirmar el provincialismo. La nueva nación era una monarquía parlamentaria que se adhería a los principios establecidos por la Corona británica y contaba con un gobernador general y una asamblea con dos cámaras, las de Senadores y la de los Comunes.

El Estatuto dividía al Canadá de ese entonces en cuatro provincias. La provincia de Canadá, antes de la Confederación, se convirtió en las

desde 1758". Dirección de Información y Estadística de Canadá, Canadá, manual sobre las condiciones actuales y progresos recientes, p. 47.

⁴² "Esto se logró en 1849, pero sólo después de las dos rebeliones de 1837, fracasadas, del Alto y Bajo Canadá y de la reunificación de ambas colonias en 1841". *Ibid.*

provincias de Ontario y Quebec; los límites de Nueva Escocia y Nueva Brunswick permanecieron iguales. En 1870 el Parlamento de Canadá creó Manitoba; en 1871 se unía a la Confederación la Columbia Británica, siguiendo en 1873 la Isla del Príncipe Eduardo. En 1905 el Parlamento incorporó las provincias de Saskatchewan y Alberta, en 1949 ingresó Terranova y finalmente el 3 de abril de 1999 se creó el Territorio Nunavut.

Así, desde los inicios de la conformación de la Confederación se comenzaron a crear municipios primero en la parte Este y, conforme se fue colonizando, en el Oeste.

Los colonizadores, o pioneros, que fueron al Oeste veían a la institución municipal como una parte natural de la organización de la comunidad. Esta falta de lucha entre las autoridades de las provincias y las comunidades en relación al autogobierno permitió un avance de la gestión municipal.

En los primeros años de gobierno municipal se copió en todo Canadá el sistema municipal vigente en Ontario (que a su vez era un autogobierno basado en el modelo de Nueva Inglaterra que como ya se vio procedió de los inmigrantes norteamericanos). Sin embargo, conforme se fue colonizando el Oeste, la experiencia demostró que diferentes lugares y condiciones requerían ajustarse a las necesidades específicas de cada región.

Así, el desarrollo de la administración municipal en las provincias del Este varió de las provincias del Oeste. En estas últimas el desarrollo municipal llegó después por proceso de colonización y los problemas se acentuaron por la rápida expansión la cual obligó a las autoridades federales a delegar cada vez más las funciones de gobierno. Esta situación provocó que las provincias del Oeste asumieran la responsabilidad en la administración municipal.

De esta manera se observa que la evolución de las instituciones municipales en Canadá está íntimamente ligada a su historia y desarrollo la cual varía de provincia a provincia debido a factores que tuvieron que ver con su colonización.

3. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y CANADÁ

3.1. Forma de gobierno y división territorial

México es una República representativa, democrática y federal, gobernada bajo las leyes de la Constitución de 1917, con sus consecuentes reformas y adiciones. Se encuentra dividido en 31 estados y un Distrito Federal.

Canadá es un Estado federal parlamentario creado en 1867 que se rige por los principios del Acta Constitucional de 1867, basada en la Constitución de 1867, con sus consecuentes reformas y enmiendas. Canadá está dividido en diez provincias y tres territorios: las provincias son Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nueva Brunswick, Terranova, Nueva Escocia, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Quebec y Saskatchewan. Los territorios son Los Territorios del Noroeste, Nunavut y el Yukón.

3.1.1. División de poderes

La doctrina política que ha tenido mayores repercusiones en la organización de los Estados modernos es la doctrina de la división de poderes de Montesquieu:

“El estudio del sistema constitucional inglés permitió al barón de Montesquieu llegar a los siguientes planteamientos:

- Las funciones del Estado son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.
- Para garantizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del Estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.
- No deben reunirse dos funciones en un solo órgano, porque ello conduce al absolutismo, es decir al abuso del poder.
- La función ejecutiva y la función judicial tienen naturaleza semejante: ambas atienden al cumplimiento o ejecución de las leyes, pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes”.⁴³

⁴³ Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. Cit.*, pp. 102 y 103.

En América y en Europa la aplicación de dicha teoría se concretó en la Constitución de los Estados Unidos de América y en la Declaración de Derechos francesa, ambas de finales del siglo XVIII.

Tanto en México como en Canadá se adoptó el esquema de la división de poderes con dos modalidades distintas. La diferencia entre ambos sistemas constitucionales tiene que ver con la composición de las fuerzas políticas que actúan en el poder legislativo. Así se generó un sistema presidencialista, para México; y un sistema parlamentario para Canadá.

En el sistema presidencial, el presidente de la República es el jefe natural de su partido. Como ese partido tiene la mayoría de las curules en ambas cámaras apoya las iniciativas del ejecutivo puesto que emanan de una misma concepción ideológica. No obstante en los casos de democracias altamente competitivas esta situación se vuelve más compleja pues los partidos de oposición se unen y forman bloques para aprobar o rechazar leyes o acuerdos parlamentarios.

En el sistema parlamentario el poder ejecutivo recae en el primer ministro (puesto que el jefe de Estado tiene funciones básicamente representativas) el cual emana de un Gabinete que a su vez está integrado por miembros del Parlamento que pertenecen al partido que tiene la mayoría de las curules.⁴⁴

En México la titularidad del poder ejecutivo reside en el presidente de la República y, subordinadamente, en sus secretarios de Estado.

Por una diversidad de razones (históricas, políticas, sociales, económicas y hasta de prácticas parlamentarias) en México existe una preponderancia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo y judicial. Sin embargo, esta situación tiende paulatinamente a ir desapareciendo pues, tanto el legislativo como el judicial cada vez logran mayor grado de independencia.

⁴⁴ "De esta circunstancia se siguen dos conclusiones:

- a. Que quienes integran el poder ejecutivo son miembros, a la vez, del poder legislativo lo cual tiende a disminuir la separación tajante de poderes, no obstante que los miembros del parlamento que integran el gabinete dejan de actuar en función legislativa y actúan preponderantemente como poder ejecutivo.
- b. Que quienes *forman gobierno*, es decir, los miembros del gabinete, pertenecen al partido que mayoritariamente está representado en el propio parlamento. Entre el poder ejecutivo y legislativo existe un vínculo político estrecho que permite a ambos poderes actuar de consenso. La actuación conjunta de ambos poderes no sólo es práctica política, sino obligación constitucional. Cuando la mayoría parlamentaria, por sí misma o con el apoyo de miembros de la oposición, rechaza una sola de las iniciativas de gobierno se dice que éste perdió la confianza en el parlamento y debe ser destituido y organizado nuevamente". *Ibid.*, pp. 104 y 105.

El poder legislativo en México está representado por el Congreso de la Unión, que se compone de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La cámara alta es el Senado, con 128 miembros (64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional) elegidos popularmente para un periodo de 6 años. Se nombran dos senadores por cada estado y por el Distrito Federal. La cámara baja es la de los Diputados, compuesta por 500 miembros designados para un periodo de 3 años: 300 diputados son elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 de acuerdo al sistema de representación proporcional.

El poder judicial tiene en la Suprema Corte de Justicia de la nación su más alto tribunal, el cual está integrado por 11 miembros. El Tribunal Superior de Justicia ejerce el poder judicial en cada uno de los 31 estados de la República. En 1994 fue creado un órgano, Consejo de la Judicatura, que realizaría funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial. Entre las principales funciones de este órgano estaba nombrar a los jueces del país (hasta abril de 1999 había nombrado aproximadamente al 45% del total de jueces). Sin embargo, el Consejo de la Judicatura asumió funciones que le restaron fuerza y autonomía a la Suprema Corte por lo que a través de una iniciativa del Ejecutivo federal (aprobada por el pleno de la Cámara de Senadores el 27 de abril de 1999) se reformaron diversos artículos constitucionales para dar mayor preponderancia y autonomía a la Suprema Corte sobre el Consejo de la Judicatura.

En Canadá el jefe de Estado es un gobernador general (Romeo Leblanc) nombrado por el Gabinete por un periodo de cinco a siete años. Salvo circunstancias extraordinarias⁴⁵ el gobernador general prácticamente no tiene atribuciones ni facultades en materia ejecutiva y de gobierno.

El jefe del gobierno es el primer ministro (Jean Chrétien) el cual es responsable ante el Parlamento. Entre sus principales atribuciones está nombrar a su Gabinete, por lo que el primer ministro también es el Jefe del Gabinete, el cual a su vez está integrado por miembros del Parlamento que pertenecen al partido político que tiene la mayoría de los escaños. La

⁴⁵ Las circunstancias de excepción en la que puede intervenir el gobernador general son en caso de que "muriese el primer ministro el gobernador general debería elegir otro de entre el partido mayoritario del Parlamento para ocupar el puesto hasta que dicho partido pueda elegir a un nuevo jefe. Asimismo, si un Gabinete se encontrase después de una elección con menos de la mitad de los escaños en el Parlamento y pidiese entonces elecciones inmediatas, el Gobernador General tendría que rehusar, ya que todo nuevo Parlamento debe, al menos tratar de administrar los asuntos públicos". Dirección de Información y Estadística de Canadá, *Op. Cit.*, p. 141.

diversidad de funciones y atribuciones hacen que donde realmente se detente el poder sea en el Gabinete.⁴⁶

El Parlamento canadiense está formado por la Cámara de Senadores y la Cámara Baja o de los Comunes o de Diputados. El Senado está compuesto por 104 miembros, designados por el Gabinete tras consulta con el primer ministro. Tiene facultades de legislar con excepción de los proyectos relacionados con impuestos, los cuales corresponden a la Cámara Baja. Teóricamente el Senado puede rechazar cualquier proyecto de Ley pero en la práctica muy raramente lo hace. La Cámara de Diputados está compuesta por 295 miembros electos de forma democrática y proporcional a la población de cada provincia (cada distrito electoral elige a un diputado). La Cámara dedica el mayor tiempo a los asuntos del Gabinete y casi toda la legislación emana de este.

El poder judicial en Canadá deriva del derecho común o consuetudinario británico.⁴⁷ El poder judicial tiene independencia del legislativo y del ejecutivo. El máximo tribunal es el Tribunal, o Corte Federal, de Canadá compuesto por nueve jueces y creado en 1875. Este atiende apelaciones de los Tribunales de Apelación y asesora al gobierno federal en casos específicos como las controversias constitucionales. También existen tribunales federales, provinciales⁴⁸, de condado o distrito y juzgados municipales.

⁴⁶ "El Gabinete nombra a los miembros del Senado, los jueces de los altos tribunales, de los tribunales de distrito y los de condado, y a los vice-gobernadores de las provincias, puede anular cualquier ley provincial dentro del primer año de su adopción, manda a las fuerzas armadas, nombra a los empleados públicos, indulta a los criminales, declara la guerra, hace la paz, nombra a los embajadores, concluye o ratifica tratados, y establece reglamentos dentro de los límites fijados por las Leyes del Parlamento ...El Gabinete se compone ... en la práctica ... de los titulares de los ministerios y habitualmente también de algunos ministros de Estado sin cartera...Por costumbre, todos los ministros ocupan un escaño en una u otra Cámara ... El Gabinete no tiene un período de duración determinado. Está facultado hasta la renuncia o muerte del primer ministro. Si un partido de oposición gana más de la mitad de los escaños en una elección general, el Gabinete dimite y el Gobernador General invita al jefe del partido victorioso a formar gobierno. El nuevo primer ministro elige a su Gabinete entre los miembros de su partido ... el Gabinete debe estar integrado por al menos un ministro de cada provincia y que las provincias más pobladas tengan mayor representación ... El Gabinete se encarga de todas las competencias que no se han asignado específicamente a las provincias, como la educación, la salud, los impuestos locales, la regulación del comercio local y los préstamos bancarios". *Ibid.*, pp. 141-143.

⁴⁷ A excepción de "Quebec que ha elaborado su propio Código Civil ... y ha adaptado, de hecho, el derecho civil francés a las necesidades de la provincia de Quebec". *Ibid.*, p. 146.

⁴⁸ "Los tribunales provinciales son establecidos por las asambleas legislativas de cada provincia, por lo que su designación varía de una provincia a otra, aunque su estructura sea más o menos análoga". *Ibid.*, p. 149.

3.1.2. Gobierno estatal o provincial

En México los estados adoptan una forma de gobierno (republicana, representativa y democrática) y división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) igual que la federal.

Aún cuando los estados gozan de relativa autonomía (consagrada en los artículos 116 al 122 de la Constitución) y soberanía están obligados a respetar el Pacto federal.⁴⁹

Los estados para el desempeño de sus funciones⁵⁰ se apoyan de varias secretarías o dependencias (similares a las federales) que acuerdan directamente con los gobernadores y están facultadas para emitir la reglamentación correspondiente.

En Canadá el jefe del gobierno de cada provincia es un primer ministro, responsable ante una asamblea legislativa de carácter unicameral; los comisionados asignados por el gobierno federal gobiernan el Yukón y los Territorios del Noroeste.

Las provincias tienen una estructura de gobierno similar a la federal, con la diferencia básica de que ninguna provincia tiene Cámara de Senadores.

Los Territorios dependen directamente del gobierno central y del Parlamento pero gozan de una creciente autonomía. Están gobernados por un comisionado, nombrado por el gobierno federal y asistido por un Consejo elegido por siete miembros.

En mayo de 1992 los votantes canadienses aprobaron una decisión gubernamental para crear en los Territorios del Noroeste un territorio con un autogobierno para el pueblo esquimal o *inuit*. El nuevo territorio denominado Nunavut ("nuestra tierra" en *inuit*) cuenta una superficie de 2 millones de kilómetros cuadrados y aproximadamente 25 mil indígenas los cuales 85 por ciento son *inuit* los cuales tienen el control de importantes yacimientos minerales de la zona, fue creado el 3 de abril de 1999. Con la creación del

⁴⁹ "...las Constituciones de los Estados ... en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto federal". Artículo 41, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 47.

⁵⁰ "Función de gobierno ... Función de finanzas ... Función de fomento económico ... Función de educación y servicios sociales ... Función de programación y presupuesto ... Función de procuración de justicia ...". Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. Cit.*, p. 234.

territorio Nunavut se le reconoció a las minorías étnicas el derecho al autogobierno con un alto grado de autonomía en todos los órdenes.⁵¹

La Constitución de Canadá en sus artículos 58 al 68 hace referencia a las Constituciones provinciales las cuales rigen sólo en el territorio de cada Estado. La actividad legislativa de las provincias se ejerce de un poder conferido por el Parlamento a las asambleas legislativas. Cada legislatura provincial tiene la facultad exclusiva de modificar la Constitución provincial⁵² (excepto en lo que concierne a las facultades y funciones del gobernador).

3.2. Administración pública municipal

El municipio tiene los mismos elementos constitutivos que se manejan en la Teoría General del Estado (población, territorio y poder) a través de los cuales se puede definir al municipio por los elementos que los integran.

Estos tres elementos (o espacios) ligados entre sí y otros más como el espacio económico dan una concepción de lo que es el municipio: la población, entendida como una comunidad a la que se le reconocen derechos para organizarse libre y democráticamente; el territorio, entendido como el espacio geográfico del municipio ubicado dentro de un plano estatal y federal; el poder, entendido como un espacio de gobierno político administrativo inscrito en el orden federal.

Utilizando los elementos antes descritos se puede definir al municipio como “una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana la institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través del orden federal que a la

⁵¹ “El nuevo territorio de Nunavut ... cuenta con un parlamento integrado por 19 miembros electos que no pertenecen a partido político alguno, y un primer ministro y un secretario nombrados por consenso. Su estructura administrativa es altamente descentralizada. El gobierno de Nunavut es nombrado por todos los residentes del territorio, independientemente de su origen. Busca incorporar lo mejor de la tradición inuit con una avanzada tradición parlamentaria. Todos los ciudadanos tienen el derecho de votar y ser votados. Los residentes de Nunavut están a cargo de la educación, la salud y la asistencia social. El idioma de trabajo es el inuktitut, pero los servicios gubernamentales están disponibles en inglés y francés. Esta lengua formaba ya parte de la currícula escolar y se usa regularmente en radio y televisión locales”. *Periódico La Jornada*, abril 13, 1999, p. 8.

⁵² “En lo que atañe a recursos naturales, tributación directa con fines provinciales, prisiones, hospitales, asilos, instituciones municipales, licencias para recaudación de ingresos provinciales y municipales, trabajo y empresas locales, constitución legal de compañías provinciales, registro civil, propiedad y derechos civiles, administración de la justicia y educación”. *Constitución Política de Canadá*, pp. 21, 22 y 23.

vez presenta una condensación de los poderes políticos regionales y locales inscritos en el ámbito federal”.⁵³

El municipio se liga a aspectos sociales, políticos y administrativos. Por un lado, es una comunidad cohesionada por fenómenos de agregación, de cultura, de sociabilidad los cuales están inscritos en un cúmulo de relaciones de intercambio para conseguir su permanencia y crecimiento; y por otro lado, el aspecto político asociado a un referente administrativo e institucional. Para poder funcionar ambos (sociedad y gobierno) deben buscar coexistencia con base en una relación dinámica e interactiva. De esta manera la organización municipal es un punto de síntesis entre la sociedad y el gobierno.

La organización municipal, en su carácter publiadministrativista, tiene tres ejes: político, administrativo y de recursos. Es punto nodal de la acción gubernamental y está inmerso en una red de relaciones inter e intragubernamentales. Al colocarse en contacto inmediato con las demandas ciudadanas se convierte en el lugar de convergencia de las decisiones políticas, es decir, se implica directamente lo político del ejercicio gubernamental.

⁵³ Rodolfo García del Castillo, *Op. Cit.*, p. 46.

3.3. Estudio comparativo entre el municipio en México y Canadá

3.3.1. Órgano de gobierno

En México el ayuntamiento⁵⁴ es el órgano de gobierno el cual se constituye en elemento de decisión al integrarse el cabildo⁵⁵ compuesto por el presidente municipal⁵⁶, síndicos⁵⁷ y regidores,⁵⁸ quienes son electos (por voto universal, libre, directo y secreto) para representar los intereses del municipio. El número de integrantes de los ayuntamientos es variable pero oscila entre 10 y 20 miembros. Además, el municipio cuenta con un grupo de funcionarios que son designados (no electos) y son los que se encargan de las acciones de la gestión municipal. El ayuntamiento está dotado de cierto grado de autonomía dentro de la Administración Pública.

En Canadá en la mayoría de los municipios el Consejo⁵⁹ es el órgano de gobierno de los municipios. El Consejo cuenta con un pequeño grupo de consejales encabezados por un alcalde, electo por el voto popular o por designación del propio Consejo (Ver anexo). El alcalde tiene poderes ejecutivos en adición a los que le confiere propiamente la presidencia del Consejo; sin embargo, comparte los poderes y las decisiones con los consejales y los comités.⁶⁰ El número de integrantes del Consejo (Ver anexo) es variable pero oscila entre 7 y 15 miembros.⁶¹ Además, el municipio cuenta con un grupo de funcionarios que son designados (no electos) y son los que se encargan de las acciones de gestión municipal.

⁵⁴ El ayuntamiento "es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad". BANOBRAS-INAP, *Manual de administración municipal*, p. 20.

⁵⁵ Su significado se usa para "referirse al lugar donde sesiona el ayuntamiento o a las juntas municipales". *Ibid.*, p.19.

⁵⁶ "Miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo, y de administrar el municipio con base en los criterios y políticas establecidos por el propio ayuntamiento". *Ibid.*, p. 20.

⁵⁷ "Es el integrante del ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente ...". *Ibid.*

⁵⁸ "Miembro del ayuntamiento encargado de vigilar algún ramo de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos". *Ibid.*

⁵⁹ Según el Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado edición 1999, Consejo municipal es una "asamblea municipal electiva presidida por el alcalde y encargada de deliberar sobre los asuntos del municipio"; mientras que Concejo es "Reunión de los vecinos de una localidad o distrito para tratar de asuntos de interés común. 2. Ayuntamiento. 3. Municipio". Como se ve la diferencia entre ambas palabras es mínima, por lo que se decide utilizar en este trabajo la palabra Consejo, con "s", en vez de con "c".

⁶⁰ "Los comités administran las diversas actividades municipales y supervisan los trabajos de los departamentos encargados de la gestión municipal". Donald C. Rowat, *The canadian municipal system*, p. 1. Traducción del autor de la tesina.

⁶¹ El número de integrantes del Consejo varía "por regla general, proporcionalmente de acuerdo a la población del municipio ... en los municipios más pequeños ... el número de integrantes es de tres ... en las grandes ciudades como Ottawa el número puede llegar a 33". Kenneth Grant Crawford, *Op. Cit.*, pp. 78 y 79.

Una segunda variante en la forma de integración de los Consejos es el Consejo, encabezado por un alcalde electo, que exclusivamente trata asuntos de política. Las actividades administrativas y las acciones de gestión municipal son encargadas a un administrador profesional ex profeso contratado para ello (conocido como el Administrador de la Ciudad) quien tiene la obligación de reportar al Consejo.⁶²

Una tercera variante, usada en Ontario y Quebec, considera la existencia de un Comité Ejecutivo el cual funciona como un Gabinete en un sistema parlamentario. El Comité Ejecutivo está integrado por el alcalde y cuatro controladores (ambos electos por voto popular) y los integrantes del Consejo (electos directamente en sus demarcaciones). El Comité Ejecutivo es responsable de sus acciones ante el Consejo. En Montreal hay una variante de este sistema parlamentario en la que el alcalde no es electo por el voto popular sino emana del Consejo.

Una cuarta variante es la combinación entre el Administrador de la Ciudad y el Comité Ejecutivo. En este caso, el Consejo elige a un Secretario Ejecutivo quien desempeña las funciones del Administrador de la Ciudad. El Comité Ejecutivo (que funciona como el Gabinete en el sistema parlamentario) dirige la política y el trabajo legislativo, mientras que el Secretario Ejecutivo administra la ciudad.

3.3.2. Tipos de municipio

En México existen, básicamente, municipios urbanos, rurales e indígenas.

La división de municipios urbanos y rurales, en cuanto a su integración, es meramente formal⁶³ puesto que el funcionamiento de todos los municipios del país es prácticamente igual.

⁶² "Esta variante en los Consejos "nació en los Estados Unidos y posteriormente fue importada por Canadá ... En los Estados Unidos el Plan fue adoptado por primera vez en 1908; fue tan exitoso que se extendió rápidamente, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial. Actualmente es usado por más de 1400 ciudades ... en 650 condados y otras unidades locales de gobierno. Distintas versiones de esta modalidad existen en unas 1800 municipalidades en Europa. En Canadá la primer ciudad en adoptar esta modalidad fue Westmount, Quebec en 1913, sólo cinco años después de su creación en los Estados Unidos ... actualmente más de 85 ciudades importantes de Canadá optaron por esta modalidad". *Ibid.*, p. 2.

⁶³ "La clasificación atiende a los siguientes indicadores: a) número de habitantes; b) actividades económicas; c) servicios educativos y culturales con que cuenta los municipios; d) servicios públicos que proporciona; e) el presupuesto de ingresos; y, f) características de los asentamientos humanos". Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. Cit.*, p. 289.

Los municipios indígenas sólo están contemplados por la ley en los estados de Oaxaca y Sonora. Recientemente, se pretende incorporar la figura en Chiapas y Quintana Roo.

En el caso de Oaxaca existe toda una legislación para los mismos que incluye la forma de integración y la forma de elección, que es por usos y costumbres; esto es, que son las propias autoridades indígenas las que designan a sus autoridades informando a la autoridad electoral quien les reconoce validez legal. En el caso de Sonora sólo se incluye la figura de regidor indígena en aquellos municipios que tienen población indígena, en este caso la etnia respectiva designa a un regidor indígena quien habrá de representarlos en el ayuntamiento electo popularmente.

El caso de los municipios conurbados lo contempla la Constitución en su artículo 115 fracción VI.⁶⁴ En este caso, si bien existen comisiones metropolitanas su poder real es limitado ya que normalmente ninguno de los municipios involucrados quiere hacerse responsable de más problemas. Esto sucede a menudo en las zonas limítrofes de los municipios conurbados. Otro problema que limita el trabajo a favor de las zonas metropolitanas es que están subordinadas, no legal sino políticamente, al gobernador en turno.

Como un nivel inferior de autoridad existe una figura u órgano de gobierno en todos los estados del país que recibe diferentes nombres (comisarias, delegaciones, agencias, demarcaciones, juntas, congregaciones) de acuerdo al estado de la República de que se trate. El nombre más común es Delegación Municipal. Sus principales funciones son ser gestores de las obras públicas que requiere la comunidad y auxiliar a la presidencia municipal con ciertos trámites para que la población no tenga que trasladarse grandes distancias para realizar el trámite respectivo en la cabecera municipal. Sin embargo, en virtud de que estas Delegaciones Municipales no tienen facultades ejecutivas no representan un factor real de apoyo a las funciones de la presidencia municipal. La forma de elección de las Delegaciones municipales varía de estado a estado pero básicamente o son electas (junto, después o antes) de las elecciones para elegir a los ayuntamientos o son designadas por los propios habitantes.

⁶⁴ "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de esos centros con apego a la ley federal de la materia". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 114.

En Canadá existen seis tipos de municipios: ciudades, pueblos, villas, municipios rurales, condados y zonas metropolitanas.

Los cuatro primeros funcionan de manera muy similar dependiendo de la denominación del número de habitantes y en el caso de los municipios rurales, como su nombre lo dice, si están ubicados en zona rural.

En Ontario y Quebec, existen los condados que agrupan a municipalidades más pequeñas. Cada condado tiene un gobierno municipal formado por representantes de los consejos de las municipalidades que integran dicho condado.

Ontario, Quebec y Manitoba han emprendidos la creación de municipalidades para las zonas metropolitanas conurbadas. Esta situación se dio a partir de la Segunda Guerra Mundial en que las ciudades comenzaron a crecer rápidamente invadiendo y urbanizando los municipios aledaños. Tradicionalmente, cuando esto pasaba los municipios incorporaban la figura de los suburbios. Sin embargo para los grandes núcleos poblacionales esta situación no funcionó. Así en 1953 la legislatura de la provincia de Ontario creó para su capital, Toronto, una nueva clasificación municipal: zona metropolitana.

Las zonas metropolitanas cuentan con un solo Consejo que administra los asuntos metropolitanos de las municipalidades que lo integran. Sin embargo, cada una de estas municipalidades continúa gobernando y administrando los asuntos propios de sus municipalidades transfiriendo al Consejo metropolitano sólo los asuntos que tienen que ver específicamente con situaciones de carácter metropolitano. El Consejo metropolitano se conforma por el presidente del Consejo de cada una de las municipalidades que lo integran y son ellos quienes nombran, de entre ellos mismos, a su presidente.

Las experiencias de Consejos metropolitanos son muy escasas en la historia del municipio. “El único precedente es el Consejo del condado de Londres el cual fue creado a finales del siglo pasado y gobernó la mayor parte del área urbana de la capital inglesa. Sin embargo, los consejales eran electos por voto directo”.⁶⁵

La experiencia del primer Consejo metropolitano de Toronto sentó las bases para la creación de otros Consejos metropolitanos en otras ciudades de Canadá. Sin embargo, el principal problema que han afrontado los Consejos

⁶⁵ Donald C. Rowat, *Op. Cit.*, p. 10.

municipales es que tomaron como base las demarcaciones territoriales existentes para integrar el Consejo metropolitano. Esto significaba que mientras había municipalidades pequeñas con poca población y poca capacidad económica había también grandes municipalidades con gran población y poder económico. Sin embargo, este problema se solucionó haciendo una redistribución y reorganización de las municipalidades existentes en grandes ciudades que a la vez integran el Consejo metropolitano.

3.3.3. Bases Jurídicas

En México la actividad del Estado en la sociedad sustenta su acción (como gobierno) en el Estado de Derecho el cual rige y delimita las capacidades, obligaciones, responsabilidades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno.

Como un primer nivel dentro de la jerarquía de las leyes nacionales se encuentra el artículo 115 constitucional el cual establece el marco jurídico que rige al municipio.

Las constituciones locales representan el segundo nivel y establecen los fundamentos para la organización de su régimen interior, las normas y disposiciones que sujetan a los ciudadanos y las relaciones con los municipios. Las normatividades contempladas por la Constitución federal son retomadas por los ordenamientos estatales previendo la participación del Estado en su concretización y, en caso necesario, contemplando su intervención directa para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de gobierno. Las funciones o servicios de los municipios son generalmente cubiertas por el Estado bajo su atención directa, ante la incapacidad financiera del municipio de hacerse cargo de ellas. También dentro de las constituciones locales se ratifica la capacidad reglamentaria de los ayuntamientos que significa que pueden instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Las leyes orgánicas municipales son expedidas por cada uno de los congresos estatales y tienen el propósito de normar las cuestiones municipales presentes en las constituciones locales. Dichas leyes retoman las disposiciones constitucionales que rigen la administración municipal y especifican las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de la misma. Por lo general, contemplan un apartado específico para normar la prestación de los servicios, mismo que los ayuntamientos se encargan de reglamentar.

Por último se encuentran los Bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales los cuales son fundamentales para los municipios pues dentro del orden federal no se contempla una facultad legislativa para los municipios.

En Canadá el gobierno municipal es de jurisdicción provincial, esto es porque la Constitución de Canadá otorga a las provincias la facultad de crear municipios y hacer las leyes correspondientes al funcionamiento de los municipios. En virtud de que cada provincia crea su propio sistema de administración municipal existen tantos sistemas diferentes como provincias existen.

En este sentido la Constitución de Canadá le otorga a las provincias la responsabilidad de elaborar la legislación municipal. Esta situación lejos de dejar al aire o en un estado de indefensión al municipio le confiere un elevado nivel de libertad de acción que los convierte prácticamente en autogobiernos.

Las legislaturas de las provincias elaboran la legislación municipal a través de Actas que son similares a lo que en México conocemos como leyes orgánicas municipales. Las Actas le confieren a los Consejos las facultades legales para actuar y se refieren a los aspectos generales y específicos de la gestión municipal. Las mismas son actualizadas periódicamente para que el municipio esté en capacidad de hacer frente a los nuevos retos y situaciones que enfrenta. Sin embargo, en caso de que el municipio enfrente una situación que requiera la intervención inmediata del presidente del Consejo pero que su acción no esté enmarcada en ninguna de las Actas, el presidente tiene la posibilidad de declararse incompetente o, lo cual sucede en la mayoría de los casos, de actuar para solucionar el problema y posteriormente enviar al gobierno provincial la iniciativa para incluir una facultad que no estaba contemplada en las Actas. Esta situación lejos de crear ingobernabilidad y actos ilegales, le confiere al Consejo una capacidad casi ilimitada de acción a favor de su municipio.

3.3.4. Forma de elección

En México el ayuntamiento se renueva cada tres años mediante el voto universal, directo y secreto con excepción de los municipios indígenas regidos por usos y costumbres los cuales designan de entre la etnia a quien habrá de dirigir el municipio. Previo a la fecha de elecciones los partidos políticos seleccionan a quienes habrán de integrar la planilla con la que contendrán por la presidencia municipal, habiendo tantas planillas como partidos políticos con fuerza política en el municipio haya.

En últimas fechas ha comenzado a variar la forma en que los partidos políticos designan a sus candidatos pues mientras que anteriormente era por designación directa del partido político o de los grupos de poder, en la actualidad se toma en cuenta el parecer de la población a la que pretenden gobernar a través de distintos métodos como la consulta a la ciudadanía.

Si bien todos los ayuntamientos de los municipios se eligen por voto popular, en fechas recientes se ha iniciado una tendencia a elegir a representantes de tipo vecinal sin la participación de los partidos políticos. Para la ciudad de México, en 1995, se creó la figura de consejero ciudadano que era una representación vecinal con contacto directo con las necesidades de la población. Aún cuando el experimento no tuvo éxito y desaparecieron los consejos ciudadanos se sentaron las bases para seguir por este camino. El 4 de julio de 1999 se celebraron elecciones en la ciudad de México para elegir a esta nueva representación vecinal sin la presencia de partidos políticos.

En Canadá los Consejos rara vez se integran sobre la base de un partido político. Aún cuando los miembros del Consejo pueden ser electos con el apoyo de un partido político casi nunca gobiernan como candidatos de un partido ni trabajan juntos como grupos de un mismo partido al seno del Consejo. De esta manera en el Consejo no hay un partido en el gobierno ni una oposición partidista en el mismo. Los casos de excepción a esto se refieren a la tercera variante de los Consejos, usada en Ontario y Quebec, que considera la existencia de un Comité Ejecutivo el cual funciona como un Gabinete en un sistema parlamentario.

En Canadá existen cuatro partidos políticos: Liberal, Conservador-Progresista, Nuevo Partido Demócrata y el Partido Crédito Social. De éstos, el partido Liberal tiene la mayoría absoluta en ambas Cámaras; el partido Conservador tiene un porcentaje que ronda el 20% de la votación; el Nuevo Partido Demócrata es prácticamente inexistente; y el Partido Crédito Social sólo tiene representación en Quebec, donde también existe un partido político local llamado Partido Quebequense.

Existen varias razones por las cuales los Consejos no son electos sobre la base de los partidos políticos.

La primera radica en el hecho de que los municipios en Canadá son unidades político administrativas muy pequeñas.⁶⁶ De los más de 4500 municipios que

⁶⁶ Esto se debe, según Rowat, a que la mayoría de los municipios en Canadá "fueron creados antes de la invención de los medios de transportación y comunicación actuales -el automóvil, el avión, el teléfono, el

existen en Canadá, la mayoría tienen menos de 1000 habitantes. Esta situación hace que sea extremadamente difícil para los partidos políticos tener representación en cada uno de los municipios. De hecho, aún cuando los partidos son nacionales sólo intervienen en las elecciones de los Consejos de las grandes ciudades.

Un segundo motivo es que los electores canadienses normalmente rechazan la idea de que los partidos se involucren en asuntos estrictamente municipales. El razonamiento se orienta a que la mayoría de las acciones de administración municipal (como la recolección de basura, obras y servicios públicos, seguridad pública, etc.) no tienen que ver con una postura política o ideológica.

3.3.5. Duración del encargo y pago a los integrantes del ayuntamiento o Consejo

En México el término constitucional de duración de la gestión municipal (tanto del presidente municipal como de los integrantes del ayuntamiento) es, en todos los casos, de tres años.

A últimas fechas se ha estudiado la posibilidad de aumentar el término constitucional a cuatro o, incluso, seis años. El argumento a favor es que en tres años no se pueden implementar programas de mediano y largo plazo para el municipio. Sin embargo, por cuestiones históricas la Constitución vigente delimitó el término en tres años para evitar que los gobernantes se eternizaran en el poder.

El único caso en que un Ayuntamiento puede estar en funciones más (o menos) de tres años es cuando los Congresos estatales "empatan" las elecciones municipales con las de diputados o gobernador. Esto sucede en algunos estados de la República (por ejemplo Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tlaxcala, Veracruz, entre otros) que realizan o realizaban separadamente las elecciones para ayuntamientos de las de diputados o gobernador, entonces con el objeto de que todas se realicen en la misma fecha se ajusta el término constitucional para que coincida con las demás elecciones.

En el caso de los presidentes municipales, éstos pueden volver a ocupar el cargo dejando pasar un período de gobierno.

radio y la televisión-. Las unidades rurales eran por lo tanto tan pequeñas que podían ser atravesadas a caballo. También, la mayoría de los municipios fueron creados antes del Estado de bienestar, lo que dio como resultado que los municipios tuvieran los recursos necesarios para satisfacer las demandas de una pequeña población". Donald C. Rowat, *Op. Cit.*, p. 11.

En cuanto al pago a los integrantes del ayuntamiento en todos los casos es un sueldo mensual. El monto es muy variable dependiendo de la capacidad económica del municipio.

En Canadá la duración del encargo de los Consejos es, en términos generales, de un año. Sin embargo, en algunos municipios por decisión del Consejo el término puede extenderse a dos años. También existen algunos Consejos de tres años y sólo en el caso de la provincia de Newfoundland, existe un término de cuatro años.

Sin embargo, en los casos de los consejos con duración de dos, tres y cuatro años existen fórmulas para que una parte (que normalmente es la mitad) del Consejo se renueve periódicamente a través de nuevas elecciones. Esto es, aún cuando el Consejo puede durar hasta cuatro años, a los dos años de gestión hay elecciones nuevamente y se renueva la mitad del Consejo. (Ver anexo).

El término de los Consejos no corresponde necesariamente al de los presidentes de los Consejos. Un Consejo (como cuerpo colegiado) puede tener un encargo de un año pero el presidente del mismo puede durar más.⁶⁷ Es frecuente que en los municipios pequeños los presidentes duren más de un período.

En el caso del pago a los integrantes de los ayuntamientos en la mayoría de los Consejos es una dieta por asistencia a cada sesión. En este caso el monto de lo que reciben depende del número de sesiones a realizarse y como se ve más adelante en el subapartado de "Sesiones" la frecuencia de éstas es muy variable. Una segunda posibilidad, aunque son muy pocos casos, es que el cargo de concejal sea honorífico. Una tercera posibilidad es que se fije una suma anual, este es el caso más común para las grandes ciudades.

Las características comunes para las tres posibilidades de pago son: el ingreso depende del tamaño, poblacionalmente hablando, del municipio; que si un concejal no asiste se le descuenta el sueldo correspondiente; y, que los concejales pueden tener otros ingresos por otros empleos u ocupaciones en virtud de que (salvo en las grandes ciudades) el trabajo no es tan absorbente ni demandante.

⁶⁷ "Una regla no escrita en muchos municipios urbanos es que, a menos que el presidente haya sido claramente incompetente, se le puede permitir continuar por un segundo período ... salvo en Halifax que la ley marca que quien haya sido alcalde por tres años consecutivos no puede volver a serlo hasta que no hayan pasado once meses después de que terminó su última gestión". Kenneth Grant Crawford, *Op. Cit.*, p. 92.

3.3.6. Creación de municipios

En México la creación de municipios corresponde a las legislaturas estatales las cuales toman en cuenta diversos factores para la creación de municipios. El factor fundamental es que los nuevos municipios cuenten con capacidad económica, administrativa y de gobierno suficiente poder administrarse por su cuenta. Sin embargo este supuesto pocas veces se cumple. La mayoría de las veces la creación de municipios corresponde a decisiones políticas que crean municipios que no tienen el mínimo de infraestructura necesaria para funcionar como tales.

El cambio de status municipal se da cuando una delegación municipal se convierte en municipio porque sus características poblacionales, económicas y políticas así lo demandan.

En Canadá la creación de municipios corresponde a las legislaturas provinciales. En virtud de lo cual las condiciones y requisitos varían de provincia a provincia, pero básicamente todos se refieren a mínimos de población, delimitación del área donde se va a crear el municipio, entre otros.

Sin embargo, existen básicamente dos posibilidades para la creación de un nuevo municipio: en virtud de que en Canadá existen aún muchas áreas despobladas, cuando la población por diferentes motivos emigra a esas áreas se hace necesario la creación de un nuevo municipio; y, la segunda posibilidad se refiere a áreas que ya estaban pobladas pero que aún no contaban con gobierno municipal.

El motivo principal del cambio de status municipal es el crecimiento poblacional. Así, con el incremento en la población un municipio rural se convierte en villa, o la villa en pueblo, o el pueblo en ciudad.

La variante básica radica en el hecho de que después de un cierto tiempo de creado (varia de municipio en municipio pero en general son cuatro años) el Consejo debe hacer un plebiscito para que la población decida si continúan con este nuevo status municipal o se regresan a la forma previa de organización.

3.3.7. Funciones y atribuciones de los Ayuntamientos y consejos y sus respectivos titulares

En México las leyes orgánicas municipales establecen las atribuciones de los ayuntamientos y de los presidentes municipales. Las atribuciones del ayuntamiento más importantes son:

- “Formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas de carácter general.
- Aprobar la organización y funcionamiento de la administración municipal.
- Nombrar y remover al secretario y tesorero municipal.
- Discutir, analizar y aprobar el proyecto de iniciativa de Leyes de egresos e ingresos del municipio.
- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso local sobre asuntos de la competencia municipal.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Autorizar los contratos o concesiones de obras y servicios públicos ...”⁶⁸

El presidente municipal tiene facultades y responsabilidades de carácter político y administrativo. Sus principales responsabilidades dentro del ayuntamiento son las de ser el ejecutor directo de sus acuerdos, presidir y representar al ayuntamiento, en las deliberaciones tener voto de calidad solamente en caso de empate, cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, disponer de la fuerza pública municipal, entre otras.

Enmarcado en un sistema de gobierno con un alto grado de concentración de poder en el titular del ejecutivo (en este caso municipal) el presidente municipal tiene amplias facultades para nombrar al personal que lo habrá de apoyar en su gestión. Estas facultades sólo están limitadas por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que impide a los funcionarios contratar a parientes hasta en un cuarto grado.

El presidente municipal no tiene expresamente un poder de veto de leyes o acuerdos; no obstante, si no está de acuerdo con una ley puede no ordenar su publicación por lo que no entraría en vigor. Sin embargo, este supuesto traería responsabilidades civiles y penales en su contra.

⁶⁸ BANOBRAS-INAP, *Op. Cit.*, p. 39.

El presidente municipal no puede ocupar ningún otro cargo remunerado diferente al propio (sólo labores docentes o altruistas).

En caso de licencia temporal la ausencia del presidente municipal es cubierta por el síndico procurador o el primer regidor. Si la ausencia es definitiva el Congreso debe nombrar a un presidente sustituto ya sea por designación directa o convocar a elecciones extraordinarias, si es el caso.

En Canadá las atribuciones más importantes de los Consejo son:

- Atribuciones para realizar el mantenimiento de los servicios públicos (como mantenimiento de parques, jardines y calles).
- Atribuciones para prohibir ciertos actos de los particulares (como restringir la venta de bebidas embriagantes, verificar las emisiones contaminantes de los automotores y, en su caso, prohibir su circulación).
- Atribuciones de regulación de los particulares (como es el caso de las obras de construcción privada).
- Atribuciones de concesión de licencias (como licencias de funcionamiento para giros mercantiles, taxis, restaurantes).
- Atribuciones para establecer contratos para el servicio de la ciudad (como el contrato con la empresa que recoge la basura, servicios de distribución de gas, agua, teléfono).
- Atribuciones para regular sus relaciones laborales y su forma interna de administración.
- Atribuciones para enajenar bienes muebles e inmuebles.
- Atribuciones para cobrar impuestos locales.

El presidente del Consejo tiene la función de presidir las sesiones del propio Consejo. Aún cuando los poderes municipales recaen en el pleno del Consejo, la mayoría de las provincias le confieren al presidente del mismo responsabilidad y poderes adicionales: vigilar que se acaten las leyes del gobierno municipal; supervisar y sancionar la conducta del personal designado del Consejo; e informar y recomendar al pleno del Consejo sobre posibles mejoras que se pudieran lograr en cualquiera de los ámbitos del municipio.

Cabe señalar que entre las atribuciones del presidente del Consejo está el mando de la fuerza pública, pero en los municipios pequeños (que son la mayoría) y que no cuentan con su propia fuerza policiaca municipal, ésta se brinda a través de la policía federal o provincial.

En la mayoría de los Consejos el presidente tiene un voto igual al de los demás consejales. En los Consejos que se integran por un número non no hay mayor problema para la toma de decisiones del pleno. En algunos pocos municipios los presidentes de Consejo tienen voto de calidad y en los casos que los integrantes suman un número par y no se puede llegar a un acuerdo el presidente del Consejo tiene voto de calidad. Asimismo, el presidente tiene el derecho de no votar.

El presidente del Consejo no puede designar (salvo una o dos personas) al personal del mismo. Las contrataciones las realiza el pleno del Consejo a través de un sistema de profesionales especializados en distinta áreas.

El presidente del Consejo tiene poder de veto sobre los acuerdos a los que llegue el pleno; sin embargo, este poder está condicionado pues si las dos terceras partes del pleno insisten en aprobar el acuerdo el mismo pasa aún por encima del veto del presidente del Consejo.

El presidente del Consejo puede, además de su cargo como tal, encabezar algunas organizaciones cívicas en las cuales puede o no tener sueldo.

En caso de ausencia, enfermedad, inhabilitación (entendida en el sentido de no poder ejercer el poder), muerte o que se genera la vacante por renuncia quien sustituye al presidente del Consejo es un funcionario que previamente había sido designado por el presidente del Consejo, en consenso con el pleno del Consejo.⁶⁹

3.3.8. Organización y funcionamiento del ayuntamiento o Consejo

3.3.8.1. Sesiones de cabildo o Consejo

En México las sesiones pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas o privadas.

Las sesiones ordinarias se celebran, por regla general, mensualmente.

⁶⁹ "Tales designaciones deben ser hechas y renovadas cada determinado tiempo. En algunas provincias se nombra al presidente sustituto cada tres meses y en otras cada seis meses, aun cuando nunca llegue a ocupar la presidencia del Consejo". Kenneth Grant Crawford, *Op. Cit.*, p. 92.

Las sesiones extraordinarias se efectúan cuando algún asunto requiere de atención inmediata. El presidente municipal o algún miembro del ayuntamiento puede solicitar que se lleve a cabo una sesión extraordinaria.

A las sesiones públicas puede asistir los habitantes del municipio, respetando las estipulaciones dadas para las sesiones. A las sesiones privadas sólo asisten los integrantes del ayuntamiento.

En los casos en que las sesiones se realicen en un lugar diferente al salón de cabildos se tiene que declarar previamente, al lugar en donde se llevarán a cabo las sesiones, recinto oficial.

Los funcionarios del ayuntamiento sólo asisten a las sesiones si se requiere que informen o aclaren algún asunto en particular.

Las sesiones son presididas por el presidente municipal y los acuerdos a que se lleguen son consignados por el secretario del ayuntamiento en un libro de actas. Además, el secretario del ayuntamiento elabora el Orden del Día⁷⁰ de las sesiones. Para que una sesión sea válida se necesita la presencia de la mayoría de los miembros del ayuntamiento.

En Canadá las sesiones de Consejo pueden ser ordinarias, extraordinarias públicas o privadas.

La frecuencia de las sesiones puede ser regulada desde el inicio de la gestión o puede ser por decisión del Consejo. En virtud de que los municipios gozan de un alto grado de gestión y autogobierno la decisión de la frecuencia de las sesiones varía de municipio a municipio. Los factores que normalmente definen la frecuencia de las sesiones son la población de los municipios y la cantidad de asuntos a tratar (que en los municipios más grandes obviamente son más que en los municipios pequeños). Con excepción de la provincia de Saskatchewan en que no hay un mínimo o máximo de sesiones a celebrar, el rango de frecuencia varía desde una vez al mes hasta una vez al año. No obstante, en la mayoría de los municipios se celebran de dos a cuatro sesiones por año. Cabe señalar que cada una de estas sesiones dura varios días (dos,

⁷⁰ "En cada sesión el Secretario del Ayuntamiento elabora un Orden del Día en el que se anotan los siguientes puntos: lista de asistencia; declaratoria de instalación legal de la sesión por el presidente; lectura del acta de la sesión anterior para su aprobación, aclaración o corrección en su caso; lectura de dictámenes de las comisiones, su discusión y resolución; lectura de correspondencia y acuerdos de trámites relativos; propuesta de los regidores concernientes al funcionamiento de la administración; aspectos generales; y, clausura de la sesión". BANOBRAS-INAP, *Op. Cit.*, p. 43.

tres, cuatro o más días pudiendo llegar hasta 7 u 8 días) hasta que se agotan los asuntos a tratar.

Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por el presidente del Consejo o por los consejales quienes deben solicitarlo por escrito.

Para que una sesión, sea ordinaria o extraordinaria, tenga validez debe existir quórum. Como en otros casos, la definición del quórum varía de municipio a municipio.⁷¹

Las sesiones son presididas por el presidente del Consejo y en caso de ausencia, previamente se designa a quien habrá de suplirlo.

3.3.8.2. Comisiones o Comités

En México las comisiones están encargadas de realizar las actividades, que, por acuerdo del ayuntamiento, deben realizar los regidores en los diferentes campos de la administración municipal.

Las comisiones pueden ser permanentes o transitorias. Las permanentes son la que se señalan en la ley orgánica municipal y las transitorias se crean por acuerdo del ayuntamiento sobre asuntos especiales.

Normalmente, en la primera sesión de cabildo se asignan a los regidores las comisiones que les corresponden.

“El número de las comisiones varía según la legislación estatal, así como el número de regidores. Sin embargo, de entre las comisiones es posible mencionar las siguientes: Gobernación; Hacienda municipal; Comercio é Industria; Agricultura y Ganadería; Educación Pública, Cultura y Deportes; Salubridad y Asistencia; Obras y Servicios Públicos; Desarrollo Urbano y Ecología; Mercados, Centrales de Abasto y rastos; Trabajo y Previsión Social; y, Seguridad, tránsito y vialidad”.⁷²

En Canadá la integración de los comités es variable. Normalmente, los comités se integran de una parte de los integrantes del Consejo los cuales son seleccionados por el propio Consejo, aun cuando en Columbia Británica son

⁷¹ “Este número puede ser: (a) una mayoría, como en los pueblos y ciudades de Ontario y en Saskatchewan; (b) un tercio de los consejales para los municipios en Nueva Escocia; (c) un cuarto de los consejales en los Consejos de Manitoba; (d) un número previamente definido: por ejemplo tres consejales en las ciudades y pueblos de Quebec, en los municipios rurales de Saskatchewan, en Alberta y en la Columbia Británica ...”. Kenneth Grant Crawford, *Op. Cit.*, p. 94.

⁷² BANOBRAS-INAP, *Op. Cit.*, p. 44.

seleccionados por el presidente del Consejo. En algunos casos como en *Vancouver todos los miembros del Consejo* participan en todos los comités.

Los comités pueden ser permanentes o especiales. Normalmente, en la primera sesión de Consejo se asignan los comités de carácter permanente. Los comités especiales son establecidos por el Consejo de acuerdo a las necesidades.

Las funciones de los comités tienen que ver con la supervisión y vigilancia de algunas áreas de la administración municipal.

Cabe señalar que además de los comités también existen las comisiones. Estas realizan el trabajo de la administración municipal. Normalmente, los miembros de estas comisiones no son miembros del Consejo sino son empleados designados para atender ciertas áreas de la administración municipal.

Las principales actividades a las que están encomendadas las comisiones son las de educación, salud, librerías, parques y jardines, hospitales, cementerios, planeación, transportes, gas, electricidad y agua potable.

3.9. Hacienda municipal (Ingresos y egresos)

En México la hacienda municipal está constituida por los bienes muebles e inmuebles del gobierno municipal y los ingresos ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

“Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que establece la ley con carácter general y obligatorio a favor del municipio, a cargo de personas físicas o morales para cubrir el gasto público del mismo. En la actualidad el ejemplo más característico de un impuesto municipal es el impuesto predial.

Los derechos son contraprestaciones en dinero correspondientes a servicios administrativos o gastos provocados por la administración pública. Por ejemplo licencias, certificados, cuotas por servicio de agua, alumbrado, alineamiento de calles, cementerios, entre otros.

Los productos son ingresos que percibe el municipio por la explotación directa o indirecta de sus bienes patrimoniales o por las actividades que realicen bajo el régimen de derecho privado. Esto es, cuando se enajenan o rentan los bienes propiedad del municipio.

Son aprovechamientos los recargos, multas y demás ingresos no clasificables como impuestos, derechos, productos o participaciones.

El último rubro de ingresos ordinarios, lo constituyen las participaciones. Esto es, las cantidades que corresponden al municipio, en el rendimiento de la recaudación de determinado ingreso federal o estatal, de conformidad con las leyes respectivas (leyes de coordinación fiscal federal y estatal) y convenios que celebren sobre el particular. Por ejemplo el convenio único de coordinación fiscal⁷³.

De los ingresos de los municipios (sobre todo los pequeños) el rubro más importante son las participaciones tanto federales como estatales. Se dan casos en municipios extremadamente pobres que el 99% de los ingresos corresponde a participaciones.

Los ingresos extraordinarios son los que provienen de contribuciones especiales, expropiaciones y empréstitos públicos obtenidos por la federación, los estados y el propio municipio a través de la banca (tanto de desarrollo como múltiple).

La fracción cuarta del artículo 115 constitucional se refiere a la libertad de los municipios para administrar libremente su hacienda, percibir contribuciones, recibir participaciones federales. Con las modificaciones constitucionales de 1983 se dotó al municipio de soberanía fiscal en materia de impuesto predial.

La composición del gasto municipal marca las prioridades para el ejercicio del presupuesto. Los egresos comprenden gastos por administración y mantenimiento de servicios públicos (gasto corriente), obra pública, pago de deuda pública, seguridad, educación y cultura, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, entre otros.

La prioridad y el porcentaje de lo que se gasta en cada uno de los rubros es muy variado de municipio a municipio (hay municipios pobres que destinan el 100% del gasto corriente al pago de la nómina, otros municipios destinan parte importante a obra pública); sin embargo, en la mayoría los gastos de administración representan el rubro de mayor gasto.

En Canadá los municipios obtienen sus recursos, principalmente de los impuestos catastrales, permisos y licencias, participaciones estatales y federales, ingresos por utilidades de empresas paramunicipales (en este último

⁷³ Ignacio Pichardo Pagaza, *Op. Cit.*, pp. 306 y 307.

caso en vez de ingresos pueden ser también pérdidas) y empréstitos públicos. Contrariamente a la gran libertad con que cuentan los municipios en Canadá en todos los rubros, el caso de los empréstitos públicos que se convierten en deuda pública está ampliamente regulado.

El impuesto catastral es el más importante de los impuestos que recauda el municipio (el rango del porcentaje del total de los ingresos es muy variado pero en promedio es del 74%, pero puede llegar hasta el 95%). Esto es porque el costo de dicho impuesto es muy alto para los contribuyentes. Incluso, en aquellos casos en que los propietarios deben impuestos prediales atrasados, es tan alto el costo por concepto de multas y recargos que prefieren perder la propiedad a tener que pagar elevadas sumas. Esta situación lleva a que en aquellos municipios donde se eligen a los funcionarios del Consejo por voto popular, el tema del impuesto catastral sea una bandera política esgrimida por los aspirantes para obtener el voto de los electores.

En promedio las participaciones representan el 6.5% del total de los ingresos, los ingresos por utilidades de empresas paramunicipales (cuando estas existen en el municipio) representan el 12.6%, y otros ingresos (por ejemplo a los tenedores del servicio de telefonía) representan el 9.4%.⁷⁴

Las participaciones estatales y federales no siempre se entregan directamente al municipio, sino que en muchos de los casos son transferidas directamente a las entidades que los van a recibir y por lo cual no entran en las arcas municipales.

En virtud de que el gobierno municipal es de jurisdicción provincial el fundamento legal para la hacienda municipal está dado por la legislatura provincial. La Constitución de Canadá otorga a las provincias la facultad de fijar los impuestos municipales y hacer las leyes correspondientes.

Cabe señalar que la mayoría de los impuestos que se cobran a los ciudadanos van a las arcas de la federación (impuesto sobre la renta tanto a personas físicas como a personal morales, impuesto al licor y al tabaco, etc.) o a las arcas de las provincias (impuestos a los vehículos automotores, impuestos sobre ventas, impuestos a los entretenimientos como cines, parques de diversiones, etc.).

La composición del gasto se divide en cuatro rubros: deuda pública (cuya previsión es obligatoria); fondos para el mantenimiento de los cuerpos que

⁷⁴ Las cifras de porcentajes corresponden a información citada en Kenneth Grant Crawford, *Op. Cit.*, p. 207.

conforman la administración municipal (bomberos, policía, hospitales, etc.); gasto en servicios públicos; y, gastos de administración del propio Consejo.

La prioridad y el porcentaje de lo que se gasta en cada uno de los rubros es muy variado de municipio a municipio. Sin embargo, el gasto mayor en todos los casos es para educación (con rangos del 27.9% a 33.9%), seguido de deuda pública (con rangos del 5.5% al 14.6%), administración (con rangos del 4.9% al 7.9%), bomberos (con rangos del 5.8% al 10.4%), policía (con rangos del 4.8% al 10.9%), asistencia social (con rangos del 4% al 8.8%), mantenimiento de calles (con rangos del 3.3% al 6.7%) recolección de basura (con rangos del 3.3% al 6.7%) y el resto de los rubros de gasto es de alrededor del 1 al 2%.⁷⁵

⁷⁵ *Ibid.*, p. 205.

CONCLUSIONES

1. El Estado moderno surge a principios del siglo XVI cuando la monarquía absoluta se convirtió en la forma de Estado en Europa occidental. Desde entonces, el Estado ha sufrido una serie de transformaciones pasando por el Estado liberal y el Estado de bienestar. El ocaso de este último comienza, en el caso de México, a fines de los años setentas y, posteriormente, el Estado sufre un cambio estructural a partir de la crisis económica de los años ochenta la cual tuvo repercusiones en lo social, político y cultural.

El Estado tiene ante sí a una sociedad más participativa que lo obliga a reflejar de mejor manera su evolución. De esta manera el Estado se coloca en el centro de la transformación de la vida nacional y para lograr sus objetivos debe sustentarse en la misma sociedad, que es la que a la vez lo conforma. Se empiezan a dar nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, o lo que es lo mismo nuevas formas de gestión pública que se dan a través de un reacomodo en las estructuras y la relación con los gobernantes, la administración pública y la sociedad.

2. A fin de poder cumplir la función que le corresponde al Estado, y ser parte de la evolución que demanda la sociedad, el Estado opera a través de la administración pública que es la encargada de llevar a cabo la transformación de la sociedad misma.

Las transformaciones del Estado y la administración pública que se han realizado en nuestro país en los últimos años han cambiado la perspectiva económica, política y social no sólo del país en su conjunto sino de la realidad municipal. En esta época en que la globalización y la integración mundial sin fronteras económicas marca la nueva orientación del Estado, se da paralelamente una tendencia a impulsar y fortalecer al municipio como un mecanismo de defensa de nuestro entorno inmediato.

3. La historia de nuestro país en cuanto al municipio se refiere se ha caracterizado por una estructura centralizada, autoritaria y vertical que en sus diferentes estadios fue necesaria para consolidar el Estado. Sin embargo, esta tendencia en los últimos años paulatinamente se está revirtiendo dando un resurgimiento del municipio como eje de la acción social. En este contexto, mayores niveles de autonomía le permitirán al municipio mejorar no sólo al interior sino también al exterior en relación con los otros niveles de gobierno.

La evolución del municipio en Canadá inicia con un marcado centralismo durante el régimen francés; posteriormente, durante el régimen británico las condiciones propias del país (como las grandes distancias y la falta de población) y el antecedente norteamericano de organización municipal hicieron que los municipios en Canadá tuvieran un alto grado de autonomía y funcionaran como verdaderos autogobiernos. Esta situación se acentuó a mediados del siglo XIX cuando se logra la conformación de la Confederación y se comienzan a crear municipios primero en la costa Este y, conforme se fue colonizando, en el Oeste.

4. La forma de gobierno de cada país influye directamente en la concepción municipal. Mientras que en México el régimen es presidencial, Canadá es un Estado federal parlamentario. Esta diferencia marca la vida propia del municipio pues la forma de gobierno del país tiene un reflejo directo en lo local. Así, mientras en México el reflejo del presidencialismo es una centralización del municipio, en Canadá el régimen parlamentario le brinda un margen inicial de autonomía al municipio.

El ejemplo más reciente de como influye la forma de gobierno en los estados y municipios es la creación, el 3 de abril de 1999, del territorio Nunavut en Canadá, con el cual se le reconoce a las minorías étnicas el derecho al autogobierno con un alto grado de autonomía en todos los órdenes. El nuevo gobierno territorial es de tipo parlamentario, el cual integra e incorpora la tradición indígena.

5. En México la integración del órgano de gobierno, el ayuntamiento, (con excepción de los municipios regidos por usos y costumbres) es la única forma válida de organización municipal tanto para el municipio más pobre y pequeño como para el municipio más rico y grande. Se hace necesario abrir la posibilidad a otras formas de organización; esto es adoptar nuevas modalidades de gobierno municipal que permitan al municipio adaptarse a la nueva realidad que vive. Así, en pequeños municipios se pueden establecer ayuntamientos con ciudadanos que no necesariamente lleguen vía partidos políticos (similar a como funcionan en los municipios que se rigen por usos y costumbres); y en los grandes municipios (sobre todo los conurbados) un sistema como el que en Canadá se conoce como el Administrador de la Ciudad (un funcionario ex profeso contratado para ello y supeditado a las órdenes del cabildo).

La forma de organización municipal en Canadá cuenta con una amplia libertad, en virtud de lo cual hay cuatro posibilidades de organización del

órgano de gobierno, lo que le brinda al municipio canadiense la posibilidad de ser más versátil, al adaptarse a diferentes situaciones y coyunturas políticas. El gobierno municipal de Canadá es de jurisdicción provincial por lo que la forma de organización municipal no está reglamentada por la Constitución y los municipios tienen la posibilidad de organizarse de la manera que lo juzguen conveniente. Esta situación lejos de crear ingobernabilidad le confiere al municipio un elevado nivel de libertad de acción que lo convierte prácticamente en autogobierno.

6. Los municipios en México pueden ser urbanos, rurales, indígenas (regidos por usos y costumbres) y zonas metropolitanas, a través de la facultad para la colaboración intermunicipal consagrada en el artículo 115 constitucional. Para lograr que el municipio se adapte a nuevas y diferentes situaciones, necesidades y coyunturas es necesario que se amplíen las categorías o tipos de municipios (incorporar figuras que ya existen como las agencias municipales), se dote de mayores facultades a las zonas metropolitanas y haya un cabildo activo y participativo que se comprometa con la toma de decisiones.

En el caso de Canadá existen seis diferentes tipos de municipios: ciudades, pueblos, villas, municipios rurales, condados y zonas metropolitanas. Esta diversidad de tipos permite al municipio canadiense adaptarse a diferentes necesidades político sociales. Los municipios indígenas no están tipificados como tales, sin embargo en los lugares donde viven (como el recientemente creado Territorio de Nunavut) se les otorga una autonomía casi total.

7. La renovación del ayuntamiento en nuestro país es cada tres años mediante el voto universal, directo y secreto. Previo a la fecha de elecciones los partidos políticos seleccionan a quienes habrán de integrar la planilla con la que contendrán por la presidencia municipal, habiendo tantas planillas como partidos políticos con fuerza política en el municipio haya. Las únicas variantes para esta posibilidad son los municipios regidos por usos y costumbres y elecciones vecinales que se llevan a cabo sin la participación de partidos políticos.

Los Consejos canadienses rara vez se integran sobre la base de un partido político. Aún cuando los miembros del Consejo pueden ser electos con el apoyo de un partido político casi nunca gobiernan como candidatos de un partido ni trabajan juntos como grupos de un mismo partido al seno del Consejo. De esta manera en el Consejo no hay un partido en el gobierno ni

una oposición partidista en el mismo. Los casos de excepción son los Consejos de las grandes ciudades en los que si participan los partidos políticos. El motivo básico por el cual los Consejos no son electos sobre la base de los partidos políticos es que los municipios son unidades político administrativas muy pequeñas (la mayoría de municipios tiene menos de mil habitantes) por lo que se vuelve muy difícil para los partidos tener representación en cada uno de los más de 4,500 municipios.

8. El término constitucional de duración del encargo es de tres años para todos los integrantes del ayuntamiento mexicano. Esta situación parte de una situación histórica que prohíbe la reelección. No obstante lo anterior, es necesario establecer programas de mediano y largo plazo que no estén supeditados al término constitucional de tres años y a los cambios de administración.

La duración de los Consejos canadienses es variable pero en la mayoría de los casos es de un año, con posibilidades (en algunos municipios) de extenderse a dos años. También hay municipios que tienen periodos de gestión de dos, tres y cuatro años pero para éstos existen fórmulas para que una parte (que normalmente es la mitad) se renueve periódicamente. El término de los Consejos no necesariamente coincide con el de los presidentes de los Consejos, el Consejo como órgano colegiado puede durar un año pero el presidente puede durar más.

9. La creación de municipios en México corresponde a las legislaturas estatales las cuales toman en cuenta diversos factores para la creación de municipios como su capacidad económica, administrativa y de gobierno. Sin embargo, en ocasiones la creación de municipios corresponde a decisiones políticas y se crean municipios que no tienen el mínimo de infraestructura necesaria para funcionar como tales. En virtud de esto, se hace necesario establecer una reglamentación más específica y estricta para la creación de nuevos municipios que considere, entre otras cosas, que la población sea consultada a través de algún mecanismo de participación ciudadana sobre su deseo de conformar un nuevo municipio.

En el caso canadiense, la creación de municipios corresponde a las legislaturas provinciales. En virtud de lo cual las condiciones y requisitos varían de provincia a provincia, pero básicamente todos se refieren a requisitos como un mínimo de población, delimitación del área donde se va a crear el municipio, entre otros requisitos. Asimismo, existe un sistema de

cambio de status municipal (de municipio rural a villa, de villa a pueblo, de pueblo a ciudad).

10. La hacienda municipal en México está constituida por los bienes del gobierno municipal y los ingresos ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. De los ingresos de los municipios el rubro más importante son las participaciones tanto federales como estatales. En los municipios pobres las participaciones corresponden a prácticamente la totalidad del ingreso del municipio. Así, el problema al que se enfrenta el municipio no es la reglamentación de su hacienda (consagrada en el artículo 115 constitucional) sino la situación de pobreza y falta de recursos. De esta manera, se hace necesario buscar alternativas para allegarse recursos propios y no depender en su totalidad de las participaciones, tanto federales como estatales.

Los municipios canadienses obtienen sus recursos, principalmente de los impuestos catastrales, permisos y licencias, participaciones estatales y federales, ingresos por utilidades de empresas paramunicipales y empréstitos públicos. El impuesto catastral es el más importante de los impuestos que recauda el municipio (el rango del porcentaje del total de los ingresos es muy variado pero en promedio es del 74%, pero puede llegar hasta el 95%). Esto en virtud de que el costo de dicho impuesto es muy alto para los contribuyentes.

BIBLIOGRAFÍA

Atlas Mundial Encarta 99 Microsoft.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos-Instituto Nacional de Administración Pública. **Manual de administración municipal**, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos-Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Cabrero Mendoza, Enrique. **La nueva gestión municipal en México**, México, Porrúa, 1996.

Centro Nacional de Estudios Municipales. **El desafío municipal**, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

Constitución Política de Canadá. Ottawa, Department of Justice of Canada, 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación, 1998.

Crawford, Kenneth Grant. **Canadian municipal government**, Toronto, J.M. Dent & Sons, 1972.

Dirección de Información y Estadística de Canadá. **Canadá, manual sobre las condiciones actuales y progresos recientes**, Canadá, Dirección de Información y Estadística de Canadá, 1977.

García del Castillo, Rodolfo. **Los municipios en México**, México, Porrúa, 1999.

García-Pelayo, Manuel. **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

Hernández Navarro, Luis. "Nunavut y San Andrés", México, Periódico **La Jornada**, 13 de abril de 1999, p. 8.

Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

Rowat, Donald C. **The canadian municipal system**, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1969.

Sabine, George H. Historia de la teoría política, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución, Madrid, Alianza Universidad, 1992.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México, 1998.

Weber, Max. El político y el científico, México, Editorial Colofón, 1998.

Anexo 1

Composición de los Consejos municipales en Canadá⁷⁶

| Provincia | Municipio | Presidente del Consejo | | Consejales | | | |
|---------------------------|---------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|-------------------|
| | | Electo o Designado | Término en años | Número | Término en años | Consejales electos ^a | Forma de elección |
| Newfoundland | Todos | D | No disponible | 5-10 | 4 | ½ de todos | No disponible |
| Isla del Príncipe Eduardo | Pueblos Villas | E | 2 | 6 | 2 | Todos | EV ^b |
| | | D | 1 | 3 | 3 | 1 | VP ^c |
| Nueva Escocia | Pueblos Condados | E | 2 | 6 | 2 | ½ de todos | EV o VP |
| | | D | 3 | 1-3 | 3 | Todos | EV |
| Nueva Brunswick | Pueblos Villas Condados | E | 1 | 2 | 1 | Todos | VP |
| | | D | 1 | 3 | 1 | Todos | VP |
| | | D | 1,2,4 | 2 | 1,2,4 | Todos | EV |
| Quebec | Ciudades o Pueblos Villas | E o D | 2 | DC ^d | 2 | Todos | EV |
| | | E | 2 | 6 | 2 | ½ de todos | VP |
| Ontario | Ciudades | E | 1 o 2 | 2 o 3 | 1 o 2 | ½ de todos | EV o VP |
| | Pueblos | E | 1 o 2 | 4,6,7 o 9 | 1 o 2 | ½ de todos | VP |
| | Pueblos ^e | E | 1 o 2 | 2 o 3 | 1 o 2 | ½ de todos | EV |
| | Pueblos ^f | E | 1 o 2 | 4 o 6 | 1 o 2 | ½ de todos | VP |
| | Villas | E | 1 o 2 | 4 | 1 o 2 | ½ de todos | EV o VP |
| Manitoba | Ciudades | E | 2 | 2 | 2 | Todos | EV |
| | Villas | E | 2 | 4 | 2 | ½ de todos | VP |
| | Mpios. Rurales | E | 2 | 4 a 6 | 2 | ½ de todos | EV o VP |
| Saskatchewan | Ciudades | E | 1 | 6-20 | 1 o 2 | ½ de todos | EV o VP |
| | Pueblos | E | 1 | 6 | 2 | ½ de todos | VP |
| | Villas | D | 1 | 3 | 3 | 1 | VP |
| | Mpios. Rurales | E | 1 | 6 | 2 | ½ de todos | EV |
| | Alberta | Ciudades | E | 2 | 6-20 | 2 | ½ de todos |
| Pueblos | | E | 2 | 6 | 3 | 1/3 todos | VP |
| Villas | | D | 1 | 3 | 3 | 1/3 todos | VP |
| Dist. Mpales. | | D | 1 | 6 | 3 | ½ de todos | EV o VP |
| Columbia Británica | Ciudades | E | 2 | 5-10 | 2 | ½ de todos | VP |
| | Pueblos | D | 1 | 3 | 3 | 1 | VP |
| | Dist. Mpales. | E | 2 | 4-7 | 2 | ½ de todos | VP |

⁷⁶ Kenneth Grant Crawford, Op. Cit., p. 106.

^a Se refiere a la proporción de consejales que se renuevan cada vez que hay elecciones

^b Elección vecinal

^c Voto popular

^d Decisión del Consejo

^e De más de 5000 habitantes.

^f De menos de 5000 habitantes

Anexo 2

Cuadro de diferencias y similitudes del municipio en México y Canadá

| | México | Canadá |
|--------------------|---|--|
| Órgano de gobierno | El ayuntamiento es el órgano de gobierno el cual se constituye en elemento de decisión al integrarse el cabildo compuesto por el presidente municipal, síndicos y regidores, quienes son electos (por voto universal, libre, directo y secreto) para representar los intereses del municipio. El número de integrantes de los ayuntamientos es variable pero oscila entre 10 y 20 miembros. Además, el municipio cuenta con un grupo de funcionarios que son designados (no electos) y son los que se encargan de las acciones de la gestión municipal. El ayuntamiento está dotado de cierto grado de autonomía dentro de la Administración Pública. | En la mayoría de los municipios el Consejo es el órgano de gobierno de los municipios. El Consejo cuenta con un pequeño grupo de consejales encabezados por un alcalde, electo por el voto popular o por designación del propio Consejo. El alcalde tiene poderes ejecutivos en adición a los que le confiere propiamente la presidencia del Consejo; sin embargo, comparte los poderes y las decisiones con los consejales y los comités. El número de integrantes del Consejo es variable pero oscila entre 7 y 15 miembros. Además, el municipio cuenta con un grupo de funcionarios que son designados (no electos) y son los que se encargan de las acciones de gestión municipal. Una segunda variante en la forma de integración de los Consejos es el Consejo, encabezado por un alcalde electo, que exclusivamente trata asuntos de política. Las actividades administrativas y las acciones de gestión municipal son encargadas a un administrador profesional ex profeso contratado para ello (conocido como el Administrador de la Ciudad) quien tiene la obligación de reportar al Consejo. Una tercera variante, usada en Ontario y Quebec, considera la existencia de un Comité Ejecutivo el cual funciona como un Gabinete en un sistema parlamentario. El Comité Ejecutivo está integrado por el alcalde y cuatro controladores (ambos electos por voto popular) y los integrantes del Consejo (electos directamente en sus demarcaciones). El Comité Ejecutivo es responsable de sus acciones ante el Consejo. En Montreal hay una variante de este sistema parlamentario en la que el alcalde no es electo por el voto popular sino emana del Consejo. Una cuarta variante es la combinación entre el Administrador de la Ciudad y el Comité Ejecutivo. En este caso, el Consejo elige a un Secretario Ejecutivo quien desempeña las funciones del Administrador de la Ciudad. El Comité Ejecutivo (que funciona como el Gabinete en el sistema parlamentario) dirige la política y el trabajo legislativo, mientras que el Secretario Ejecutivo administra la ciudad. |
| Tipos de municipio | Urbanos, rurales, indígenas y municipios conurbados. | Ciudades, pueblos, villas, municipios rurales, condados y zonas metropolitanas. |

| | | |
|---------------------------------|--|--|
| Bases jurídicas | A nivel federal: el artículo 115 constitucional establece el marco jurídico a nivel federal. A nivel estatal: las constituciones locales. A nivel municipal: las leyes orgánicas municipales. | Jurisdicción provisional, esto es porque la Constitución de Canadá otorga a las provincias la facultad de crear municipios y hacer las leyes correspondientes. |
| Forma de elección | El ayuntamiento se renueva cada tres años mediante el voto universal, directo y secreto. | Aún cuando los miembros del Consejo pueden ser electos con el apoyo de un partido político casi nunca sucede esto en la mayoría de los municipios. Los casos de excepción son unas cuantas grandes ciudades donde se considera la existencia de un Comité Ejecutivo (electo por el voto popular) el cual funciona como un gabinete en un sistema parlamentario. |
| Duración del encargo | Tres años | Variable, pero en términos generales es de un año. |
| Creación de municipios | Legislaturas estatales. | Legislaturas provinciales. |
| Funciones y atribuciones | <p>Formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones administrativas de carácter general.</p> <p>Aprobar la organización y funcionamiento de la administración municipal.</p> <p>Nombrar y remover al secretario y tesorero municipal.</p> <p>Discutir, analizar y aprobar el proyecto de iniciativa de Leyes de egresos e ingresos del municipio.</p> <p>Inicio leyes o decretos ante el Congreso local sobre asuntos de la competencia municipal.</p> <p>Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales.</p> <p>Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.</p> <p>Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan municipal de desarrollo urbano y la expedición de declaratorias y provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.</p> <p>Autorizar los contratos o concesiones de obras y servicios públicos</p> | <p>Atribuciones para realizar el mantenimiento de los servicios públicos (como mantenimiento de parques, jardines y calles).</p> <p>Atribuciones para prohibir ciertos actos de los particulares (como restringir la venta de bebidas embriagantes, verificar las emisiones contaminantes de los automotores y, en su caso, prohibir su circulación).</p> <p>Atribuciones de regulación de los particulares (como es el caso de las obras de construcción privada).</p> <p>Atribuciones de concesión de licencias (como licencias de funcionamiento para giros mercantiles, taxis, restaurantes).</p> <p>Atribuciones para establecer contratos para el servicio de la ciudad (como el contrato con la empresa que recoge la basura, servicios de distribución de gas, agua, teléfono).</p> <p>Atribuciones para regular sus relaciones laborales y su forma interna de administración.</p> <p>Atribuciones para enajenar bienes muebles e inmuebles.</p> <p>Atribuciones para cobrar impuestos locales.</p> |
| Sesiones del órgano de gobierno | Ordinarias, extraordinarias, públicas o privadas. | Ordinarias, extraordinarias, públicas o privadas. |
| Comisiones o Comités | Las comisiones que pueden ser permanentes o transitorias las integran los regidores. | Los Comités que pueden ser permanentes o transitorias los integran una parte de los miembros del Consejo. |
| Hacienda municipal | Los ingresos ordinarios son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. Los ingresos extraordinarios son los que provienen de contribuciones especiales, expropiaciones y empréstitos públicos obtenidos por la federación, los estados y el propio municipio a través de la banca (tanto de desarrollo como múltiple). La composición del gasto municipal marca las | Los ingresos provienen de los impuestos catastrales, permisos y licencias, participaciones estatales y federales, ingresos por utilidades de empresas paramunicipales (en este último caso en vez de ingresos pueden ser también pérdidas) y empréstitos públicos. La composición del gasto se divide en cuatro rubros: deuda pública (cuya previsión es obligatoria); fondos para el mantenimiento de |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>prioridades para el ejercicio del presupuesto. Los egresos comprenden gastos por administración y mantenimiento de servicios públicos (gasto corriente), obra pública, pago de deuda pública, seguridad, educación y cultura, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles, entre otros.</p> | <p>los cuerpos que conforman la administración municipal (bomberos, policía, hospitales, etc.); gasto en servicios públicos; y, gastos de administración del propio Consejo.</p> |
|--|--|--|

Anexo 3

Información básica, poblacional y económica⁷⁷

| Información básica | Información básica |
|--|---|
| Nombre oficial: Estados Unidos Mexicanos | Nombre oficial: Canadá |
| Capital: Distrito Federal (Ciudad de México) | Capital: Ottawa |
| Superficie: 1.964.382 km ² | Superficie: 9.970.610 km ² |
| Principales ciudades | Principales ciudades |
| Ciudad de México 9.800.000 (1995) | Montreal 1.016.376 (1996) |
| Guadalajara 1.628.617 (1990) | Calgary 768.082 (1996) |
| Netzahualcóyotl 1.259.543 (1990) | Toronto 653.784 (1996) |
| Ecatepec de Morelos 1.218.135 (1990) | Winnipeg 618.477 (1996) |
| Monterrey 1.064.197 (1990) | Edmonton 616.306 (1996) |
| Puebla de Zaragoza 1.054.921 (1990) | Mississauga 544.382 (1996) |
| Ciudad Juárez 798.499 (1990) | Vancouver 514.008 (1996) |
| León 758.279 (1990) | Laval 330.393 (1996) |
| Tijuana 698.752 (1990) | London 325.646 (1996) |
| Zapopan 668.323 (1990) | Ottawa 323.340 (1996) |
| Mexicali 602.390 (1990) | Hamilton 322.352 (1996) |
| Culiacán 602.114 (1990) | Kitchener 178.420 (1996) |
| Mérida 557.340 (1990) | Québec 167.264 (1996) |
| Guadalupe 535.332 (1990) | St. Catharines 130.926 (1996) |
| Chihuahua 530.487 (1990) | Halifax 113.557 (1996) |
| Información poblacional | Información poblacional |
| Población: 96.807.451 (1997) | Población: 30.337.334 (1997) |
| Tasa de crecimiento de la población: 1,80% (1997) | Tasa de crecimiento de la población: 1,13% (1997) |
| Densidad de población: 49 hab/km ² | Densidad de población: 3 hab/km ² |
| Distribución de la población | Distribución de la población |
| Porcentaje de población urbana: 76% (1996) | Porcentaje de población urbana: 77% (1996) |
| Porcentaje de población rural: 24% (1996) | Porcentaje de población rural: 23% (1996) |
| Esperanza de vida Total 71 años (1997) | Esperanza de vida Total 79 años (1997) |
| Femenina 74 años (1997) | Femenina 82 años (1997) |
| Masculina 68 años (1997) | Masculina 76 años (1997) |
| Tasa de mortalidad infantil: 27 fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos (1997) | Tasa de mortalidad infantil: 6 fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos (1997) |
| Tasa de alfabetización Total 89,6% (1995) | Tasa de alfabetización Total 96,6% (1995) |
| Composición de la población: Mestizos 60%, Indígenas 30%, Ascendencia europea 9% y Otros 1% | Composición de la población: Origen británico 40,0%, Origen francés 27,0%, Otros orígenes europeos 20,0% y Americanos nativos (incluidos los inuit) 1,5% |
| Lenguas: Español (oficial), varios dialectos indígenas | Lenguas: Inglés (oficial), francés (oficial) |
| Religión: Católicos 89%, Protestantes y otros 6% | Religión: Católicos 46%, Iglesia Unida 16%, Anglicanos 10% y Otras 28% |
| Información económica | Información económica |
| Producto Interior Bruto (PIB): 334.792 millones de dólares (1996) | Producto Interior Bruto (PIB): 579.300 millones de dólares (1996) |
| PIB per cápita 3.590 dólares (1996) | PIB per cápita 19.330 dólares (1996) |
| Presupuesto nacional: Ingresos públicos 43.782 millones de dólares (1995) | Presupuesto nacional: Ingresos públicos 112.964 millones de dólares (1994) |
| Gasto público: 45.409 millones de dólares (1995) | Gasto público: 133.232 millones de dólares (1994) |
| Unidad monetaria: 1 peso mexicano (Mex\$) = 100 centavos | Unidad monetaria: 1 dólar canadiense (Can\$) = 100 centavos |

⁷⁷ Fuente: Atlas Mundial Encarta 99 Microsoft.

| | |
|--|--|
| <p>Exportaciones: Petróleo y derivados, café, plata, productos químicos, maquinaria, motores, vehículos de motor y piezas, algodón, productos electrónicos de consumo</p> <p>Importaciones: Maquinaria de metalistería, maquinaria agrícola, equipos eléctricos, piezas de automóvil y de aviones para ensamblaje</p> <p>Principales socios comerciales (exportaciones): Estados Unidos, Canadá, Japón, países de la Unión Europea (UE)</p> <p>Principales socios comerciales (importaciones): Estados Unidos, Canadá, Japón, países de la UE</p> <p>Industrias: Alimentos y bebidas, tabaco, productos químicos, hierro y acero, refino de petróleo, minería, vehículos de motor, textiles, bienes de consumo, turismo; las llamadas plantas maquiladoras, donde se <i>procesan o montan</i> los materiales producidos en los Estados Unidos, mantienen casi 500.000 puestos de trabajo anuales.</p> <p>Agricultura y ganadería: Gran número de granjas pequeñas se dedica a la agricultura de subsistencia; los principales cultivos son: maíz, trigo, arroz, frijoles; cultivos comerciales: algodón, café, frutas, tomates</p> <p>Recursos naturales: Petróleo, plata, cobre, oro, plomo, cinc, gas natural, madera</p> | <p>Exportaciones: Papel de prensa, pulpa de madera, madera, petróleo, maquinaria, gas natural, aluminio, piezas y motores de vehículos, equipos de telecomunicaciones</p> <p>Importaciones: Petróleo, productos químicos, piezas y motores de vehículos, bienes de consumo duraderos, ordenadores (o computadoras), piezas y equipos de telecomunicaciones</p> <p>Principales socios comerciales (exportaciones): Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Corea del Sur, Países Bajos, China</p> <p>Principales socios comerciales (importaciones): Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia, México, Taiwan, Corea del Sur</p> <p>Industrias: Minerales elaborados y no elaborados, productos de alimentación, derivados del papel y la madera, material de transporte, industria química, pesca, petróleo y gas natural</p> <p>Agricultura y ganadería: Es uno de los principales productores y exportadores mundiales de cereal (trigo y cebada) y un importante suministrador de las importaciones agrícolas de Estados Unidos; amplios recursos forestales que cubren la mitad de la superficie total; las pesquerías comerciales proporcionan una captura anual de 1,5 millones de toneladas, de los cuales un 75% se exporta</p> <p>Recursos naturales: Níquel, cinc, cobre, oro, plomo, molibdeno, potasa, plata, carbón, petróleo, gas natural, uranio, madera; uno de los mayores exportadores de productos forestales, pesca y <i>productos marinos</i></p> |
|--|--|