

4



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

REVALORACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES.  
ESTUDIO COMPARADO DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE  
ESTADOS UNIDOS, ESPAÑA Y MEXICO.

## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
JUAN MANUEL BARRERA GRAGEDA

ASESOR: GERARDO ROLDAN CEBALLOS



FEBRERO DE 2002

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.

**PARA MIS PADRES,  
MARTHA DÍAZ DE GRAGEDA Y MANUEL GRAGEDA SALAS.**

**CON TODO MI AMOR.**

Lo valioso de la tesis es que obliga al individuo a enfrentarse a un obstáculo que sólo con creatividad y disciplina, capacidad de interpretación y síntesis, coherencia mental, habilidad de redacción y firmeza de carácter puede ser salvado

*Universidad Nacional Autónoma de México*

El objetivo de la disciplina de la política comparada consiste precisamente en que, mediante el contraste y la comparación de lo que no es idéntico, se puedan conocer mejor las peculiaridades distintivas de los diversos sistemas políticos. Sólo mediante estas comparaciones somos capaces de conocer mejor nuestro propio sistema político.

*Francisco Gil Villegas*

Please allow me to introduce myself  
I'm a man of wealth and taste  
I've been around for a long, long year  
Stole many a man's soul and faith

*M. Jagger/K. Richards*

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I. LOS GOBIERNOS LOCALES DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL.....	11
1.1. Definiciones y marco teórico. El federalismo.....	11
1.2. Desarrollo histórico del federalismo.....	16
1.2.1. Federalismo dual y federalismo cooperativo.....	19
1.2.2. Relaciones intergubernamentales.....	20
1.3. Nuevos modelos de unión.....	24
1.3.1. Estado autonómico.....	24
1.4. Los gobiernos locales.....	26
1.4.1. Origen del municipio.....	27
1.4.2. Historia del municipio.....	29
1.4.3. Los gobiernos locales en los estados modernos.....	32
1.4.4. Distribución del poder en el sistema federal.....	35
1.5. Conclusiones.....	38
II. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESTADOS UNIDOS.....	41
2.1. El federalismo en Estados Unidos.....	41
2.2. Estructura del gobierno norteamericano.....	42
2.3. Los gobiernos locales en Estados Unidos.....	44
2.4. Tipos de gobierno local.....	47
2.4.1. Condados.....	49
2.4.2. Municipalidades.....	55
2.4.3. Municipios.....	61
2.4.4. Distritos especiales.....	65
2.5. El Plan Concejo-Gerente.....	67
2.5.1. El caso de Honduras.....	72
2.6. Conclusiones.....	73

III. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA.....	83
3.1. El modelo autonómico español.....	83
3.2. Estructura del gobierno español.....	85
3.3. Los gobiernos locales en España.....	87
3.4. Tipos de gobierno local.....	89
3.4.1. Municipio.....	90
3.4.2. Provincia y administración insular de cabildos y concejos.....	98
3.4.3. Comarcas.....	99
3.4.4. Mancomunidades.....	102
3.4.5. Áreas metropolitanas.....	104
3.5. Conclusiones.....	105
IV. LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO.....	112
4.1. El sistema federal en México.....	112
4.2. Estructura del gobierno mexicano.....	113
4.3. Los gobiernos locales en México.....	116
4.4. Tipos de gobierno local.....	119
4.4.1. Municipio.....	121
4.4.2. Autoridades municipales auxiliares.....	129
4.4.3. Municipios de usos y costumbres.....	131
4.5. Conclusiones.....	135
CONCLUSIONES FINALES.....	143
BIBLIOGRAFÍA.....	162

## ÍNDICE DE CUADROS Y ANEXOS

### Capítulo I

Cuadro 1	Características Secundarias del Federalismo.....	15
Cuadro 2	RIG. Modelo de Autoridad Coordinada.....	22
Cuadro 3	RIG. Modelo de Autoridad Concurrente o Superpuesta.....	23
Cuadro 4	RIG. Modelo de Autoridad Incluyente.....	23
Cuadro 5	Origen del Municipio de acuerdo a la Tesis Sociológica.....	27
Cuadro 6	Organización Municipal Romana.....	30
Cuadro 7	Distribución del Poder de acuerdo a Criterios de Área y Funciones.....	36
Cuadro 8	Atribuciones Comúnmente Asignadas a cada Ámbito de Gobierno en el Sistema Federal...	37

### Capítulo II

Cuadro 1	Tipos de Cartas Municipales en Estados Unidos.....	45
Cuadro 2	Condados. Forma de Comisión.....	50
Cuadro 3	Condados. Comisión con Presidente Fuerte.....	51
Cuadro 4	Condados. Comisión con Administrador de Apoyo Electo y Designado.....	52
Cuadro 5	Condados. Comisión con Juez Electo.....	52
Cuadro 6	Condados. Ayuntamiento-Gerente.....	54
Cuadro 7	Condados. Ayuntamiento-Administrador.....	54
Cuadro 8	Condados. Ayuntamiento-Ejecutivo.....	55
Cuadro 9	Municipalidades. Comisión.....	57
Cuadro 10	Municipalidades. Ayuntamiento-Gerente.....	58
Cuadro 11	Municipalidades. Ayuntamiento/Alcalde-Gerente.....	58
Cuadro 12	Municipalidades. Alcalde Débil-Ayuntamiento.....	59
Cuadro 13	Municipalidades. Alcalde Fuerte-Ayuntamiento.....	60
Cuadro 14	Municipalidades. Alcalde Fuerte-Ayuntamiento con Funcionario Jefe Ejecutivo.....	61
Cuadro 15	Municipios. Reunión del Pueblo.....	63
Cuadro 16	Municipios. Reunión Representativa del Pueblo.....	64
Cuadro 17	Municipios. Ayuntamiento-Administrador.....	64
Cuadro 18	Estructura de los Distritos Especiales.....	67
Cuadro 19	Comportamiento de los Tipos de Gobierno Local en Estados Unidos 1984-2000.....	70
Cuadro 20	Tipos de Gobierno Local según Tamaño de la Ciudad.....	71
Cuadro 21	Porcentaje de Ciudades que usan el Plan Concejo-Gerente.....	71
Anexo 1	Mapa de los Estados Unidos con Divisiones y Regiones de acuerdo a la Oficina de Censos.....	79

Anexo 2	Resumen de los Tipos de Gobierno y Estructuras Administrativas Locales en Estados Unidos.....	80
Anexo 3	Ordenanza Típica para Establecer el Plan Concejo-Gerente.....	81
<b>Capítulo III</b>		
Cuadro 1	Comunidades Autónomas y Provincias de España.....	86
Cuadro 2	Organigrama de los Ayuntamientos Españoles. Estructura de Organización, Gestión y Administración de un Ayuntamiento.....	93
Cuadro 3	Modelo Organizativo Clásico de Técnicos-Administradores.....	94
Cuadro 4	Modelo Organizativo de Dirección Política.....	95
Cuadro 5	Modelo Organizativo Gerencial.....	96
Cuadro 6	Estructura Administrativa de las Comarcas.....	101
Cuadro 7	Comarca de Baix-Penedès.....	101
Cuadro 8	Estructura Administrativa de las Mancomunidades.....	103
Cuadro 9	Mancomunidad de Municipios "Sierra del Segura".....	103
Cuadro 10	Entitat Metropolitana del Transport, Barcelona.....	105
Anexo 1	Comunidades Autónomas de España.....	110
Anexo 2	Provincias de España.....	110
Anexo 3	Resumen de los Tipos de Gobierno y Estructuras Administrativas Locales en España.....	111
<b>Capítulo IV</b>		
Cuadro 1	Estados y Municipios de México.....	116
Cuadro 2	Estructura Administrativa General de los Municipios Mexicanos.....	123
Cuadro 3	Organización en Municipios Rurales.....	125
Cuadro 4	Organización en Municipios Semi-Urbanos.....	126
Cuadro 5	Organización en Municipios Urbanos.....	127
Cuadro 6	Organización en Municipios Metropolitanos.....	129
Cuadro 7	Autoridades Municipales Auxiliares.....	131
Cuadro 8	Estructura Básica de un Sistema de Cargos (Municipios de Usos y Costumbres).....	133
Anexo 1	Estados de la Federación Mexicana.....	139
Anexo 2	Resumen de los Tipos de Gobierno y Estructuras Administrativas Locales en México.....	140
Anexo 3	Denominación, Formas de Elección y Funciones de las Autoridades Municipales Auxiliares (muestra).....	141
	Cuadro Comparativo de los Gobiernos Locales en Estados Unidos, España y México.....	155

## INTRODUCCIÓN

La importancia y dimensión de los gobiernos locales en el desarrollo de las naciones y los individuos suele minimizarse por el contacto cotidiano y permanente que los habitantes tienen con este ámbito de gobierno. Al ser la primera organización política diseñada para decidir y administrar una gama limitada de políticas públicas en territorios relativamente pequeños, integrada tanto por autoridades electas reunidas en un órgano colegiado de decisión como por funcionarios designados encargados de las áreas operativas, los gobiernos locales —término que generaliza las diferentes denominaciones que éstos pueden adoptar como municipios, municipalidades, condados, cantones, entre otros— se convierten en la referencia inmediata de la sociedad para la dotación de los servicios públicos básicos, la representación y defensa de sus intereses, y la atención en primera instancia de toda la serie de requerimientos sociales que surjan en sus demarcaciones.

Esta relación tan cercana y común puede restar importancia a su función como promotor de la participación ciudadana, el desarrollo económico y regional de los países, y la identidad cultural de los ciudadanos. Asimismo, desempeños poco satisfactorios y resultados de gestión limitados pueden conducir a un descenso en las expectativas y legitimidad que la población otorga a su gobierno más próximo, hecho que puede verse reflejado en la desconfianza hacia las autoridades, el cuestionamiento al pago de impuestos y tarifas, así como bajos niveles de participación social. Sin embargo, las características inherentes que poseen los gobiernos locales los convierten en organizaciones indispensables en la vida de los estados modernos.

En el caso de México, el papel de este ámbito ha sido discreto, limitándose en ocasiones a ser un mero prestador de servicios delegados por los gobiernos estatales y federal. Uno de los orígenes de este fenómeno puede encontrarse en la nula importancia que los comicios habían tenido en la designación de las autoridades municipales, lo cual, aunado a la carencia de medios para la rendición de cuentas al término de la gestión, ha limitado el proceso de formación de vínculos sólidos entre ciudadanos y gobierno que faciliten el ejercicio del poder y aumenten la legitimidad de las autoridades.

La percepción promedio que la población ha tenido sobre el municipio ha sido la de un gobierno con poco interés en sus habitantes, un espacio previo al acceso a mejores posiciones políticas y un prestador de servicios que, en la mayoría de los casos, lo ha realizado sin los estándares mínimos de calidad necesarios, con altos costos financieros y en medio de dudas sobre la honestidad de sus acciones.

Sin embargo, a partir del inicio de la década de 1980 los gobiernos locales mexicanos comenzaron a experimentar modificaciones sustanciales que han cambiado totalmente su perspectiva a futuro motivados, principalmente, por la alternancia en el poder político local, la sofisticación de las demandas sociales y la tendencia en el aumento de la población urbana.

Aunado a las ventajas que ha significado una competencia política real y la cada vez mayor incursión de los habitantes del ámbito local en las decisiones que afectan a sus comunidades, las transformaciones mencionadas también han representado la aparición de nuevos problemas que se han unido a los tradicionales rezagos del municipio mexicano.

La carencia de recursos, la alta dependencia financiera y política hacia los ámbitos estatal y federal de gobierno, así como la precaria profesionalización de los servidores públicos municipales, entre otros, se han agudizado por la falta de continuidad de los escasos planes y programas municipales de mediano y largo plazo, la fragilidad y falta de independencia de la administración pública local, la escasez de personal capacitado e imparcial que atienda con eficiencia las nuevas y complejas demandas sociales, y la rigidez en los modelos de organización administrativa local que impiden la adopción de estructuras novedosas para afrontar los retos actuales.

La Encuesta de Gestión Municipal realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en 1993 demostró que el gobierno local mexicano presentaba atrasos considerables tanto en sus estructuras como en sus procesos, bajos niveles de conocimiento y capacidades político-técnicas de los funcionarios locales, procesos estáticos de planeación con poca operacionalización y una escasa utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras en la administración en su conjunto.

Con el fin de disminuir los efectos negativos de estos hechos se han planteado diversas estrategias que van desde ampliar el mandato municipal a cuatro o seis años, incorporar en la legislación la reelección inmediata de las autoridades municipales, la elección del presidente municipal, el síndico y el ayuntamiento mediante boletas separadas, entre otras. Aunque estas propuestas son válidas y han demostrado su funcionamiento en democracias consolidadas, se ha dejado de lado en el debate sobre la reforma municipal en México la posibilidad de incorporar figuras de organización administrativa complementarias a las existentes con el fin de adecuar a los gobiernos locales a la nueva realidad del país.

En este sentido debe destacarse que actualmente el municipio mexicano se estructura administrativamente sólo mediante un esquema único de gobierno local multipropósito integrado por el ayuntamiento —presidente municipal, síndicos y regidores— y los demás funcionarios que se designen para la atención de los asuntos locales. Esta organización interna predominante sólo se ha complementado por creaciones de las entidades federativas como lo son las autoridades municipales auxiliares y los municipios regidos por el derecho consuetudinario, también conocidos como municipios de usos y costumbres.

Estas opciones de organización local han mostrado su capacidad de respuesta en determinadas etapas y circunstancias históricas del país. Sin embargo, a medida que los requerimientos sociales se han vuelto más complejos y la competencia política ha obligado a la eficiencia en intervalos más cortos, los esquemas mencionados también han presentado deficiencias importantes para satisfacer la totalidad de las necesidades locales.

Al respecto puede observarse que el modelo administrativo municipal contemplado en la actualidad tanto en la Constitución como en los ordenamientos legales estatales ha propiciado la presencia de un presidencialismo excluyente en la toma de decisiones y la gestión administrativa. La elección del presidente municipal y el ayuntamiento a través de la fórmula de planilla permite la formación de una mayoría partidista a favor del ejecutivo local que acota significativamente la representación de posiciones distintas a las del partido político en el poder.

Este fenómeno —presente en la mayoría de los municipios sin importar su tamaño, población, ubicación geográfica o partido gobernante— no fue atendido durante años al no

estar condicionado el arribo al poder a la realización de elecciones confiables y competidas. Los alcaldes pueden —a pesar de que esta tendencia está decreciendo— tomar decisiones de gobierno a su libre albedrío, sin consenso, fuera de la legalidad y destinadas a favorecer sólo a algunos sectores de la población sin que existan contrapesos políticos y técnicos, dejando de lado el principio republicano de división de poderes en el ayuntamiento por el que se garantiza la defensa y representación de los distintos intereses en el órgano colegiado de decisión.

Lo que se consideró en principio una fórmula exitosa para atender los problemas municipales —evitando la “excesiva” discusión de las soluciones entre miembros de partidos políticos diferentes— ha tergiversado en un sistema que impide la incorporación de puntos de vista complementarios y que fomenta la toma de decisiones verticales aún cuando éstas se realicen por autoridades locales sin las capacidades políticas y técnicas suficientes.

De igual forma, el modelo municipal actual conduce a una escasa o nula delimitación entre los asuntos estrictamente políticos de los administrativos, es decir no separa con claridad las funciones y alcances de los conceptos gobierno y administración, lo que da como resultado que los aspectos técnicos para la prestación de servicios se vean altamente influenciados por determinaciones partidistas, en la mayor parte de los casos ajenos a los requerimientos prioritarios y más cercanos al bloqueo gubernamental, protagonismos personales y la lucha electoral.

En este sentido es conveniente destacar que el término gobierno se refiere al liderazgo moral y político sobre una comunidad con dos dimensiones específicas: definir qué se quiere hacer en beneficio del grupo y encauzar las voluntades hacia el objetivo trazado. Por su parte, la administración abarca actividades concretas y cuantificables, es decir es una ocupación tangible que requiere capacidades y conocimientos complementarios a las del liderazgo político, por ejemplo la organización del trabajo y la optimización de los recursos en los procesos productivos.

De esta forma, no es conveniente que las mismas personas electas para gobernar sean también los responsables del conjunto de la administración, hecho que se repite sistemáticamente en los municipios mexicanos. Existe una amplia variedad de ejemplos que

han demostrado las incapacidades y limitaciones de los políticos en el ejercicio de administrar y viceversa.

El estado ideal no es la separación tajante de ambos conceptos sino su complementación mediante la designación del personal adecuado para cada ámbito. Los riesgos de no realizar acertadamente este proceso —que a simple vista no parece tener mayores dificultades— son, por un lado, contar con gobiernos altamente populares pero torpes y, por el otro, llegar a la forma tecnocrática de gobierno consistente en el manejo de los asuntos del Estado —incluyendo al municipio— por técnicos sin ninguna sensibilidad política.

Este hecho se relaciona directamente con uno de los principales problemas del municipio mexicano actual: la escasa profesionalización de los funcionarios municipales. La mayor parte de las autoridades locales no poseen experiencia ni capacidad para administrar, siendo sus principales atributos —en el mejor de los casos— la habilidad en la lucha por el poder y la obtención de la simpatía popular. En la mayoría de los casos, los "políticos" trasladados al área de gestión han presentado deficiencias notables que conducen a gestiones no satisfactorias para los habitantes de su circunscripción y a la pérdida de confianza en las instituciones municipales por malos manejos, corrupción, improvisación y violaciones recurrentes a la legalidad.

Por otra parte, los municipios que comparten conflictos por su proximidad geográfica no pueden organizarse conjuntamente para la atención de uno o determinados servicios debido a la limitación para formar unidades de gobierno local extraterritorial, según lo previsto por el artículo 115 constitucional. En la actualidad es erróneo pensar que sólo hay tres áreas metropolitanas o conurbadas —Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey— ya que de acuerdo con cifras oficiales en el país existen alrededor de 145 ciudades medias que forman continuidades geográficas con otros municipios, en ocasiones de estados diferentes, y cuyos problemas requieren soluciones más allá de los convenios de colaboración y asociación contemplados en la legalidad vigente.

Sobre el caso de las unidades locales complementarias creadas por las autoridades estatales, los municipios de usos y costumbres en el estado de Oaxaca representan una experiencia de gobierno basada en el reconocimiento de las prácticas ancestrales de

administración comunal. Aunque ha sido una opción útil en términos de costos en la gestión local y respeto a las prácticas de los pueblos indígenas, sólo se ha implementado en esa entidad cuando existen aproximadamente diez millones de indígenas en el país.

Las críticas más comunes a esta peculiar forma de organización resaltan la incompatibilidad de los usos y costumbres con el respeto de los derechos fundamentales de los individuos, la polarización entre los habitantes de las etnias y la segregación de los grupos indígenas del resto de la población.

Por último, las autoridades municipales auxiliares, pese a ser instrumentos valiosos para la representación del gobierno local en las comunidades alejadas de la cabecera municipal, en la mayoría de los casos limitan sus funciones a cuestiones de orden público, seguridad y vigilancia en la prestación de algunos servicios públicos. Asimismo, las limitaciones impuestas por algunos ejecutivos locales a esta clase de autoridades y los excesos de protagonismo de estos últimos respecto de las disposiciones del ayuntamiento, han disminuido la capacidad de colaboración entre ambas instancias, lo que ha repercutido de manera negativa en el desempeño del municipio en su conjunto.

Los retos expuestos para la eficiencia de los gobiernos locales se han presentado en la mayor parte de los países que reconocen a los municipios —o sus equivalentes— como base de su división territorial y administrativa, a medida que los requerimientos sociales necesitan respuestas de alta complejidad técnica y las diferencias entre las localidades se agudizan.

Dos experiencias cercanas al caso mexicano, Estados Unidos y España,\* han diseñado diversas opciones de respuesta que pueden considerarse exitosas a los problemas planteados que enfrenta México en la actualidad.

En ambos casos la descentralización, la aplicación de sistemas gerenciales, la incorporación de gobiernos locales extraterritoriales y, en general, la flexibilidad de la legislación en materia local han sido las estrategias generales a seguir para efficientar la gestión municipal.

---

\* Se consideran experiencias próximas a México debido a que ambos países determinaron la administración pública en el país: España introdujo las primeras estructuras administrativas formales en la etapa de la conquista y la colonia, mientras que de Estados Unidos se retomó el sistema federal y de división de poderes que actualmente rige al país.

Estados Unidos ha enfrentado las extraordinarias diferencias poblacionales, geográficas, culturales y económicas que se presentan en sus comunidades a través de la adopción de diferentes opciones de administración local, según las necesidades de cada circunscripción. De esta forma, los condados, las municipalidades y los municipios pueden elegir su estructura interna, en términos generales, entre la forma colegiada de la Comisión, el tradicional modelo de separación Ayuntamiento-Alcalde y el Plan Concejo-Gerente, ya que cada una de estas modalidades presenta diversas variantes de acuerdo a la región y el estado en que se ubiquen los gobiernos locales.

El Plan Concejo-Gerente ha sido la estructura administrativa que ha tenido una aceptación generalizada en los últimos años debido a que separa las funciones que realizan los políticos —los miembros electos del ayuntamiento incluyendo al alcalde— de las tareas administrativas que requieren personal capacitado, profesional e imparcial, logrando altos niveles de legitimidad entre los ciudadanos. Asimismo, esta forma de organización interna gerencial ha sido adaptada en diversos países, en especial aquéllos con satisfactores sociales básicos cubiertos, aunque su aplicación también ha sido viable en contextos con mayores semejanzas al caso mexicano, como lo demuestra la instrumentación de programas piloto del Plan Concejo-Gerente en Honduras en la década de 1990.

Un caso peculiar en la administración local norteamericana lo constituyen los distritos especiales los cuales, junto a las unidades de gobierno mencionadas, conforma el universo de los tipos de gobiernos locales en ese país. Su principal característica radica en que están diseñados para prestar un servicio específico que puede traspasar las fronteras tradicionales de los gobiernos locales y cuyo manejo es más cercano a la administración privada.

Por su parte, en España existen dos tipos de gobierno local: los entes constitucionalmente garantizados (municipios, provincias y la administración local insular de cabildos y concejos) y los entes opcionales (agrupaciones supramunicipales como las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades). Este último aspecto es destacable por ser la respuesta al problema más común de los gobiernos locales en ese país: el inframunicipalismo, es decir una gran cantidad de municipios pequeños en extensión y población y sin infraestructura básica para la gestión, para lo cual forman agrupaciones municipales que les permite tener acceso a servicios que de otra manera sería más difícil

obtener sin perder identidad y cierta autonomía territorial. Asimismo, a partir de finales de los años ochenta se han comenzado a aplicar modelos gerenciales en algunas ciudades españolas similares al Plan Concejo-Gerente norteamericano.

De esta forma, al identificar puntos de convergencia en las problemáticas enfrentadas en los tres países y al analizar las estrategias instrumentadas destinadas a eficientar la gestión local, la presente investigación busca introducir puntos de reflexión sobre temas de organización administrativa que permitan adecuar los gobiernos locales del país a la nueva realidad política y administrativa, así como explorar probables vías de acción complementarias a las vigentes en la actualidad.

Para ello, se ha realizado un estudio comparado entre los gobiernos locales de Estados Unidos, España y México con el fin de comprender de manera precisa cómo se ha organizado este ámbito de gobierno en cada país, cuáles han sido las circunstancias particulares que llevaron a la aplicación de estrategias de administración y qué resultados han tenido para la eficiencia de la gestión pública.

Aunque durante la elaboración de este trabajo se ha tenido presente la enorme dificultad de realizar un estudio comparativo entre estos países debido a sus realidades sociales tan disímiles, se parte de la idea de que los análisis comparados tienen una amplia utilidad para esclarecer las fortalezas y debilidades del país desde el cual se lleva a cabo, así como ayudan a conocer —y en su caso aplicar— fórmulas exitosas en circunstancias semejantes o con alguna vinculación.

Asimismo, este trabajo tiene como finalidad aportar un estudio municipal de esta naturaleza a la serie de investigaciones sobre temas locales que se realizan en el campus Acatlán de la Universidad Nacional, donde la mayor parte de los análisis municipales se han enfocado a describir la problemática y las opciones de solución desde una perspectiva nacional.

De esta forma, el objetivo central de esta tesis es contribuir a la propuesta de nuevos modelos de organización administrativa para los municipios mexicanos a partir de la descripción y análisis de los gobiernos locales de Estados Unidos y España.

Deseritas las condiciones imperantes y la problemática general del ámbito local en México, las hipótesis en las que se basa esta investigación parten de la afirmación de que

las estructuras administrativas vigentes en que se organizan los municipios mexicanos no responden en su totalidad a los nuevos requerimientos políticos y de prestación de servicios en los gobiernos locales del país. Asimismo, señalan que la diversidad de condiciones económicas, poblacionales, sociales y culturales en México permiten la incorporación de modelos administrativos que complementen a los actuales esquemas de organización. Por último, se considera que a partir del análisis comparado de las experiencias de organización administrativa en los gobiernos locales de Estados Unidos y España pueden presentarse opciones viables a considerar para el caso mexicano.

El trabajo se inscribe en el estudio de la administración pública como el conjunto de actividades preordenadas para la concreta persecución de tareas y fines considerados de interés público. En este escenario, el municipio es el ámbito de gobierno y administración básico con ciertas funciones a cumplir en una relación societal de servicio. También se analiza al municipio como una comunidad asentada en un territorio, por lo que se sitúa en el estudio de las formas de gobierno existentes, a saber los estados federales y unitarios. De acuerdo con los regímenes políticos que poseen los países que integran el estudio comparado, se analiza al municipio norteamericano y mexicano desde la perspectiva federal y, para el caso español, desde una de las nuevas variantes de unión como lo es el estado autonómico.

La metodología utilizada se basa en el análisis descriptivo y en el estudio comparado mediante planteamientos concretos que tienen siempre de fondo la cuestión acerca de la manera en que los gobiernos locales de Estados Unidos, España y México se organizan administrativamente para atender las necesidades de sus localidades. Estas preguntas permiten una coordinación temporal y evitan una mayor confusión en un tema tan vasto y de difícil homogeneización como es un estudio comparado en países con realidades políticas, económicas y sociales divergentes. En suma, la descripción de la organización interna de los gobiernos locales tiene prioridad frente a los aspectos fiscales, electorales, partidistas, de participación ciudadana, entre otros.

La estructura del trabajo inicia con el análisis de los gobiernos locales como base de la división territorial y de la organización política y administrativa dentro del federalismo.

puntualizando las características de este sistema de gobierno y del modelo autonómico español como una de las variables contemporáneas del modelo federal.

Los capítulos dedicados a la descripción y análisis de los tipos de gobiernos locales en los países que integran esta investigación ocupan los apartados dos, tres y cuatro. Los tres capítulos tienen una elaboración similar: inician analizando el sistema político de cada país, federalismo en Estados Unidos y México, y estado autonómico en el caso español. Posteriormente se describe la estructura del gobierno y se hace un breve recuento de la historia de los gobiernos locales en las tres experiencias. Por último, se señalan los diferentes tipos de gobierno local y los modelos de organización interna que adoptan. En este sentido, el primero capítulo aborda las opciones de organización local en Estados Unidos, el segundo la estructura administrativa y los modelos de agrupación municipal en España y el capítulo cuarto analiza la organización municipal en México.

Cabe destacar que al final de cada uno de estos apartados se detallan los aspectos tanto positivos como negativos de las variantes específicas de gobierno local en cada país, así como se plantean las primeras comparaciones con el caso mexicano.

Por último, la conclusión final destaca las principales aportaciones que son útiles considerar en México para tener gobiernos municipales con capacidad de respuesta a los requerimientos de representación política y prestación de servicios públicos, flexibles a circunstancias coyunturales y que alcancen niveles básicos de aceptación y legitimidad, de acuerdo a las consideraciones recabadas en cada uno de los capítulos del estudio comparado. En este sentido, las experiencias de incorporación de funcionarios profesionales a los asuntos técnicos y administrativos locales en Estados Unidos y la agrupación de municipios en España para atender requerimientos comunes son los principales ejemplos viables a considerar en México de acuerdo con las nuevas condiciones en las que se desarrolla la vida municipal en el país.

Los resultados del estudio comparado permiten plantear planes alternativos de reforma municipal a futuro que devuelvan a este ámbito la valoración de los ciudadanos y las autoridades de otros ámbitos de gobierno como origen indispensable de mejores niveles de vida de los habitantes en los estados contemporáneos.

## I. LOS GOBIERNOS LOCALES DENTRO DEL SISTEMA FEDERAL

### 1.1. Definiciones y marco teórico. El federalismo.

El sistema federal es considerado uno de los medios más eficientes para la atención de las demandas sociales con una estrecha vinculación a los valores democráticos al ser un sistema que promueve la dispersión y el control del poder, así como el mantenimiento de una sociedad plural que participa por medio de representantes en la toma de decisiones.

La característica más representativa de este sistema es la asociación de una serie de individuos y grupos para lograr objetivos de interés común, los cuales difícilmente podrían ser alcanzados si cada uno de los miembros de la unión actuara de manera independiente.

De acuerdo con uno de los principales teóricos del federalismo, Daniel J. Elazar, el punto de partida de cualquier teoría sobre federalismo debe buscarse en la etimología del propio término, la cual proviene del latín *foedus* que significa convenio, alianza. En su opinión, las relaciones federales "subrayan la asociación entre individuos, grupos y gobiernos: las relaciones cooperativas que dan realidad a la asociación, y la negociación entre socios como base para compartir el poder".<sup>1</sup>

El federalismo surgió después de la conformación de las naciones y de los estados modernos al retomar las experiencias de solidaridad y el deseo de permanecer juntos que hacen posible la individualidad de cada nación.<sup>2</sup> Asimismo, el modelo federal apareció como un medio para contener al poder y proteger la libertad y la justicia. De esta forma, el federalismo se concibe como un sistema que crea una estructura de gobiernos compartidos a través de autogobiernos, permitiendo el respeto de la diversidad y asegurando la unidad de civilización.<sup>3</sup>

Antes de describir las principales características de este sistema debe señalarse la diferencia que existe entre los conceptos federalismo y federación. El primero se refiere al

<sup>1</sup> Daniel J. Elazar, "Estados Unidos: la no-centralización constitucionalizada", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1997, p. 153.

<sup>2</sup> "La individualidad de cada nación está constituida por la raza, la lengua, la historia, la religión, pero también por algo mucho más tangible: por el consentimiento actual, por la voluntad que tienen las diferentes provincias de un Estado de vivir juntas". Rodrigo Fernández Carvajal, estudio preliminar de Ernesto Renán, *¿Qué es una Nación?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. LIX.

<sup>3</sup> Véase César Díaz Carrera, *El Federalismo Global*, Madrid, Unión, 1989, p. 18.

mundo de las ideas y las representaciones, mientras que el segundo se orienta hacia aplicaciones concretas del federalismo, es decir a las distintas organizaciones posibles que incorporen varias unidades autónomas al ejercicio de un gobierno central sobre bases constitucionales.<sup>4</sup>

La primera característica del federalismo es la formación de un poder central que se sobrepone a intereses particulares luego de concretar la voluntad de unión. El gobierno nacional recibe una parte de la soberanía de las partes integrantes adquiriendo las facultades de representación del interés común y atrayendo el uso coercitivo de la fuerza.<sup>5</sup> Por su parte, los miembros de la federación reciben un conjunto de garantías y son objeto de la implementación de acciones de alcance nacional destinadas a mejorar sus niveles de vida.

Para formalizar y hacer perdurable la unión se establece un contrato o convenio, por lo general una constitución republicana, que asegura a todos sus integrantes contar con derechos, funciones, facultades y obligaciones sin importar sus características particulares, así como la coexistencia pacífica de los individuos basada en el respeto a una ley universalmente válida.<sup>6</sup> La Constitución es la expresión concreta de soberanía ya que dota de operatividad al gobierno al conceder, limitar o negar poderes. Los actos que realice sin estar apagados a las disposiciones constitucionales son considerados nulos.

Lo anterior tiene origen en la estructuración del sistema federal de Estados Unidos. Sus fundadores —hombres de negocios, pragmáticos, con desconfianza hacia el poder— buscaron limitar, fraccionar y renovar continuamente a sus gobiernos mediante el establecimiento de un contrato adoptado entre gobernantes-gobernados y estados-Unión, el cual sólo podía modificarse por acuerdo mayoritario de los representantes de ambas partes.

La tercera característica del federalismo es la distribución de competencias de acuerdo al concepto de descentralización política. El Estado divide sus funciones entre los

---

<sup>4</sup> Maurice Croizat, *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994, pp. 20-21.

<sup>5</sup> Rodolfo García del Castillo, *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*, México, CIDE-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 20.

<sup>6</sup> Este argumento aparece en principio en la obra "La paz perpetua" de I. Kant, quien señaló que para alcanzar el objetivo de la paz —mediante la aplicación del derecho a todas las relaciones sociales— es necesaria una congregación de estados en una "federación mundial", lo que permitiría establecer relaciones pacíficas entre los individuos. Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1994, p. 631.

órganos centrales y estatales bajo criterios operativos y territoriales. En el primer caso, el gobierno central posee facultades que afectan la vida de los países como un todo. Para esto se estructura en tres poderes: Ejecutivo (operador del aparato público), Legislativo (representación social dentro del gobierno) y Judicial (encargado del orden jurídico y de solucionar los conflictos entre las autoridades centrales y las partes de la unión). El segundo se vincula a los valores republicanos de la autonomía política —división y contrapeso de poderes— y la participación ciudadana —el modelo óptimo de gobierno es el que se encuentra más cercano y abierto a los ciudadanos— por lo que en el federalismo se habla de tres gobiernos políticos que dan identidad a los individuos: nacional, estatal y local, cada uno abierto a diversas formas de acción y promoción social.<sup>7</sup>

Esto busca que los gobiernos regionales (estados, departamentos, provincias, distritos) cuenten con atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales para manejar sus propios asuntos. Los estados que forman la federación elaboran su propia constitución, legislan sobre determinadas materias, ejercen la parte del poder no reservada al órgano federal, administran sus propios recursos económicos e imparten justicia dentro de su circunscripción territorial.

De esta forma, el federalismo hace referencia a un sistema político que “incluye una división constitucional de poderes entre el gobierno central y dos o más subunidades (provincias, länders, estados, cantones) definidos sobre una base territorial, de manera que cada nivel de gobierno tiene poder soberano sobre ciertos asuntos”.<sup>8</sup>

Sobre el mismo tema Arend Lijphart afirma que el federalismo significa

División de poderes, constitucionalmente garantizada, entre el gobierno federal y los de las unidades miembro o componentes de la federación (...) normalmente acompañado de la descentralización, esto es, de una considerable autonomía para los miembros de la federación”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Véase Luis F. Aguilar Villanueva, “Hacia un nuevo federalismo”, en *Política Nueva*, número 33, volumen 6, año VIII, México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, A.C., mayo de 1996, pp. 4-8.

<sup>8</sup> Will Kymlicka, “Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo”, en *RIPF*, número 7, 1996, p. 26.

<sup>9</sup> Arend Lijphart, *Las Democracias Contemporáneas. Un Estudio Comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987, p. 185.

La existencia de subunidades de gobierno implica la principal diferencia entre los estados federales y unitarios. En estos últimos sólo existe un orden jurídico válido para todo el territorio y el poder político se ejerce desde la estructura central de gobierno, mientras que en los estados federales se superponen por lo general dos estructuras: el gobierno central y los gobiernos estatales según la distribución de competencias que defina cada constitución.<sup>10</sup>

Proudhon señala que el federalismo es lo opuesto a la jerarquía o centralización administrativa y gubernamental, características de las democracias imperiales, las monarquías constitucionales y las repúblicas unitarias.

En la federación los atributos de la autoridad central se especializan y se restringen, disminuyen en número, en inmediatez (...) en intensidad (...) En los gobiernos centralizados, por el contrario, los atributos del poder supremo se multiplican, se extienden y se inmediatizan, atraen la competencia del príncipe en asuntos de las provincias, concejos, corporaciones y particulares (...) De aquí este aplastamiento bajo el que desaparece todo, libertad, no sólo comunal y provincial, sino hasta individual y nacional.<sup>11</sup>

Las atribuciones de los gobiernos subnacionales conducen a la diferenciación entre los conceptos *confederación* y *federación*. En el primero, el estatuto jurídico de los estados miembros les permite negociar y ratificar tratados internacionales y ser miembros de pleno derecho en organizaciones internacionales, mientras que en el federalismo sólo el gobierno central posee estas atribuciones, por lo que los sujetos en la confederación son los estados y en la federación los ciudadanos.<sup>12</sup>

¿Cuál es la finalidad de estos arreglos en el sistema federal? ¿Qué utilidad tiene elaborar un entramado institucional como el que se crea en el federalismo? Sin duda, la voluntad de unirse persigue un objetivo fundamental: lograr la prosperidad conjunta de todos los miembros de la federación. Si esta condición no se cumple, es decir si alguno de los integrantes tiene un desarrollo desigual, la utilidad de permanecer juntos será

---

<sup>10</sup> Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, México, FCE, 1997, p. 425.

<sup>11</sup> P. J. Proudhon, "Del principio federativo", citado en Armand Cuvillier, *Proudhon. Textos Escogidos*, México, FCE, 1986, pp. 310-311.

<sup>12</sup> Maurice Croizat, *op. Cit.*, pp. 35-36.

invariablemente cuestionada. En este sentido debe recordarse que la alianza federal es siempre contradictoria: el alto grado de competencia dentro de este sistema origina que algunas regiones se desarrollen más que otras o aporten un mayor número de recursos al gobierno central, por lo que la separación es una posibilidad permanente entre los miembros que consideran desigual o inequitativa su participación en el pacto federal.<sup>13</sup>

El sistema federal puede tolerar las fuerzas centrífugas de una nación (distintos lenguajes, costumbres y religiones en el mismo territorio, por ejemplo) pero requiere proveer fuerzas centrípetas que fomenten la unidad, por ejemplo el control sobre las fuerzas armadas o la economía nacional.

Para resumir las características más importantes del sistema federal, se retoman las consideraciones hechas por Arendt Lijphart al respecto (cuadro 1).<sup>14</sup>

#### **Cuadro 1: Características Secundarias del Federalismo.**

- 
1. Reparto central-regional de poderes.
  2. Constitución escrita.
  3. Bicameralismo.
  4. Derecho de las unidades constitutivas a participar en el proceso de enmienda a la constitución federal, pero a cambiar unilateralmente su propia constitución.
  5. Sobrerrepresentación de las unidades menores en la cámara federal.
  6. Gobierno descentralizado.
- 

En suma, el federalismo es un sistema compatible con los principales aspectos de la actividad política, a saber, la búsqueda de la justicia para alcanzar el orden público, del entendimiento de la realidad empírica del poder público y su ejercicio, y la creación de un medio ambiente apropiado para la sociedad civil capaz de integrar los dos primeros temas para producir una aceptable vida política.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Existen dos ejemplos al respecto. La provincia de Quebec cuestionó en 1992 su mayor aportación con relación a los otros miembros del federalismo canadiense. Esto originó la realización de un plebiscito en 1995 para determinar si esa provincia podía constituirse en un estado soberano. El resultado fue 49.9% a favor y 50.1% en contra. En 1991 los ciudadanos de la ex Unión Soviética votaron para dar su opinión sobre la conveniencia de preservar la unión de las repúblicas socialistas o si éstas deberían obtener su independencia. El resultado fue 78% a favor de preservar la unión. Sin embargo, la población de las repúblicas bálticas había votado por separado y en contra, lo que aceleró los procesos de independencia de las demás repúblicas y la formación temporal de la Comunidad de Estados Independientes que sustituyó a la URSS.

<sup>14</sup> Arendt Lijphart, *op. Cit.*, p. 186.

<sup>15</sup> Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987, p. 1.

## 1.2. Desarrollo histórico del federalismo.

El desarrollo histórico del federalismo puede dividirse en dos etapas: la primera comprende la aparición de los primeros fundamentos teóricos en el siglo XVI y la segunda —la historia moderna del federalismo— a partir de la revolución de las trece colonias inglesas en América del Norte y la posterior adopción de la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787.

Aunque en principio las formas de asociación estuvieron basadas sólo en los lazos existentes entre las personas, los grupos y las tribus, posteriormente se reconoció la utilidad social de organización entre partes independientes.<sup>16</sup> Este fue el caso de las Ligas de ciudades en Grecia (asociaciones basadas en el *foedus*), las cuales crearon instituciones militares, comerciales y deportivas de beneficio común respetadas en todo el territorio de la unión. La primera Liga Suiza de 1235 —uno de los orígenes de la actual Confederación Helvética— asoció los tres cantones primitivos con la finalidad de alcanzar la paz interna y la defensa frente a los Habsburgo.<sup>17</sup>

Los primeros sustentos teóricos de estas asociaciones surgieron a la par de los estados modernos en Europa, es decir con la búsqueda de normas que contrarrestaran el excesivo ejercicio del poder por una sola persona.

El federalismo europeo tuvo dos fundamentos teóricos radicalmente distintos: por un lado las teorías federalistas influidas por la poliarquía medieval que defendían un equilibrio territorial de los poderes frente a la soberanía absoluta del Estado (Althusius y Montesquieu), y por el otro, las teorías federalistas fundadas en la soberanía del individuo frente a la soberanía del Estado-nación, partidarias de la división territorial del poder y de la subordinación de la autoridad central a las partes federadas (Pi y Margall y Proudhon).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Para algunos filósofos, teólogos y teóricos políticos occidentales (Delbert Hillers, George E. Mendenhall, Moshe Weinfeld) la idea federalista tiene origen en la Biblia, donde se definió la relación "entre Dios y los hombres" a través de un convenio que condujo a la formación de un cuerpo político que los convertía en responsables del bienestar del mundo. *Ibidem*, pp. 5 y 115.

<sup>17</sup> Maurice Croizat, *op. Cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> Miguel Caminal, "Nacionalismo y federalismo", en Joan Antón Mellón, *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 107.

Johannes Althusius intentó transformar la jerarquía feudal en una forma moderna de federalismo constitucional, basada en la autonomía de las comunidades y su asociación en un conjunto externo, desde la familia hasta las corporaciones de oficios, las ciudades, las provincias y los Estados para desembocar en el Imperio.<sup>19</sup> Althusius estableció que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores que no pierden su individualidad ni su autonomía, siendo una de las principales características de este modelo el surgimiento "desde abajo" de la autoridad.<sup>20</sup>

Montesquieu desarrolló la noción de "república federativa" como un modelo de reforma que sustituyera al despotismo existente en Francia, donde dicha república era

Una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan en formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Es una sociedad de sociedades, que puede engrandecerse con nuevos asociados hasta constituir una potencia que baste a la seguridad de todos los que se hayan unido.<sup>21</sup>

El valor de la república federal radicaba en que ésta no podría perecer por amenazas externas o interiores, ya que aún disolviendo la federación cada una de las partes seguiría siendo soberana. Asimismo, garantizaba la seguridad territorial y de sus habitantes mejor que los gobiernos despóticos o monárquicos, en donde la fragilidad gubernamental surgía de la menor o nula distribución de poder y de responsabilidades administrativas.

En resumen, los principios del federalismo en primera instancia fueron unir comunidades con algún tipo de relación, evitar la concentración del poder y defender a la población de riesgos externos.

La historia moderna del federalismo inició con el movimiento de independencia de los Estados Unidos. En opinión de Alexis de Tocqueville el objetivo de la unión de las Trece Colonias fue hacer frente a "grandes necesidades generales" como la protección comercial, la estabilidad económica, la definición de aspectos fiscales<sup>22</sup> y la búsqueda de la

---

<sup>19</sup> Maurice Croizat, *op. Cit.*, p. 18.

<sup>20</sup> Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, *El Federalismo Mexicano. Elementos para su Estudio*, México, Senado de la República, LVI Legislatura, 1995, p. 11.

<sup>21</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Editorial Porrúa, 1971, p. 86.

<sup>22</sup> Este es un tema central en la formación del federalismo norteamericano: fue el origen del deseo de independencia frente a la Corona británica (rechazo al pago de impuestos a Inglaterra) y constituyó la base para que las trece colonias definieran sus vínculos económicos y comerciales en la nueva nación.

el gobierno general y los gobiernos estatales de forma complementaria a la división clásica de poderes: las bases del concepto democracia en la limitación, control del poder y el gobierno representativo; la fundamentación del sistema bicameral; las bases de la revisión por el Poder Judicial de los actos y leyes contrarias a la Constitución; y el mantenimiento de una sociedad plural que evitara el surgimiento de una mayoría que acabara implantando su tiranía.<sup>27</sup>

### 1.2.1. Federalismo dual y federalismo cooperativo.

La evolución del federalismo norteamericano originó dos teorías sobre este concepto: el *federalismo dual* y el *federalismo cooperativo*.

La primera aborda la adecuada relación entre el gobierno nacional y los estados mediante cuatro aspectos básicos: a) el gobierno nacional gobierna sólo por poderes enumerados; b) el gobierno nacional tiene propósitos limitados; c) cada unidad de gobierno (nación y estados) es soberana dentro de su esfera; y d) la relación entre la nación y los estados está caracterizada por la tensión, más que por la cooperación.<sup>28</sup>

En esta teoría los estados ocupan un lugar poderoso frente al gobierno nacional, en ocasiones equivalentes a su figura, aunque sus funciones y responsabilidades son teóricamente diferentes y prácticamente separadas entre ellas.

La supremacía de ciertas funciones y actividades propias frente al gobierno nacional se basa en el argumento de si los estados crearon a la nación, ellos pueden poner límites a las actividades del gobierno nacional que fueran contrarias a sus intereses.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1982, pp. 221-222.

<sup>27</sup> Gustavo R. Velasco, prólogo a *El Federalista*, México, FCE, 1994, pp. VII-XXIV. Elena García Guitián, "Estructura territorial del Estado", en Rafael del Águila (edit.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 1997, p. 161.

<sup>28</sup> Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry y Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy Government in America*, USA, Houghton Mifflin Company, 1993, p. 114.

<sup>29</sup> Los defensores de esta teoría sostienen su idea citando la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the states respectively, or to the people" (Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los estados, están respectivamente reservados a los estados o a la gente"). *Ibidem*.

Este modelo se describe mediante la metáfora de *layer-cake federalism*, es decir los poderes y funciones de los gobiernos nacionales y estatales están separados como las capas de un pastel. Cada una es distinta y sus dimensiones están aseguradas por la Constitución.

Este tipo de federalismo permite que los estados tengan un mayor rango de acción y defensa frente al gobierno nacional disminuyendo el riesgo de centralización excesiva, sin embargo, también puede entorpecer la gestión por las constantes disputas en la definición de la titularidad de las acciones y programas sociales.

El *federalismo cooperativo* adoptó una teoría diferente de la relación entre el gobierno nacional y el de los estados durante los años treinta del siglo XX: rechazó la idea de esferas o capas separadas señalando que las agencias nacionales y estatales asumen conjuntamente funciones de gobierno y comparten rutinariamente el poder que no está concentrado en algún nivel o agencia de gobierno, lo que otorga a los ciudadanos la posibilidad de acceder a diferentes tipos de centros de poder.<sup>30</sup>

La metáfora equivalente es el *marble-cake federalism* o "pastel de mármol", la cual muestra que los gobiernos estatales y nacional no actúan en capas separadas sino envueltas en lazos verticales y diagonales, por lo que genera la cooperación más que la separación entre ámbitos de gobierno.

### 1.2.2. Relaciones Intergubernamentales.

El concepto relaciones intergubernamentales (RIG) surgió en Estados Unidos luego de la depresión económica de 1929 junto con las teorías keynesianas sobre el Estado de Bienestar. La estrategia asumida por el gobierno federal de ese país fue otorgar un mayor juego a los estados y los gobiernos locales modificando la rígida división de funciones y competencias establecidas formalmente para cada ámbito de gobierno.

El federalismo y las RIG no son excluyentes sino complementarias ya que el primero está dedicado a definir normativamente *los principios de organización política del Estado y*

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 116.

el segundo a estudiar *la dinámica y los patrones de conducta de los funcionarios públicos* de y entre los tres ámbitos de gobierno.<sup>31</sup>

Los aspectos que surgen durante la aplicación de los planes y programas gubernamentales han llevado al análisis del federalismo más allá de los ámbitos formales — legales, administrativos y fiscales—para incluir procesos políticos, conflictos y relaciones de intercambio dentro de un juego de poder entre actores de política.<sup>32</sup>

Sin embargo, ambos enfoques tratan de definir cuál debe ser el ámbito de gobierno con la autoridad para ejercer determinadas responsabilidades. Las RIG unieron a este debate dicotomías como centralización-descentralización, gobierno grande *versus* gobierno pequeño, mecanismos de mercado o intervención gubernamental, regulación-desregulación.

El estudio clásico sobre RIG, *Understanding Intergovernmental Relations* de Samuel S. Wright, propone tres modelos para su estudio basados en la evolución histórica del federalismo en Estados Unidos, tomando como elementos clave las relaciones y el patrón de autoridad en el proceso de implementación de las políticas públicas.<sup>33</sup> Las siguientes referencias y cuadros que esquematizan los modelos de Wright han sido tomados de la obra mencionada.

El primer modelo es el de *autoridad coordinada*, en el cual los ámbitos de acción del gobierno estatal y federal están separados y distinguidos claramente, es decir la federación no invade zonas de actuación exclusivas de los estados. Sin embargo, los gobiernos locales —al ser creaciones de los gobiernos estatales—permanecen incluidos y dependientes jerárquicamente de estos. Los patrones de autoridad y relación se basan en la autonomía y las relaciones interdependientes de cooperación ya que el gobierno nacional permite márgenes considerables de libertad para la vida interna de los estados (cuadro 2).

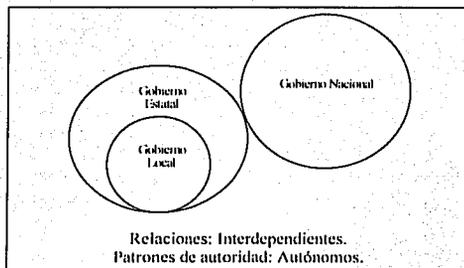
---

<sup>31</sup> Héctor Martínez y Alejandro Méndez, *El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales. Una Revisión Bibliográfica*, documento de trabajo número 45, México, CIDE, 1997, p. 5. (Cursivas mías).

<sup>32</sup> Véase Rodolfo García del Castillo, "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", en *Política y Cultura*, número 7, México, UAM-X, 1996.

<sup>33</sup> Wright Deil Spencer, *Understanding Intergovernmental Relations, USA*, Brooks/Cole Publishing Company, 1988, pp. 42-49. Los elementos que distinguen a las RIG son: el número y la variedad de las unidades gubernamentales y de los servidores públicos involucrados, la intensidad y regularidad de los contactos entre los servidores públicos, la importancia de las acciones y actividades de los servidores públicos, y la preocupación por los asuntos financieros.

**Cuadro 2.**  
**RIG. Modelo de Autoridad Coordinada.**



El modelo de *autoridad concurrente* o de *austeridad superpuesta* presenta la coincidencia parcial de los espacios de gobierno. En este esquema cada ámbito posee áreas autónomas exclusivas y otras en las que es necesaria la vinculación con uno o dos gobiernos diferentes para la aplicación de políticas públicas. Las relaciones son interdependientes y el patrón de autoridad es la negociación. La concurrencia entre los círculos supone que las áreas sustanciales de operaciones gubernamentales involucran unidades o funcionarios de carácter nacional, estatal y local simultáneamente, y que el poder e influencia de cualquier jurisdicción o funcionario es significativamente limitada. De esta forma, el modelo supone la dispersión y limitación del poder; la modestia e incertidumbre de las áreas de autonomía; altos grados de dependencia, cooperación y competencias simultáneas; y la generación de acuerdos mediante la negociación (cuadro 3).<sup>34</sup>

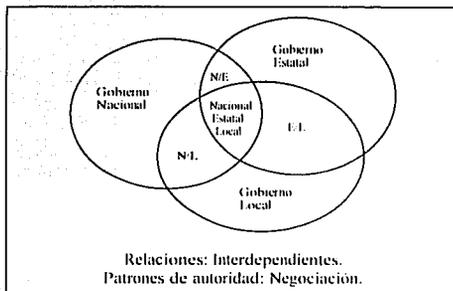
El tercer modelo es el de *autoridad incluyente* y representa la influencia del gobierno nacional sobre los ámbitos estatal y local. Las relaciones de autoridad son jerárquicas e indican que la federación busca expandir su proporción de poder sobre estados y municipios a través de la reducción de sus poderes y competencias, o bien, incrementando su círculo de poder fuera o más allá de las competencias de ambos sin afectarlas.<sup>35</sup> El municipio tiene una doble subordinación: ante el gobierno estatal del cual depende

<sup>34</sup> Héctor Martínez y Alejandro Méndez, *op. Cit.*, p. 15.

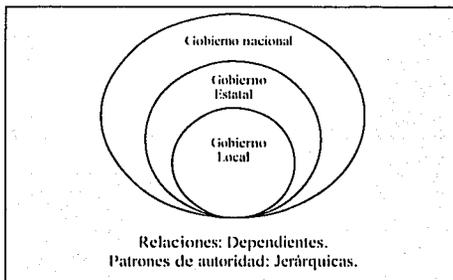
<sup>35</sup> A esta estrategia se le conoce como "agrandando el pastel" (*enlarging the pie*).

directamente y frente al gobierno central que invade ámbitos de su competencia o determina directamente la aplicación de políticas públicas, acotando su autonomía y convirtiéndolo en un prestador de servicios delegados. A partir de este modelo se han generado los enfoques de la perspectiva poder-élite y la posición tecnocrática-pluralista. La conclusión es que el nivel nacional es quien realmente gobierna (cuadro 4).<sup>36</sup>

**Cuadro 3.**  
**RIG. Modelo de Autoridad Concurrente o Superpuesta.**



**Cuadro 4.**  
**RIG. Modelo de Autoridad Incluyente.**



<sup>36</sup> Héctor Martínez y Alejandro Méndez, *op. Cit.*, p. 14.

Los esquemas planteados anteriormente han sido elaborados de acuerdo a la experiencia norteamericana, por lo que es útil señalar que su análisis para el caso mexicano debe realizarse con las reservas correspondientes. Sin embargo, pese a las marcadas diferencias entre ambos países, existen algunas similitudes importantes, por ejemplo el papel que ha tenido el municipio según su relación con los ámbitos estatal y federal de gobierno. En este sentido, el caso mexicano tiene mayor vinculación con los modelos de autoridad incluyente y de autoridad concurrente debido a su marcada dependencia de los estados y la federación. El sistema republicano de división de poderes planteado en el modelo de autoridad coordinada es aún un aspecto pendiente del gobierno local de México.

### 1.3. Nuevos modelos de unión.

En la actualidad podemos encontrar dos nuevos modelos de federalismo en el mundo: una clase de *federalismo disgregador* respecto a la unidad interna de los estados, como el estado autonómico español, y un *federalismo integrador* de estados en estructuras supranacionales, como la Unión Europea (UE), los bloques comerciales en Asia, Norteamérica y Sudamérica, y la ex Confederación de Estados Independientes (CEI) que sustituyó a la Unión Soviética. De acuerdo con la naturaleza de este trabajo, en este capítulo sólo se analizará brevemente al estado autonómico.<sup>37</sup>

#### 1.3.1. Estado Autonómico.

Este tipo de "federalismo disgregador" en opinión de García Guitián,<sup>38</sup> o de un orden que puede ser considerado como una tercera vía entre el federalismo y el unitarismo —el "régimen de comunidades autónomas"—de acuerdo con José Canel,<sup>39</sup> es resultado de la Constitución de 1978 que concilió las preferencias de los partidos políticos españoles que buscaban tanto un estado unitario como un estado plurinacional al término de la transición política de ese país.

---

<sup>37</sup> El tema será ampliado en el capítulo III.

<sup>38</sup> Elena García Guitián, *op. Cit.*, p. 170.

<sup>39</sup> José Canel, "Gobierno local en el Estado Autonómico Español", en *Revista del Colegio*, número 5, año III, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995, p. 99.

Para la elaboración de ese documento se tomaron en consideración las rupturas culturales, étnicas y lingüísticas de España, así como el reconocimiento de las identidades regionales y las disparidades en el desarrollo económico de los territorios que integran ese país.

La definición de este modelo se encuentra en el artículo 2 de la Constitución:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.<sup>40</sup>

Este artículo ha sido interpretado como la creación de un estado *cuasi-federal* por el reconocimiento a la autonomía de las nacionalidades y regiones,<sup>41</sup> o como un estado nacional que reconoce la autonomía a las nacionalidades y las regiones, convirtiéndolo en un sistema *semi-federal*, *semi-regional* y *semi-centralizado*.<sup>42</sup>

En la constitución española pueden encontrarse ciertos elementos federales como la atribución de las comunidades autónomas para intervenir en la toma de decisiones del gobierno central y la facultad para presentar iniciativas de ley al parlamento. Sin embargo, estas características típicamente federales están acotadas por lo dispuesto en el artículo 145 constitucional, el cual prohíbe la formación de federaciones de comunidades autónomas,<sup>43</sup> por lo que las autonomías no son independientes del todo sino que están integradas a la unidad del Estado y sus poderes están circunscritos a la constitución nacional.<sup>44</sup>

Debe destacarse que, a diferencia del sistema federal tradicional, en el estado autonómico sólo existe una constitución para todo el territorio. Las partes integrantes de la unión —en este caso las comunidades autónomas— se rigen por estatutos y leyes emanadas del Poder Legislativo que no poseen el carácter de constituciones locales. Los estatutos

---

<sup>40</sup> Artículo 2 de la Constitución Española de 1978, en Horacio Labastida, *Las Constituciones Españolas*, México, FCE-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, p. 225.

<sup>41</sup> Oscar Alzaga, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, Editorial del Foro, 1978.

<sup>42</sup> I. Sánchez Agesta, citado en José Canel, *op. Cit.*, p. 100.

<sup>43</sup> Horacio Labastida, *op. Cit.*, p. 253.

<sup>44</sup> I. Sánchez Agesta, citado en José Canel, *op. Cit.*, pp. 102-103.

regulan las instituciones de autogobierno y especifican las competencias asumidas por las autonomías.

Todas las comunidades disponen de un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo (unicameral) y administraciones autonómicas, pero el Poder Judicial se mantiene en poder del gobierno central. El encargado de solucionar los conflictos entre el Estado y las Comunidades es el Tribunal Constitucional, lo que convierte al Senado en una cámara de representación nacional.

Estas características hacen que la operatividad del estado español tenga rasgos más cercanos al federalismo dual —donde existen facultades diferenciadas entre el Estado y las autonomías— y al modelo de autoridad coordinada de las RIG planteado por Wright.

#### 1.4. Los gobiernos locales.

Los gobiernos locales se definen como la organización política diseñada para decidir y administrar una gama limitada de políticas públicas en un territorio relativamente pequeño, el cual es una subdivisión de un gobierno regional o nacional.<sup>45</sup>

Su conformación como estructuras primarias de asociación comunitaria y entidades políticas a través de las cuales los gobiernos nacionales eficientan la prestación de servicios públicos, han otorgado a esta figura una importancia fundamental en la vida de los estados modernos.

Los gobiernos locales son el ámbito de gobierno que representa a la ciudadanía, administra los recursos públicos, alienta la participación ciudadana y presta servicios básicos de manera más cercana a los pobladores, por lo que son al mismo tiempo los principales receptores de requerimientos sociales y la célula primaria del desarrollo de los países, la descentralización del poder y el reforzamiento de la identidad cultural de sus habitantes.

Sus denominaciones pueden variar según el país de que se trate, por ejemplo municipio en México, España y Argentina; municipalidad en Chile; condado en Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda; cantón en Suiza, entre otros. Los gobiernos locales están

---

<sup>45</sup> Duane Lockard, "Local government", en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, p. 451.

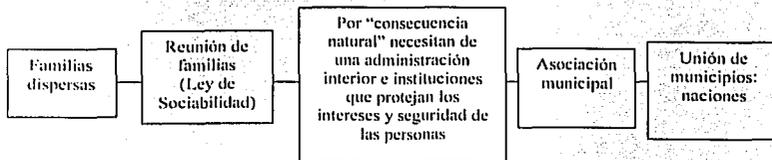
presentes tanto en regímenes centralistas como federales ya que son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa. Sin embargo, es en el sistema federal donde puede ampliarse de manera significativa el estudio sobre sus funciones y responsabilidades frente a la ciudadanía al contar con un mayor grado de autonomía para el desarrollo de sus funciones.

#### 1.4.1. Origen del municipio.

El origen del municipio<sup>46</sup> ha generado la existencia de tres teorías que sustentan la formación y reconocimiento de los entes locales de acuerdo con sus perspectivas particulares: las teorías sociológica, jurídica y ecléctica. La primera afirma que el municipio es una formación natural anterior al Estado, la segunda que el municipio no es tal hasta que una ley no le otorga ese rango, y la tercera trata de armonizar ambos conceptos.

La tesis sociológica (Pascaud, Berthelemy, Adolfo Posadas, Miguel Ochoa Campos, Jean de Savigny) determina que los hombres que vivían en comunidades después de haber sido nómadas comenzaron a identificar necesidades comunes, por lo que fue *natural* que desarrollaran sentimientos de comunidad que originaron una "unidad sociológica" aún antes de tener reconocimiento del Estado. Estas agrupaciones partieron de la estructura familiar hasta alcanzar un mayor grado de vecindad que tuvo las características de los municipios, es decir una administración interior e instituciones de seguridad y protección general (cuadro 5).

**Cuadro 5.**  
**Origen del Municipio de acuerdo a la Tesis Sociológica.**



<sup>46</sup> En este caso el término municipio generaliza el concepto de gobierno local.

Los habitantes de las comunidades comenzaron a organizarse bajo el mandato de su líder natural (el jefe de la tribu, el señor de la villa, algún jefe religioso). Posteriormente, la presencia de pobres al interior de los grupos fue la circunstancia determinante para que la congregación determinara instaurar ciertas "instituciones" que fueran benéficas para todos, formando especies de "gobiernos" internos.

Alexis de Tocqueville apoyó esta tesis afirmando que donde quiera que hubiera hombres reunidos se formaba por sí mismo un municipio: "la sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios".<sup>47</sup>

Por su parte, la tesis jurídica (o formalista) rechaza la creación "natural" de los municipios argumentando que no pueden denominarse como tales hasta que la ley lo declare, pues antes sólo son "congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado". Por lo tanto, el municipio es

Una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, éste no existe como municipio, es simplemente un centro de población, es la ley la que le da el carácter y la que le señala sus requisitos, así como su forma de ser.<sup>48</sup>

En el mismo sentido Fernando Albi rechaza tajantemente "la vetusta teoría" de la formación del municipio antes que el Estado

El municipio es parte subordinada de una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente superior; y de que estos núcleos locales han de participar, por precisión, en mayor o menor escala, del poder del Estado; que sólo en el Estado se encuentra originariamente y en toda su integridad, pero que el Estado ha de reflejar en los órganos territoriales que se esparcen por toda la superficie de la Nación.<sup>49</sup>

Los defensores de esta teoría concluyen que sólo el Estado es quien otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencias al municipio, sentenciando que "todo aquel que

---

<sup>47</sup> Alexis de Tocqueville, *op. Cit.*, p. 78.

<sup>48</sup> Reynaldo Robles Martínez, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 23.

<sup>49</sup> Fernando Albi, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955, p.

sostenga su aparición (del municipio) como algo natural es porque no sabe lo que es el Estado, ni el Derecho ni el Municipio".<sup>50</sup>

La tesis ecléctica (Álvarez Gendin, Felipe Tena Ramírez, Andrés Angulo y Pérez) trata de armonizar ambas posiciones reconociendo que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características del municipio, pero que no existen como tal hasta que no son reconocidas por la ley. De esta forma, el municipio aparece como una realidad social que debe ser regulada por el derecho para alcanzar la personalidad jurídica que establezca sus atribuciones y facultades. La definición realizada por Adriano Carmona Romay clarifica esta afirmación al señalar que

El municipio es una institución de base sociológica y por lo mismo iusnaturalista, pero así como para la plenitud de los derechos civiles se requiere en el hombre, la mayoría de edad, de ese modo se exige a la sociedad vecinal (...) alguna condición que garantice el debido funcionamiento de sus poderes y la posibilidad del logro de sus fines.<sup>51</sup>

Para usos del presente trabajo se adopta la posición de la tesis jurídica que menciona la necesidad del reconocimiento del Estado y la legalidad que de este surge para que una agrupación humana pueda ser considerada municipio en lo particular y gobierno local en lo general, ya que de esta forma posee derechos y obligaciones, define sus relaciones con los demás ámbitos de gobierno, cuenta con una estructura orgánica y es sujeto de escrutinio público.

#### 1.4.2. Historia del municipio.

Para la mayoría de los autores la historia del municipio inició durante el Imperio Romano.<sup>52</sup> donde fue creado como una organización política que facilitaría el gobierno del Imperio debido a la numerosa cantidad de pueblos que estaban bajo su control. Aunque pueden

---

<sup>50</sup> Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985, p. 21. (Basado en la explicación que sobre el tema realiza Kelsen en su obra *Teoría Pura del Derecho*).

<sup>51</sup> Adriano Carmona Romay, citado en Reynaldo Robles Martínez, *op. Cit.*, p. 24.

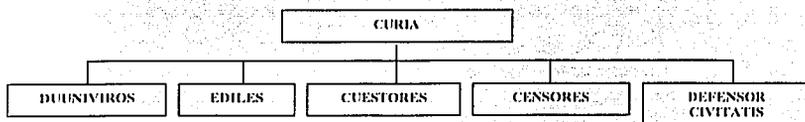
<sup>52</sup> En Grecia sólo puede referirse a la idea de municipio más que a éste como institución; existió un régimen de la ciudad y no un régimen municipal, ya que para el pueblo griego la ciudad fue una asociación religiosa y política de las familias y de las tribus. Teresita Rendón Huerta Barrera, *op. Cit.*, p. 35.

observarse principios de la organización municipal en la ciudad de Roma, no es sino hasta la expansión del Imperio cuando surge el municipio como institución.

Los asentamientos que estaban próximos a ser atacados por los romanos tenían la oportunidad de escoger entre dos fórmulas antes del enfrentamiento: la *deditti* y la *soceti*. En la primera los pueblos resistían militarmente con la consecuencia, en la mayor parte de los casos, de perder —además del combate— su gobierno interno y su religión. En la segunda, las comunidades se entregaban sin luchar pero conservaban su organización interna, es decir mantenían cierto grado de libertad, la cual estaba condicionada al pago de impuestos, el envío de soldados a las legiones del Imperio y a la dependencia de la metrópoli romana.<sup>53</sup>

Las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de *Municipia* (de *munus munare*, carga o gravamen) y los vecinos la denominación *municipum*. La organización política de los municipios en Roma —la cual guarda semejanzas con las estructuras actuales— se muestra en el cuadro 6.

**Cuadro 6.**  
**Organización Municipal Romana.<sup>54</sup>**



#### CURIA

Cuerpo deliberativo municipal (similar al actual ayuntamiento). Formado por *Decuriones* (designados por el pueblo) y presidido por dos *Duunviro*s (electos por los *Decuriones*). Funciones:

- Nombramiento de magistrados.
- Manumisión de esclavos.
- Recaudación de fondos y formación del presupuesto.
- Construcción de edificios públicos y obras.
- Señalar custodios de las capillas y días fastos.

#### ÓRGANOS EJECUTIVOS DE LA CURIA

##### DUUVIROS

- Dirigen la administración general

##### CENSORES

- Formaban el censo y asumían la dirección moral pública

##### CUESTORES

- Gestión y custodia del tesoro municipal

##### DEFENSOR CIVITAS

- Defensa de los particulares contra excesos de la Curia y de funcionarios imperiales

<sup>53</sup> Reynaldo Robles, *op. cit.*, pp. 39-40.

<sup>54</sup> Carlos García Oviado, citado en *Ibidem*, pp. 42-43.

Como puede observarse, la *Curia* romana fue el equivalente al actual cuerpo deliberativo denominado ayuntamiento o concejo. Aunque sus funciones estaban supeditadas a la administración según los designios de la metrópoli, también acordaban sobre temas de eminente carácter local, por ejemplo la recaudación de impuestos y el uso del erario en la realización de obras públicas. Subordinados jerárquicamente a la *Curia* se encontraban los funcionarios denominados *Duunviro*s, encargados de la administración general del municipio; los *Censores*, cuya principal tarea era la dirección moral de la comunidad; los *Cuestores*, a cargo de la tesorería local; y el *Defensor Civitas*, una autoridad destacable por ser una especie de procurador civil que defendía a los habitantes de posibles abusos de la *Curia*.

De esta organización persisten en la actualidad las figuras del tesorero, del encargado de los asuntos políticos internos y la administración general del municipio, así como del órgano colegiado de deliberación.

Los mandatos de la metrópoli y las costumbres propias de los pueblos adheridos fueron constituyendo lo que sería reconocido posteriormente como derecho municipal, el cual contenía disposiciones sobre el establecimiento y organización de los cuerpos de los magistrados, ediles, censores, entre otros funcionarios locales, en los cuales se definían sus facultades y atribuciones. De esta forma, el municipio tomó un carácter diferente del Estado al que pertenecía ya que además de acatar las disposiciones provenientes de éste, también obedecía a sus propias leyes, es decir surgió el derecho de la ciudad dentro del Estado.<sup>55</sup>

Los elementos del municipio como institución en el Imperio Romano fueron: un territorio, un *populus* que se manifestaba en la Asamblea General, un poder organizado —la *Curia* y sus magistraturas— y una legislación propia o igual a la de Roma dependiendo del tipo de Municipio (aquéllos que mantenían el derecho de ciudadanía por completo o los que se adaptaban la legislación romana).<sup>56</sup>

El reconocimiento del estatus de gobierno local surgió durante la Edad Media en las primeras ciudades y pueblos germánicos rodeados por fortalezas en los que la población se

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>56</sup> Teresita Rendón, *op. Cit.*, p. 56.

protegia y podía comerciar libremente.<sup>57</sup> La formación de asentamientos urbanos en la edad feudal (condados, ducados, principados, ciudades, parroquias, entre otros) y el crecimiento del comercio en los siglos XII y XIII, dieron como resultado el establecimiento de gobiernos locales como cuerpos corporativos al adoptar sus propias cartas municipales.

Al interior de estos asentamientos la relación entre los individuos y entre estos y los gobernantes tuvo un carácter contractual más que constitucional, lo que originó una débil defensa de los ciudadanos frente al poder absoluto de la monarquía, el clero y los señores feudales.

En este periodo las ciudades fueron capaces de controlar sus propios ingresos y tener a su cargo el sistema financiero local, la regulación de comercio e industria, el control sobre el trabajo de niños y mujeres, el sistema de caminos, el abastecimiento de agua, el drenaje, los sistemas de salud pública, las escuelas e instalaciones de ayuda a los pobres.<sup>58</sup> Sin embargo, la organización local durante este periodo estuvo bajo la jerarquía de obispos o comerciantes que concentraban y ejercían el poder de acuerdo a lo que se consideraban "mandatos divinos", la supremacía económica e intereses particulares.

#### 1.4.3. Los gobiernos locales en los estados modernos.

El proceso de formación de los Estados-nación modernos implicó la centralización de poder y la concentración de funciones dentro de una jerarquía político-constitucional.<sup>59</sup> También originó el desarrollo de administraciones centrales, el establecimiento de la soberanía del Estado y la definición de sus relaciones con las unidades subnacionales. Este hecho tuvo la ineludible consecuencia de reducir las libertades de los gobiernos regionales y locales, entendidas como sus facultades para organizarse y ayudarse mutuamente.<sup>60</sup> Sin embargo,

---

<sup>57</sup> Denominados *bourg* en francés y *bergen* en alemán, ambas palabras derivados de "proteger"; y de *town*, tomado del inglés antiguo *tun*, "área cercada".

<sup>58</sup> Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Great Britain, Edward Elgar Limited, 1994, pp. 3-5.

<sup>59</sup> Manuel Alejandro Guerrero, *El Estado*, México, Ediciones de la Escuela de Derecho del Centro de Estudios Superiores C.T.M. "Justo Sierra O'Reilly", 1998, p. 16.

<sup>60</sup> Aunque este hecho no es del todo negativo ya que si un país no tiene instituciones capaces de establecer reglas en su territorio y de imponer un orden jurídico específico, sin importar que lo haga mediante una sola voluntad central o en un sistema federal, no puede hablarse de un estado consolidado. *Ibidem*, p. 17.

debe notarse que ningún Estado, por muy centralizado que sea o haya sido su estructura de gobierno, ha podido suprimir las libertades locales en su totalidad.

Durante el siglo XIX los principales cambios que experimentaron los gobiernos locales fueron la transformación de las comunidades rurales en asentamientos urbanos y la incorporación de mecanismos electorales para la designación de sus autoridades. La concentración del poder en el ámbito central durante el siglo XX enfatizó el papel de los gobiernos locales como agencias prestadoras de servicios. En contraste, en el mismo período el uso de la tecnología y la expansión de áreas urbanas hicieron que estos incrementaran su tamaño, sus ámbitos de responsabilidades y que requirieran profesionales y técnicos especializados para atender los asuntos públicos.

La conservación de un mínimo de responsabilidades a pesar de la centralización de funciones de los estados contemporáneos —tanto federales como unitarios— se basa en cuatro aspectos, de acuerdo con Jean de Savigny.<sup>61</sup>

- a) La idea de que los asuntos que implican una relación directa entre la administración y los ciudadanos son tratados de forma más racional, rápida y equitativa en el ámbito local.
- b) El hecho de que cierto número de decisiones políticas y administrativas sólo pueden tomarse en el ámbito local, en especial la organización de servicios colectivos corrientes.<sup>62</sup>
- c) Las autoridades locales son irremplazables para detectar la aparición de nuevas necesidades y llamar la atención de quien puede decidir su resolución.
- d) Evita el peligro de que minorías dignas de interés no puedan encontrar audiencia.

El papel de los gobiernos locales en los Estados modernos ha sido analizado de acuerdo a la división de teorías del Estado propuesta por David Held, quien señala al pluralismo, el corporativismo y el marxismo como las corrientes contemporáneas más representativas para entender la distribución del poder en la sociedad y en las instituciones.

<sup>61</sup> Jean de Savigny, *¿El Estado contra los Municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, pp. 8-9.

<sup>62</sup> Por ejemplo, la recolección de basura de acuerdo a costumbres locales y al tipo de tráfico de la zona; las estrategias para combatir incendios por el tipo de construcción predominante en la localidad; la obra pública referente a comunicación, alcantarillado, mercados, entre otros, según las dificultades geográficas y técnicas, así como al deseo de los propios habitantes.

La teoría pluralista —el Estado se compone de diversos centros de poder (Latham, Dahl)—se interesa en los gobiernos locales en el análisis empírico de las estructuras locales de poder, es decir en los diversos actores del ámbito local que se encuentran en conflicto de poder. La teoría corporativista —estudio del Estado central fuerte—tiene un mayor interés por analizar en términos específicos la operación y atención que el Estado da a grupos organizados en el ámbito local. Por último, la teoría marxista no presenta un interés significativo por los gobiernos locales, al contrario, critica la visión de lo local como el elemento esencial de la democracia ya que éste sólo es “un brazo del Estado capitalista”.

Por otra parte, las teorías localista tradicional, del Estado dual y de la nueva derecha sintetizan el debate actual sobre el papel de los gobiernos locales en las sociedades tomando en cuenta a la democracia, la eficiencia y la competencia funcional como rasgos prioritarios e indispensables para su funcionamiento.<sup>63</sup>

La primera teoría está asociada a los valores de la democracia liberal (libertad, participación política y eficiencia). Propone una “ideología desde abajo” como medio de defensa de la autonomía local y la descentralización de funciones de acuerdo a la importancia del municipio, primordialmente por el control pluralista que los gobiernos locales ejercen contra la autoeracia, la aportación de estos a la participación ciudadana y a la incorporación de “expertos profesionales” en la implementación de políticas públicas y una gran diversidad de nuevas respuestas, así como por su eficiencia en la distribución de los recursos.

La teoría del Estado dual parte de la afirmación de que los intereses organizados reciben mayor atención de las agencias gubernamentales, en especial del gobierno central, lo que implica para el gobierno local diferenciar sus funciones de aquél dando mayor énfasis al pluralismo y la atención de grupos específicos organizados, así como definir sus acciones de acuerdo a sus propias necesidades.

La teoría de la nueva derecha —quizás la más influyente en la actualidad—critica la excesiva presencia del Estado en los sistemas políticos democráticos porque genera burocracias costosas e ineficientes, expectativas irrealizables y rechazo a las preferencias de

los consumidores. Para erradicar estos defectos propone la provisión privada de los servicios públicos y la fragmentación aún mayor del gobierno local para crear una multitud de pequeñas autoridades que atiendan mejor los requerimientos ciudadanos.

#### **1.4.4. Distribución del poder en el sistema federal.**

Como se ha visto, el sistema federal implica la convivencia de un gobierno central o federal y dos unidades de gobierno jerárquicamente subordinadas, entre los que se encuentran los gobiernos locales como expresión primaria de gobierno (líderazgo moral y político) y administración (organización del trabajo y optimización de los recursos).

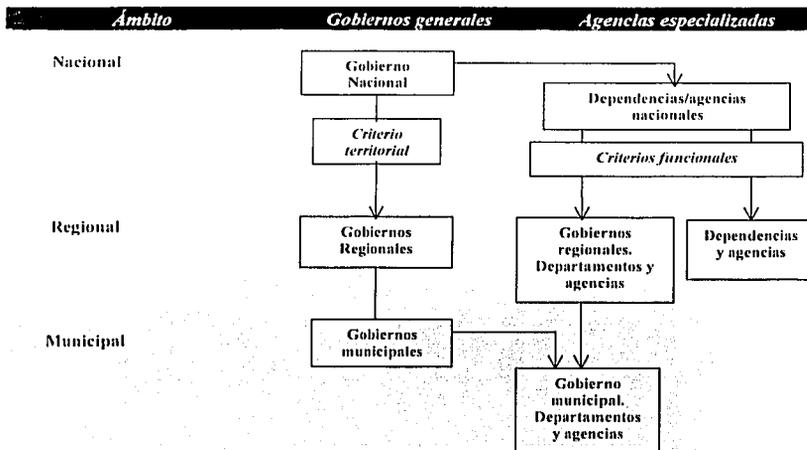
Aunque en el ejercicio del poder siempre han existido señalamientos sobre la injerencia de algún ámbito de gobierno en detrimento de la autonomía de otro u otros, los Estados que han adoptado el federalismo han tratado de definir la repartición de funciones, atribuciones y responsabilidades según el principio de atención de los problemas a través de unidades de gobierno cercanas a los habitantes. De esta forma, la distribución del poder en el federalismo se ha regido tradicionalmente por los criterios territoriales (o de área) y funcionales.

En el criterio territorial el poder se distribuye entre una serie de gobiernos estatales y locales con propósitos generales. El criterio funcional delega la provisión de servicios entre agencias especializadas relacionadas con la operación de una o más actividades. Ambos procesos son interdependientes y complementarios, aunque el hecho de que se sobrepongan entre sí origina que entren en competencia y conflicto (cuadro 7).

---

<sup>61</sup> Luis Alberto Sánchez Martínez, "Consideraciones teóricas para analizar el papel de los gobiernos locales en los años noventa", en *Revista del Colegio*, *op. Cit.*, pp. 49-57. La descripción de estas teorías está basada en este artículo.

**Cuadro 7.**  
**Distribución del Poder de acuerdo a Criterios de Área y Funciones.**



Entre las actividades responsabilidad de agencias y dependencias centrales por criterios funcionales están el servicio postal, la infraestructura de caminos, la defensa y seguridad nacional, los asuntos externos, la economía, entre otros. Estos servicios no son compartidos con otras subunidades de gobierno como salud o educación, los cuales pueden ser también responsabilidad de los gobiernos regionales o locales bajo criterios territoriales. El cuadro 8 muestra las actividades que comúnmente son responsabilidad exclusiva o compartida de los ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal.

**Cuadro 8.**  
**Atribuciones Comúnmente Asignadas a cada Ámbito de Gobierno en el Sistema Federal.<sup>64</sup>**

<i>Función</i>	<i>Federal</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>
Seguridad nacional	*		
Asuntos internacionales	*		
Defensa	*		
Política económica	*		
Coordinación fiscal	*		
Comercio exterior	*		
Política energética	*		
Política monetaria	*		
Correos y telecomunicaciones	*		
Infraestructura de comunicaciones	*	*	
Educación	*	*	
Salud	*	*	
Medio ambiente	*	*	
Vivienda	*	*	
Seguridad pública	*	*	
Deporte y recreación	*	*	
Política industrial y agrícola	*	*	
Desarrollo regional	*	*	
Control de incendios	*	*	*
Parques	*	*	*
Ordenamiento y control del suelo urbano	*	*	*
Transporte público y tránsito	*	*	*
Cementerios	*	*	*
Recolección y eliminación de residuos	*	*	*
Alcantarillado y agua potable	*	*	*
Calles y desagües locales	*	*	*
Mercados	*	*	*

<sup>64</sup> Elaboración propia, basado en los textos constitucionales de países de Europa y América.

37

La división de poderes de carácter funcional y territorial establece criterios para clarificar el tipo de control jerárquico que experimentan los ejecutivos locales, ya sea ante una autoridad externa o hacia el cuerpo colegiado local. De esta forma, pueden encontrarse cuatro modelos predominantes.

1. *Inter-organizacional*. El ejecutivo local es totalmente responsable ante el ayuntamiento o concejo y no a una autoridad superior.
2. *Subsidiariedad*. El ejecutivo local es responsable frente al ayuntamiento en la mayoría de sus funciones, pero también a una autoridad superior en la implementación de ciertas políticas centrales.
3. *Supervisión*. El ejecutivo local es parcialmente responsable frente al ayuntamiento y, como es designado por una autoridad central o es miembro de ella, es directamente responsable ante esta última.
4. *Intra-organizacional (subordinación)*. El ejecutivo local es parte de la jerarquía central y está completamente subordinado a ésta.

Otro criterio de control es el relacionado con las funciones que realiza el gobierno local y el grado de supervisión que agencias o dependencias centrales ejercen sobre aquél, identificando cuatro modelos.

1. *Zonal*. Una agencia central es responsable de supervisar el objetivo principal del gobierno local y de coordinar sus relaciones con las dependencias responsables.
2. *Dual/zonal*. Una organización central ejerce un control total de los gobiernos locales. Las dependencias centrales dirigen los servicios locales.
3. *Dual/funcional*. Agencias y dependencias especializadas controlan servicios específicos locales.
4. *Funcional*. Dependencias y agencias especializadas supervisan o proveen directamente servicios específicos locales.

### 1.5. Conclusiones.

El federalismo es un sistema de gobierno que busca la solución de problemas sociales a través de la división de poderes y de facultades administrativas con el fin de acercar las agencias a los ciudadanos. La unión de partes con rasgos comunes como la lengua, la

historia, las tradiciones y el territorio, tiene como principal objetivo obtener la prosperidad conjunta de todos los miembros de la alianza. Esto se logra a través de la creación de un gobierno nacional y unidades locales que realizan arreglos para distribuir la riqueza, garantizar derechos individuales e implementar políticas de bienestar de acuerdo al ámbito de su competencia.

Las características que diferencian al federalismo de otros sistemas de gobierno son la supremacía de la Constitución, la división del poder de acuerdo a criterios operativos y territoriales, y el papel que juega el Poder Judicial para resolver controversias entre los integrantes de la federación.

El sistema federal está vinculado estrechamente a valores democrático-liberales como la autonomía política que afirma la libertad y autonomía de las regiones o comunidades; la participación ciudadana que implica descubrir, de forma individual, las finalidades, valores y tareas de los ciudadanos; la eficiencia y la equidad para transparentar la asignación y uso de los recursos públicos; y el valor de la comunidad, mediante el criterio de no intervenir más que de manera subsidiaria en la existencia de las organizaciones.

En este contexto, los gobiernos locales ocupan un lugar primordial en la vida de los estados federales, ya que representan la unidad de organización y administración primaria para atender y dar solución a las demandas sociales.

La estructura política de los gobiernos locales ha mantenido ciertos rasgos distintivos desde su origen en el Imperio Romano: existe un cuerpo político deliberativo, se reparten funciones y responsabilidades entre diversos encargados de los asuntos locales, y se definen las obras públicas a realizar en la circunscripción que ocupe cada unidad de gobierno.

Sin embargo, en el desarrollo de sus funciones los gobiernos locales han estado sometidos a diversas formas de intervención de los otros ámbitos de gobierno, lo que en ocasiones ha disminuido su valor dentro del pacto federal.<sup>65</sup> Las consecuencias negativas de este hecho pueden apreciarse en el rezago que sufren las administraciones locales, la dependencia económica y política hacia ámbitos superiores de gobierno, y una limitada gama de opciones para emprender políticas públicas locales.

Los dilemas a los que se enfrentan actualmente los gobiernos locales pueden resumirse en el crecimiento de sus estructuras y responsabilidades, la necesidad de eficientar su gestión administrativa frente al ideal democrático de participación y aumentar la profesionalización y especialización de sus cuadros laborales, entre otros.

---

<sup>64</sup> Sin embargo, como puede concluirse del análisis del comportamiento histórico del municipio, su posición ha sido una constante lucha por la recuperación de atribuciones y de recursos para llevar a cabo las funciones que los Estados le han conferido.

## II. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESTADOS UNIDOS

### 2.1. El federalismo en Estados Unidos.

El sistema federal moderno tuvo su origen en el nacimiento de la nación norteamericana. Por este medio los habitantes de los Estados Unidos se dotaron de un instrumento que ha buscado asegurar poderes limitados y fraccionados del gobierno ante los ciudadanos, así como la mayor cercanía posible de las autoridades con los pobladores de acuerdo a la definición de lo que es el interés general y los intereses particulares.<sup>66</sup>

La evolución de este sistema de gobierno ha experimentado diversos procesos desde su formación a finales del siglo XVIII hasta nuestros días, por ejemplo la expansión del territorio y de las unidades de gobierno, la concentración de facultades en el ámbito central y el rediseño de los gobiernos locales para eficientar la prestación de servicios. Existe cierto consenso en dividir este proceso histórico en las etapas del *federalismo dual* (1789-1861); el *federalismo dual enfocado al comercio* (1861-1930); el *federalismo cooperativo*, el "nuevo trato" y el *Welfare State* (1930-1960); el *federalismo creativo*, relaciones intergubernamentales y "nuevos federalismos" (1960-1980); y el *federalismo cooptativo* y "la reacción" (1981- ).<sup>67</sup>

Las modificaciones al ideal y la práctica del federalismo han tenido que ver más con aspectos políticos o históricos —la Guerra Civil (1861-1865), la Depresión económica (1929), las Guerras Mundiales—que con discusiones teóricas formales.<sup>68</sup>

Otra constante en este sistema ha sido la intervención del gobierno federal para resolver conflictos y promover el desarrollo de las regiones como condición indispensable para garantizar la utilidad de la unión. A pesar del alto grado de descentralización experimentado en ese país, un breve análisis histórico del sistema federal norteamericano demuestra la importancia que el ámbito central ha tenido en la vida política y económica de

---

<sup>66</sup> "La Constitución federal forma una feliz combinación ... los intereses del conjunto están referidos al poder nacional, y los intereses particulares y locales a los gobiernos estatales". *Federalista X*, Hamilton, Jay y Madison, *op. Cit.*, pp. 35-41.

<sup>67</sup> Kenneth Janda, et al. *op. Cit.*, p. 112-134. David B. Walker, "The rebirth of federalism: slouching toward Washington", en [www.min.net/~kala/fed/history.htm](http://www.min.net/~kala/fed/history.htm)

<sup>68</sup> Kenneth Janda, et al. *op. Cit.*, p. 117.

ese país.<sup>69</sup> Sin embargo, tanto los estados como los gobiernos locales mantienen niveles de desarrollo considerable debido a la independencia que gozan para organizarse administrativamente y decidir políticas que afectan a sus circunscripciones.

## 2.2. Estructura del gobierno norteamericano.

La competencia interna por el control político se basa en la idea del equilibrio del poder o poder compartido (*check and balances*). Esta característica está consignada en la Constitución de los Estados Unidos —en vigor desde el 21 de junio de 1788— al asegurar que el gobierno tenga poderes limitados sobre los gobiernos estatales y los ciudadanos. La Constitución dota al gobierno central de *facultades delegadas* o *expresas* (las que constan en la propia Constitución), como la recaudación de impuestos, la declaración de la guerra y la regulación del comercio, y de *facultades implícitas* (las que razonablemente se desprenden de la Constitución), como el poder para imprimir papel moneda. Las *facultades reservadas* son aquéllas que no están conferidas al gobierno nacional ni prohibidas a los estados, por lo que corresponden al pueblo o a los estados, por ejemplo el poder para legislar sobre divorcios, matrimonios y escuelas públicas. Las *facultades concurrentes* son aquéllas en las que los ámbitos federal y estatal pueden intervenir, aunque el gobierno nacional tiene la autoridad suprema en caso de conflicto.<sup>70</sup>

El gobierno nacional se compone de tres ramas independientes: los poderes Ejecutivo (el Presidente y su administración), Legislativo (el Congreso) y Judicial (la Suprema Corte). La rama legislativa elabora las leyes, la rama ejecutiva las hace cumplir y la rama judicial las interpreta.

El Poder Ejecutivo está integrado por la Oficina Ejecutiva del Presidente, los Departamentos Ejecutivos y las Agencias Independientes. El Presidente de los Estados Unidos es el administrador en jefe y cabeza de estado, designa a los altos funcionarios

---

<sup>69</sup> Tres ejemplos al respecto. Durante la Guerra Civil el gobierno central desechó la propuesta de "nulificación" por la que los estados del sur podían decretar nula y vetar una acción del gobierno nacional. Luego de la Depresión de 1929 se consideró que cualquier asunto regional requería la atención federal (*General Welfare*). La "guerra nacional contra la pobreza" emprendida por el gobierno de Lyndon Johnson incrementó la presencia del gobierno nacional a través de programas que estaban tradicionalmente a cargo de los estados como la ayuda directa a la educación superior, primaria, secundaria y la dotación de desayunos escolares.

<sup>70</sup> *La Constitución de los Estados Unidos de América. Con notas explicativas*, Estados Unidos, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, 1987, p. 2.

federales, es comandante de las fuerzas armadas, conduce los asuntos internacionales y recomienda leyes al Congreso.<sup>71</sup>

El Congreso es un contrapeso fundamental del presidente al pasar y aprobar leyes, fijar el monto de los impuestos federales y asignar los fondos para el propio gobierno. Su función primaria es iniciar leyes, aunque también desempeña atribuciones de representación y aplicación de la ley.<sup>72</sup> Se integra por la Cámara de Representantes y el Senado.<sup>73</sup> La primera se compone de 435 miembros electos cada dos años sobre la base poblacional de los estados<sup>74</sup> y la segunda por 100 legisladores, dos por cada estado, para períodos de seis años.<sup>75</sup> Un tercio del Senado se renueva cada dos años y es presidido por el vicepresidente cuando no lleva un juicio instruido contra el presidente. Por su parte, la Suprema Corte vigila el cumplimiento de las leyes promulgadas por el gobierno y, sobre todo, resuelve conflictos y controversias entre unidades de gobierno, así como entre éstas y los ciudadanos acerca de la validez constitucional de los actos del gobierno federal.

El poder se reparte territorialmente en dos clases de gobiernos subnacionales: los gobiernos estatales y los gobiernos locales.<sup>76</sup> Actualmente los Estados Unidos se integran por 50 estados soberanos con una estructura casi similar a la del gobierno federal, es decir cuentan con un Ejecutivo local (el gobernador), un Legislativo bicameral (con excepción del estado de Nebraska) y una Suprema Corte Estatal. Los gobiernos locales, pese a no ser mencionados en la Constitución, han sido creados tanto por la federación como por los estados para atender las necesidades inmediatas de la población.

---

<sup>71</sup> Eric K. Spears, "¿Manteniendo un balance de poder? Una revisión del federalismo de los Estados Unidos en los noventa", en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, número 58, México, INAP, 1996, p. 18.

<sup>72</sup> Stephen D. Monsma, en *Ibidem*, p. 19.

<sup>73</sup> Artículo I, Sección 1, *La Constitución... op. Cit.*, p. 19.

<sup>74</sup> Artículo I, Sección 2, *Ibidem*, p. 20.

<sup>75</sup> Artículo I, Sección 3, *Ibidem*, p. 21.

<sup>76</sup> La Constitución norteamericana llama a los estados "gobiernos locales" porque sólo reconoce dos ámbitos de gobierno. En este trabajo la expresión "gobierno local" se reserva a los municipios, condados y demás denominaciones que pueden adoptar las unidades locales, por lo que el segundo ámbito se referirá como "gobiernos estatales".

### 2.3. Los gobiernos locales en Estados Unidos.

A partir del siglo XIX los gobiernos estatales establecieron procedimientos para el reconocimiento de las municipalidades como corporaciones públicas, principalmente a través de sus respectivas constituciones. Las primeras funciones de los gobiernos locales<sup>77</sup> fueron la imposición de ciertos impuestos y la captación de deuda para promover y mantener la seguridad y el orden público. Sin embargo, su creciente participación en asuntos locales como el control de epidemias y el combate al crimen modificaron gradualmente sus responsabilidades hasta convertirse en ciudades modernas con una amplia gama de servicios a su cargo.<sup>78</sup>

Cuando las autoridades locales combatieron las restricciones impuestas por los estados para tener mayores márgenes de gobierno las cortes establecieron el principio de que las ciudades eran "criaturas de los estados" y, por lo tanto, estaban sujetas a su completo control, dependientes de las constituciones estatales y de sus leyes para garantizar su estatus, derechos y privilegios. Este principio fue derivado de la resolución de un magistrado de Iowa en 1870 denominada "Decisión de Dillon" (*Judge Dillon's rule*), la cual menciona que una corporación municipal sólo puede ejercer

Poderes concedidos en palabras expresas (...) aquéllos esenciales a la realización de los objetivos y propósitos declarados de la corporación (...) Cualquier duda sustancial, justa, razonable, con respecto a la existencia del poder es resuelta por las cortes contra la corporación (municipal), y el poder es negado.<sup>79</sup>

El impacto de esta resolución ha sido matizado posteriormente en otras sentencias judiciales, en provisiones de las constituciones estatales y por el establecimiento de legislación que ha ampliado el poder discrecional de los gobiernos locales. La principal

---

<sup>77</sup> Por "gobierno local" debe entenderse, en el caso de Estados Unidos, a cualquier entidad de gobierno que no es claramente estatal o federal y que puede incluir a los gobiernos locales generales (condados, municipalidades, pueblos) como a los gobiernos locales con propósitos especiales (distritos especiales, autoridades portuarias). Jay M. Shafritz, *The Dorzey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorzey Press, 1988, p. 330.

<sup>78</sup> Policía, prevención y control de incendios, abastecimiento de agua y sistemas de disposición de residuos, construcción de muelles, caminos, aceras y puentes. Posteriormente, servicios de salud, reglamentación a la construcción, regulación del uso del suelo, entre otros.

<sup>79</sup> Judge John F. Dillon's Rule, citada en Alan Norton, *op. Cit.*, p. 396. Esta resolución también está contenida en el tratado de 1872 denominado "Comentarios sobre la Ley de las Corporaciones Municipales" (*Commentaries on the Law of Municipal Corporations*) del juez Dillon.

legislación son las cartas municipales (*municipal charters*), instrumento por el cual los gobiernos locales tienen la libertad de decidir sus propios asuntos y su forma de organización. Limitan la intervención estatal en materias locales al permitir que los municipios definan sus propias estructuras de gobierno, el aumento de sus rentas, la promoción del bienestar general y la regulación de las actividades locales.<sup>80</sup> El siguiente cuadro muestra los tipos de cartas municipales.

**Cuadro 1.**  
**Tipos de Cartas Municipales en Estados Unidos.<sup>81</sup>**

<b>Denominación</b>	<b>Utilización y Alcances</b>
Actas Especiales	• Para ciudades que están bajo el control de legislaturas estatales.
Actas Generales	• Categorizan a las ciudades por su población (menores a 10 mil, entre 10 y 25 mil y mayores a 25 mil habitantes).
Actas Opcionales	• Otorgan mayor libertad de escoger la forma de gobierno que se desee.
Estatutos de Autogobierno	• Grado más alto de autogobierno que permite manejar los asuntos locales.

Como puede observarse, la principal modalidad de carta municipal es el estatuto de autogobierno (*home-rule charter*), la cual tiene tres objetivos principales:<sup>82</sup>

1. Dar al gobierno local poder y flexibilidad para satisfacer el incremento en las demandas por servicios locales.
2. Permite al gobierno local determinar la clase de gobierno que mejor se adecue a sus necesidades.
3. Protege a los gobiernos locales de la intervención de los gobiernos estatales y a estos últimos de las presiones de los primeros en busca de poderes adicionales.

Sin embargo, debe notarse que aunque "confieren el derecho para determinar cómo son hechas las cosas en la ley" en una amplia gama de poderes que la legislación estatal

<sup>80</sup> Jeffrey M. Elliot y Sheikh R. Ali, *The State and Local Government Political Dictionary*, San Bernardino, The Borgo Press, 1995, p. 48.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>82</sup> Rodney L. Mott, *Home Rule for American Cities*, Washington, American Municipal Association, 1949, pp. 11-12.

devuelve al ámbito local, aún bajo estos estatutos los gobiernos locales tienen restricciones para la determinación de impuestos.<sup>83</sup>

Las actuales instituciones administrativas de los gobiernos locales estadounidenses son herencia de las reformas fomentadas por el movimiento municipalista (1900-1920). Antes de estas reformas la mayoría de los poderes municipales estaban depositados en concejos ciudadanos o juntas de concejales y en un gran número de juntas y comisiones independientes que supervisaban servicios particulares. Cada concejal representaba un barrio o subdivisión política (*ward*). Como los procesos de elección no estaban completamente regulados el potencial de corrupción se incrementaba al grado de que los concejales podían manipular los resultados electorales, influyendo en la posterior aplicación de políticas por los compromisos tomados con anterioridad para acceder a los puestos públicos.

El objetivo de los reformadores fue contar con un registro de votantes y abolir los *wards* en favor de elecciones universales y no partidistas. Con excepción de las ciudades más antiguas y grandes, hoy la gran mayoría de las comunidades de Estados Unidos tienen estructuras reformadas.

A través de la votación directa se establecieron líneas de autoridad, es decir los electores pueden —al menos en teoría— responsabilizar a funcionarios públicos por la aplicación o no de políticas. Los reformadores promovieron una forma de gobierno basada en alcaldes fuertes, electos independientemente del ayuntamiento y con importantes facultades presupuestarias y de veto. Asimismo, propusieron el sistema de comisiones en el que cada miembro era electo universalmente y encabezaba un departamento del gobierno de la ciudad. Una de las reformas que más ha perdurado ha sido el sistema del administrador de la ciudad (*city manager*).

---

<sup>83</sup> Alan Norton, *op. Cit.*, pp. 396-397. Lo anterior ha generado el debate sobre el verdadero alcance de los *home-rule charters*, ya que aunque ha modificado la actitud de los gobiernos locales frente a los estados se mantienen ciertas restricciones claves a la aprobación de los legislativos estatales, como el aspecto fiscal mencionado.

#### 2.4. Tipos de gobierno local.

Previo al análisis de las múltiples estructuras que adoptan los gobiernos locales en Estados Unidos deben hacerse algunas consideraciones. En primer término, las notables diferencias existentes entre los gobiernos locales se debe a que cada uno se rige según la legislación del estado en que se ubique, la cual varía en los 50 estados miembros de la Unión Americana.<sup>84</sup> Lo anterior, unido a la variedad geográfica, demográfica, económica, social, entre otros aspectos, en un país de las dimensiones de los Estados Unidos, genera un enorme riesgo al tratar de homogeneizar a sus gobiernos locales.

Por lo anterior, en este trabajo se ha adoptado la clasificación elaborada por la Oficina de Censos de los Estados Unidos (*United States Bureau of the Census*) por ser la instancia oficial que define y cataloga las unidades de gobierno local en ese país, dotando una sistematización que facilita su comprensión. La oficina estadística ha clasificado los tipos de gobierno local en: a) condados (*counties*), b) municipalidades (*municipalities*), c) municipios (*townships*), d) distritos escolares (*school districts*), y e) distritos especiales (*special districts*).

Cifras disponibles de 1997 indicaban que el total de gobiernos locales en Estados Unidos era de 87 mil 453, de los cuales 3 mil 43 eran condados, 19 mil 372 municipalidades, 16 mil 629 municipios y pueblos, 13 mil 726 distritos escolares y 34 mil 683 distritos especiales.<sup>85</sup>

Existen otras clasificaciones que se refieren a las mismas unidades de gobierno local, pero separadas bajo diferentes criterios. Uno de ellos es el que los agrupa según el tipo de funciones que realizan. Bajo este supuesto, William C. Johnson divide a los gobiernos locales en dos grandes bloques. El primero lo integran los *gobiernos locales con propósitos generales o multipropósitos*, es decir aquéllos que tienen a su cargo una amplia gama de servicios como el desarrollo y la planeación, vivienda, urbanismo, carreteras y caminos, actividades culturales, bibliotecas y museos, recreación, salud y asistencia social, policía, mercados, cementerios, control de la contaminación, recursos naturales, entre otros, según lo que determinen las leyes estatales y los propios ordenamientos locales. En esta

---

<sup>84</sup> "Los gobiernos locales (...) son subdivisiones políticas y obras legales del estado". William G. Colman, *State and Local Government and Public-Private Partnerships*, USA, Greenwood Press, 1989, p. 19.

clasificación están los condados, las municipalidades, los pueblos y los municipios. El segundo bloque lo componen los *gobiernos locales con propósitos específicos*, aquéllos que sólo prestan uno o dos servicios especiales en áreas que pueden ir más allá de las fronteras de los gobiernos multipropósitos, por ejemplo sectores portuarios, control de incendios, urbanismo, agua potable, tránsito, entre otros.<sup>86</sup>

Otro criterio de clasificación de los gobiernos locales es el que los distingue según el proceso que dio origen a su formación. Patricia S. Florestano y Vincent L. Marando afirman que, a pesar de su extenso número y variadas formas, los gobiernos locales norteamericanos pueden ser clasificados en tres categorías: de *objetivos generales corporativos* (pueblos, villas, suburbios, ciudades), de *objetivos generales territoriales* (condados, municipios) y de *objetivos especiales* (distritos especiales y distritos escolares).<sup>87</sup>

En su opinión, la diferencia entre los gobiernos de objetivos generales corporativos con las restantes unidades de gobierno local radica en que éstas se crean cuando los residentes de las comunidades mencionadas encuentran ciertos intereses y problemas comunes que no pueden ser satisfechos por los gobiernos generales territoriales a los que pertenecen ni de manera individual o privada, por lo que solicitan al estado la creación de una nueva unidad de gobierno que se rige por normas más cercanas a las empresas privadas, pero supeditadas a la legislación estatal.<sup>88</sup>

Con el fin de facilitar la comprensión sobre los diversos tipos y formas administrativas que adoptan los gobiernos locales norteamericanos, en este trabajo se considerarán unidades de gobierno local al condado, el municipio, la municipalidad y el distrito especial, este último incluirá a los distritos escolares por la similitud en su estructuración y funcionamiento.

---

<sup>86</sup> *Statistical Abstract of the United States, USA*, US Census Bureau, 2000, p. 299.

<sup>86</sup> William C. Johnson, *Public Administration. Policy, Politics and Practice, USA*, The Dushkin Publishing Group, 1992, p. 57.

<sup>87</sup> Patricia S. Florestano y Vincent L. Marando, *The States and the Metropolis*, New York, Marcel Dekker, 1981, p. 58.

<sup>88</sup> *Ibidem*, pp. 58-60.

Estas figuras se agruparán en a) *gobiernos locales multipropósitos* (condado, municipio y municipalidad), y b) *gobiernos locales extraterritoriales con propósitos específicos* (distrito especial). Ver anexo 2.

#### 2.4.1. Condados.

El Departamento de Censos de Estados Unidos define a los condados como la división política primaria de los estados,<sup>89</sup> aunque también se consideran unidades administrativas de los gobiernos estatales y autoridades de autogobierno con funcionarios electos propios.<sup>90</sup>

Los condados surgieron como subdivisiones estatales para propósitos judiciales, fiscales y militares, sin embargo su rango de acción se fue desplazando hacia la prestación de servicios conforme aumentaba la población y recibían mayores requerimientos ciudadanos, por lo que fueron incrementando su importancia en el sistema federal norteamericano.

En la actualidad cubren la mayoría de las áreas geográficas de ese país a pesar de que en algunos estados se les denomine de diferente manera, por ejemplo en Louisiana se nombran "parroquias" (*parishes*) y en Alaska burgos (*boroughs*) o áreas censales (*census areas*). El Distrito de Columbia no tiene divisiones primarias por lo que toda su área es considerada como un condado. Los estados de Connecticut y Rhode Island no tienen condados.

La forma en la que los gobiernos de los condados se estructuran administrativamente para la gestión de los servicios públicos y la representación política de los ciudadanos adopta tres variantes:<sup>91</sup>

- A. La forma de Comisión (*The Commission*).
- B. La forma de Ayuntamiento-Administrador/Gerente (*Council-Administrator*).
- C. La forma de Ayuntamiento-Ejecutivo (*Council-Executive elected*).

---

<sup>89</sup> U.S. Bureau of the Census, *County and City Data Book 1994*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1994, p. B-1.

<sup>90</sup> William C. Johnson, *op. Cit.*, p. 57.

<sup>91</sup> James L. Garnett, "Organizing and reorganizing state and local government", en Jack Rabin y Dan Dodd (eds.), *State and Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker, 1985, p. 14.

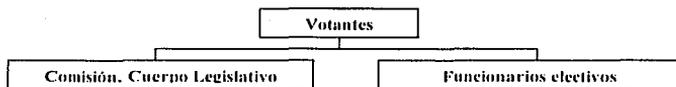
### A) La Comisión.

Es una junta electa por la población del condado que puede estar compuesta hasta por cien miembros según la densidad poblacional y los requerimientos del área. Esta estructuración genera la presencia de un ejecutivo plural o colectivo, ya que en conjunto la Comisión cuenta con poderes legislativos (pasar ordenanzas, diseñar y aprobar el presupuesto) y de manera individual cada miembro de la Comisión posee responsabilidades administrativas (nombrar o responsabilizarse de las jefaturas de departamento).

Los comisionados —también llamados “supervisores” en Iowa y California— pueden convivir con otros funcionarios independientes que son electos por separado, como los administrativos generales —tesorero, agrimensor o ingeniero, el secretario del condado— y los ejecutores de leyes —jefe de la policía, procurador, secretario del tribunal forense—. <sup>92</sup>

Debe destacarse que en la mayor parte de los casos los miembros de la comisión no son administradores o políticos profesionales <sup>93</sup> sino ciudadanos que, en ocasiones sin pertenecer a ningún partido, se interesan por los asuntos de su comunidad y compiten por puestos en la Comisión. La población los vota por simpatía o por ser personas de cierto prestigio moral en la localidad.

**Cuadro 2.**  
**Condados. Forma de Comisión.**



La forma de Comisión puede presentar algunas variantes en diversos condados. Aunque permanece su principal rasgo —elección de una junta de ciudadanos para hacerse cargo del ayuntamiento— en algunos casos existen particularidades que los diferencian. <sup>94</sup>

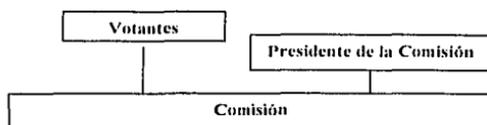
<sup>92</sup> George S. Blair, *El Gobierno Local en Estados Unidos*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1966, pp. 193-195.

<sup>93</sup> William C. Johnson, *op. Cit.*, p. 60.

<sup>94</sup> James L. Garnett, *op. Cit.*, pp. 16-17.

La primera variante es la forma de *Comisión con Presidente Fuerte*.<sup>95</sup> De entre los comisionados surge una persona que por su mayor experiencia, antigüedad o liderazgo natural los demás miembros consideran el presidente de la Comisión, encargándose de dirigir los trabajos y decisiones de la junta. Esto lo convierte en el alcalde *de facto*, con voto de calidad en las resoluciones, principal tomador de decisiones y administrador general del condado.

**Cuadro 3.**  
**Condados. Comisión con Presidente Fuerte.**

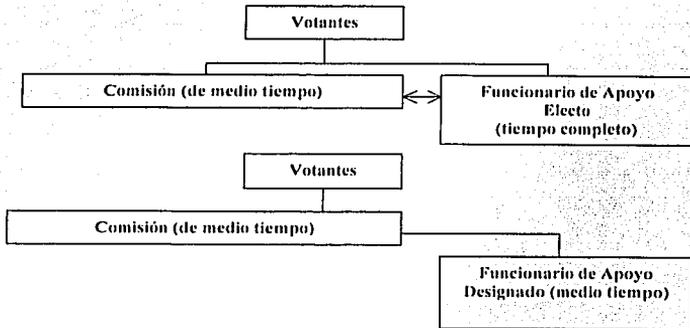


Cuando las condiciones del condado exigen soluciones con mayores grados de complejidad y transparencia frente a los electores, los comisionados requieren del apoyo de un administrador —también denominado "funcionario de apoyo"—que se encargue de los aspectos técnicos del gobierno local como el presupuesto, dando origen a la forma de *Comisión con Administrador de Apoyo Electo o Designado*.

El origen del administrador —electo por los ciudadanos o designado por los comisionados—determina el tipo de funciones que realizará, ya que en el primer caso desarrolla actividades de administración que requieren la rendición de cuentas al público, como la supervisión de los comicios y el registro de las actividades del condado, mientras que en el segundo el administrador es responsable ante la Comisión en aspectos gerenciales de administración y la prestación de servicios públicos. Los administradores electos desempeñan funciones de tiempo completo y los administradores delegados sólo de medio tiempo.

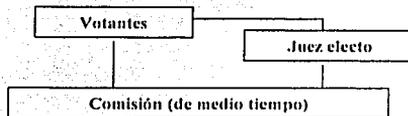
<sup>95</sup> Se refiere al presidente de la Comisión y no a un alcalde electo.

**Cuadro 4.**  
**Condados. Comisión con Administrador de Apoyo Electo y Designado.**



La última variante es la *Comisión con Juez Electo* y consiste en la elección de un juez que funge como presidente de la Comisión. De esta forma, los jueces, que originalmente tienen a su cargo sólo los aspectos judiciales del gobierno local, también son responsables de las funciones administrativas de la circunscripción. Este esquema se presenta en los estados de Texas, Alabama y Tennessee.

**Cuadro 5.**  
**Condados. Comisión con Juez Electo.**



**B. Ayuntamiento-Administrador/Gerente.**

La segunda opción de organización interna de condados es la forma Ayuntamiento-Administrador/Gerente, consistente en la contratación o designación de expertos profesionales para la prestación de servicios públicos locales. Sin importar el tipo de unidad de gobierno local que la adopta, esta variante es muy popular en Estados Unidos y su uso se ha extendido considerablemente en los últimos años, ya que la ciudadanía percibe que se

trata de un medio eficiente para la gestión local que disminuye la corrupción, separa las actividades políticas de las administrativas, elimina la burocracia en la administración, ejerce realmente los recursos en las prioridades de sus comunidades y coloca a expertos en la prestación de los servicios públicos. Esta forma puede considerarse como un ejemplo típico del sistema de gobierno y administración norteamericano, es decir desconfiado de la excesiva política y con mayor peso hacia la eficiencia administrativa.

En términos generales, esta forma consiste en la elección ciudadana de un cuerpo colegiado que desempeña las funciones de representación de la comunidad y elaboración de las directrices de políticas (el ayuntamiento, incluyendo al alcalde), pero que delega su implementación a un "profesional" o "experto" (el gerente).<sup>96</sup>

En el caso de los condados esta forma de organización se presenta en dos modalidades: la forma Ayuntamiento-Gerente (*Council-Manager*) y la forma Ayuntamiento-Administrador (*Council-Administrator*).<sup>97</sup>

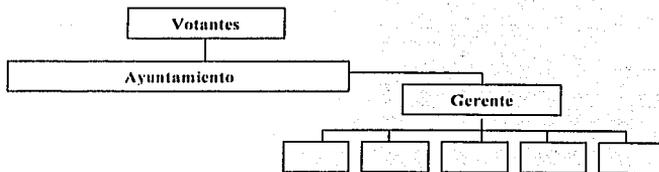
La forma *Ayuntamiento-Gerente* es determinada por el cuerpo legislativo del condado cuando nombra a un gerente profesional para realizar actividades técnicas del gobierno local como la preparación del presupuesto, la prestación de servicios públicos y el nombramiento de los jefes de departamento encargados de las áreas de atención local. El gerente aconseja al ayuntamiento sobre temas administrativos y de decisión de políticas, pero el fallo final está a cargo del ayuntamiento, el cual también tiene bajo su responsabilidad la aprobación de impuestos y la supervisión de las operaciones administrativas.

---

<sup>96</sup> Por la importancia que esta variante de administración local representa en el estudio comparado, se profundizará en el análisis de su conformación y operatividad más adelante.

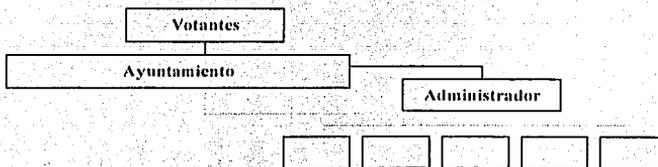
<sup>97</sup> James L. Garnett, *op. Cit.*, p. 17.

**Cuadro 6.**  
**Condados. Ayuntamiento-Gerente.**



Aunque no parece tener diferencia con el modelo anterior, en la forma *Ayuntamiento-Administrador* el experto profesional posee mayor poder sobre el presupuesto y la asesoría en los temas generales, es decir no sólo se limita al manejo gerencial de los servicios públicos o el nombramiento de responsables de los departamentos, sino que influye en la determinación de políticas. Esto se debe a que los vínculos que mantiene con el ayuntamiento no se limitan a una contratación externa, es decir puede provenir del partido político gobernante o ser parte del equipo del alcalde o alguno de los miembros del ayuntamiento, aunque debe conservar el carácter de “profesional” y “experto”.

**Cuadro 7.**  
**Condados. Ayuntamiento-Administrador.**

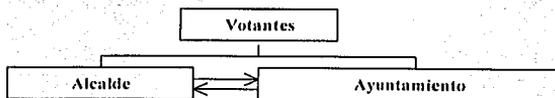


**C. Ayuntamiento-Ejecutivo Electo.**

La última estructura administrativa adoptada por los condados guarda mayores semejanzas con la relación tradicional entre los poderes legislativo y ejecutivo. La junta o ayuntamiento legisla y el alcalde electo administra, prepara el presupuesto, recomienda legislación y nombra, supervisa y despide a los jefes de departamento. Estos microcosmos de las

relaciones entre poderes reproducen también aspectos negativos como las parálisis gubernamentales cuando ambos tienen orígenes partidistas distintos, generando una relación polarizada y sin tendencia al acuerdo. En lo referente al condado, el ayuntamiento tiene cierta ventaja frente al alcalde ya que puede descartar la facultad de veto de este último si reúne dos terceras partes de sus votos.

**Cuadro 8.**  
**Condados. Ayuntamiento-Ejecutivo.**



#### 2.4.2. Municipalidades.

La segunda unidad de gobierno local en Estados Unidos son las municipalidades, las cuales son comunidades que alcanzan el rango de gobierno local luego de la solicitud que realicen habitantes de áreas circundantes de las ciudades a las autoridades estatales. Este proceso inicia cuando los residentes de suburbios, villas u otras localidades periféricas a las ciudades identifican intereses y problemas que requieren la atención de *un gobierno propio*, es decir que requieren elevar el estatus de su comunidad a gobierno local. Si el Congreso estatal aprueba la formación de la municipalidad se forma una administración o "corporación" propia en esas áreas con características más cercanas a las empresas privadas bajo la tutela de la legislación estatal.

Las motivaciones para llevar a cabo este proceso van desde medidas defensivas contra una posible anexión por otra unidad gubernamental hasta preservar los métodos de empleo de la tierra, recibir la participación de impuestos y controlar servicios públicos de forma directa.

Por lo anterior, las municipalidades se definen como "subdivisiones políticas en las que se establecen corporaciones municipales que proporcionan un gobierno local a los pobladores de un área delimitada".<sup>98</sup> "comunidades incorporadas por cartas-estatuto (o

<sup>98</sup> William G. Colman, *op. Cit.*, pp. 19-26.

estatutos de autogobierno) a petición de sus miembros<sup>99</sup> y entidades políticas creadas por la ley estatal a solicitud de la gente de una ciudad o pueblo para los propósitos del gobierno local.<sup>100</sup>

Estas áreas cuentan con la población suficiente para tener el nivel de gobierno local mediante un procedimiento que generalmente implica la elección: si son pequeñas se denominarán villas o pueblos (*villages o towns*) y las más grandes ciudades (*cities*).<sup>101</sup>

La estructura interna de las municipalidades presenta las mismas opciones que las del condado, aunque con características peculiares:

- A) La forma de Comisión (*Commission Plan*).
- B) La forma Ayuntamiento-Gerente (*Council-Manager Plan*).
- C) La forma Alcalde-Ayuntamiento (*Mayor-Council Form*).

#### A) Comisión.

Posee las características típicas de la forma de Comisión, es decir se compone por un cuerpo colegiado electo por la población, continuamente ciudadanos sin filiación partidista o experiencia gubernamental, que combina las funciones legislativas con los poderes administrativos. Cuando la Comisión opera de manera colectiva se convierte en legislativo local que determina impuestos y establece las políticas. De manera individual los comisionados son encargados de alguno de los departamentos encargados de los asuntos públicos.

Es notable que en lo referente a las municipalidades esta estructura ha caído en desuso con el paso del tiempo. Los ciudadanos no tienen interés por participar, desconfían de la Comisión por carecer de una dirección ejecutiva (todos son "iguales") y dudan de la transparencia de los procesos de gasto ya que quienes efectúan los desembolsos son los mismos que procuran los fondos. Las últimas cifras disponibles muestran que sólo 6% de las municipalidades la ocupan, porcentaje que se hace menor a medida que la población de las localidades aumenta (2% en localidades con más de 250 mil habitantes).

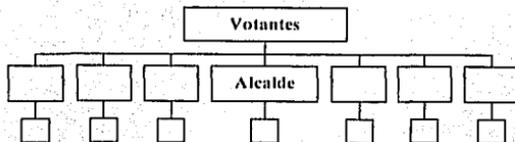
---

<sup>99</sup> Alan Norton, *op. Cit.*, p. 401. Ver apartado 2.3 de este capítulo en lo referente a los *home-rule charters*.

<sup>100</sup> Gerard E. Frug, "The City as a legal concept", en Jay M. Shafritz, *op. Cit.*, p. 359.

<sup>101</sup> Alan Norton, *op. Cit.*, pp. 402-404. James L. Gamett, *op. Cit.*, p. 20.

**Cuadro 9.**  
**Municipalidades. Comisión.**

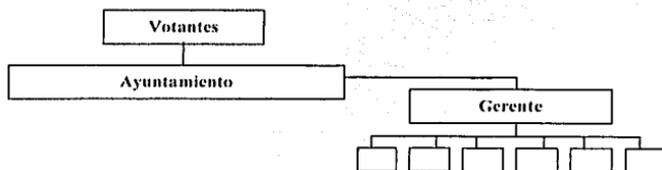


### **B) Ayuntamiento-Gerente.**

El surgimiento de esta populosa y en expansión forma de gobierno local se relaciona con el decrecimiento de la Comisión. Los pobladores que en primera instancia aprobaron la formación de un cuerpo colegiado que discutiera pluralmente los asuntos de la ciudad y alcanzara acuerdos de manera consensada, encontraron que en la práctica real—y sobre todo ante situaciones de emergencia—la Comisión resultaba inoperante por el excesivo tiempo invertido en la discusión y negociación para implementar acciones concretas. La solución planteada fue un cuerpo colegiado electo que determinara las políticas con anterioridad, pero que delegara la implementación de estas —aún en casos de contingencia— a un “profesional”, dando origen a la forma Ayuntamiento-Gerente.

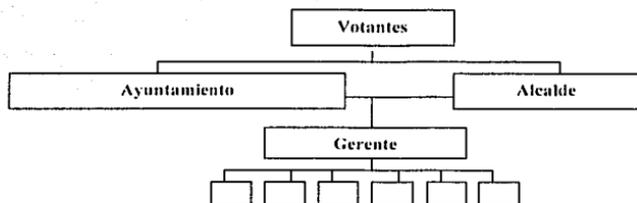
Estableciendo una similitud con las corporaciones privadas, en este esquema los votantes se convierten en “accionistas”, los concejales en “directores” y el gerente nombrado en “jefe ejecutivo” que implementa y supervisa las acciones administrativas. La elección del ayuntamiento se realiza a través de elecciones partidistas y no partidistas cada cuatro años en barrios y distritos o por elecciones generales en toda la municipalidad. El alcalde es considerado un miembro más del ayuntamiento sin que recaiga en su figura la determinación y ejecución total de las políticas locales.

**Cuadro 10.**  
**Municipalidades. Ayuntamiento-Gerente.**



Sin embargo, el papel del alcalde se modifica cuando esta estructura administrativa adopta la variante en la que el ayuntamiento y el alcalde son electos por separado. En este caso, el ejecutivo local es la cabeza ceremonial del control político y su voto es igual al de los otros miembros de la junta. Ambos nombran al gerente para desempeñar las mismas atribuciones que en el sistema anterior. Esta forma de gobierno local es más común en ciudades medias y pequeñas, aunque también se ha presentado en ciudades como Dallas, Kansas City, Phoenix y San Diego.<sup>102</sup>

**Cuadro 11.**  
**Municipalidades. Ayuntamiento/Alcalde-Gerente.**



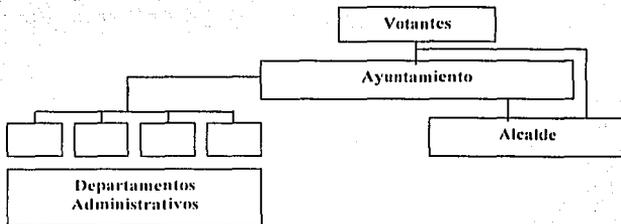
<sup>102</sup> Para ver las ventajas del Plan Concejo-Gerente en las municipalidades consúltese George S. Blair, *op. Cit.*, pp. 224-225.

### C) Alcalde-Ayuntamiento.

Posee las características señaladas de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Las variaciones en esta forma se presentan según el grado de poder que el alcalde mantiene frente al ayuntamiento, por ejemplo: Alcalde Débil-Ayuntamiento (*Weak Mayor-Council*), Alcalde Fuerte-Ayuntamiento (*Strong Mayor-Council*) y Alcalde Fuerte-Ayuntamiento con Jefe Administrativo (*Strong Mayor-Council with Chief Executive Officer*).<sup>103</sup>

La forma Alcalde Débil-Ayuntamiento se presenta en las ciudades y villas menores, con ayuntamientos reducidos cuyos miembros son electos en comicios no partidarios.<sup>104</sup> El ayuntamiento posee y ejerce poderes legislativos y ejecutivos como la facultad de designar a ciertos funcionarios y supervisar las áreas administrativas. El alcalde sólo tiene ciertas atribuciones en lo referente a presupuesto y veto a las resoluciones del ayuntamiento, pero poco o nulo poder para coordinar los trabajos de las agencias administrativas de la municipalidad. Su figura es más bien protocolaria en representación de la comunidad, otorgando mayor peso político al ayuntamiento.

**Cuadro 12.**  
**Municipalidades. Alcalde Débil-Ayuntamiento.**

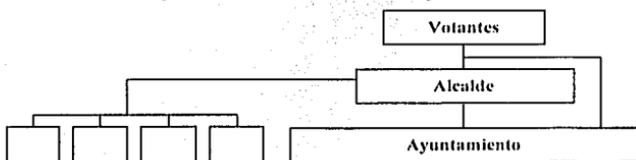


<sup>103</sup> James L. Garnett, *op. Cit.*, pp. 20-21. Alcalde "débil" o "fuerte" significa el nivel de autoridad y facultades que posee, por ejemplo el poder que tiene para nombrar a jefes de departamento, definir el presupuesto, dirigir los departamentos administrativos y tener veto ante las decisiones del ayuntamiento.

<sup>104</sup> Las elecciones no partidistas son competencias en la que los nombres de los candidatos aparecen en la boleta sin designación partidaria. Los partidos políticos están prohibidos para reclutar candidatos. Jeffrey M. Elliot y Sheikh R. Ali, *op. Cit.*, p. 67.

En contraste, la forma Alcalde Fuerte-Ayuntamiento implica la concentración de autoridad y responsabilidades en la figura del alcalde con el fin de contrarrestar los poderes de una excesiva cantidad de funcionarios electos de manera independiente, así como de juntas y concejos que actúan sin un control central. Para ello, se reduce la estructura y las facultades del ayuntamiento aunque retienen ciertas responsabilidades en materia administrativa. El alcalde es el principal responsable de la ejecución de las políticas, designa y remueve a los jefes de departamento, prepara el presupuesto y posee la facultad de veto a las disposiciones que tome el ayuntamiento.

**Cuadro 13.**  
**Municipalidades. Alcalde Fuerte-Ayuntamiento.**

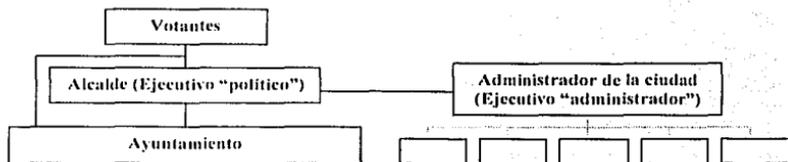


Por último, la forma Alcalde Fuerte-Ayuntamiento con Funcionario Jefe Ejecutivo surge cuando los alcaldes de las municipalidades cuentan con mayores atributos políticos – entendidos como la capacidad para realizar campañas y ganar la simpatía popular, mantener relaciones equilibradas con el ayuntamiento y los grupos de presión, entre otros—pero carecen de experiencia administrativa para la prestación de servicios públicos. En estos casos se incorpora un funcionario externo como “Jefe Ejecutivo” que complementa la función del “político” con un “administrador” en las funciones gerenciales. Sin embargo, debe destacarse que esta forma no se convierte en la forma Ayuntamiento-Gerente antes mencionado.

Una de las diferencias entre ambos esquemas radica en que, a diferencia de la forma Ayuntamiento-Gerente, el funcionario Jefe Ejecutivo es nombrado, en la mayoría de los casos, directamente por el alcalde “político” electo y no por el ayuntamiento, aunque no se descarta que este último pueda intervenir en su designación y remoción.

Los jefes ejecutivos pueden ser denominados "administradores de la ciudad" (*city administrators*) o "alcaldes de operaciones" (*deputy mayor of operations*). En algunos casos también pueden nombrar a su libre albedrío a los jefes de departamento de la municipalidad. Ciudades como Washington, Nueva York, Los Angeles, Filadelfia, Boston y Nueva Orleans han ocupado este sistema debido al alto grado de complejidad en la prestación de servicios y en las relaciones políticas con ciudadanos y grupos de presión.<sup>105</sup>

**Cuadro 14.**  
**Municipalidades. Alcalde Fuerte-Ayuntamiento con Funcionario Jefe Ejecutivo.**



### 2.4.3. Municipios.

Los municipios norteamericanos son unidades de gobierno local que prestan servicios públicos sin importar el tipo de concentración poblacional en el que se encuentren, es decir "incluyen un eje urbano como también el área rural que lo rodea".<sup>106</sup> Al haber surgido como subdivisiones geográficas de los condados abarcaron el territorio que ocuparon las ciudades, pueblos y villas, un área en promedio de 36 millas cuadradas según las especificaciones de un sistema congresional para la identificación de la tierra, por lo que fueron encargándose de la prestación de servicios básicos tanto en el núcleo urbano como en las áreas periféricas, rurales en la mayor parte de los casos.

Actualmente pueden encontrarse municipios en 20 estados de Norteamérica, concentrando aproximadamente 50 millones de habitantes. En Nueva Inglaterra, Nueva

<sup>105</sup> Este sistema ha sido exitoso por ser un modelo de gobierno atractivo para grandes ciudades que no desean el Plan Concejo-Gerente. El alcalde se mantiene como centro de dirección política y responsable del gobierno, pero dota un ejecutivo fuerte de competencia administrativa. George S. Blair, *op. Cit.*, pp. 217-218.

<sup>106</sup> Jack Rabin y Don Dodd, *op. Cit.*, p. 23. Jeffrey M. Elliot y Sheikh R. Ali, *op. Cit.*, p. 222.

York y Wisconsin se denominan "pueblos" (*towns*), en Maine "plantaciones" (*plantations*) y en New Hampshire "locaciones" (*locations*).<sup>107</sup>

A diferencia de las unidades de gobierno local multipropósitos descritas anteriormente, los municipios tienen una organización interna especial que proviene de la etapa colonial de Estados Unidos llamada "reuniones del pueblo", aunque las condiciones de mayor complejidad para la atención de las demandas sociales han obligado a la incorporación de funcionarios expertos en los ayuntamientos tradicionales:

- A) La forma de Reunión del Pueblo (*Town Meeting*).
- B) La forma de Reunión Representativa del Pueblo (*Representative Town Meeting*).
- C) La forma Ayuntamiento-Administrador (*Council-Administrator Form*).

#### A) Reunión del pueblo.

Consiste en una asamblea anual de los ciudadanos legalmente aptos para votar en la que se discuten asuntos de la comunidad y se votan las políticas locales como la aprobación del presupuesto, los ordenamientos legales y el establecimiento de programas.<sup>108</sup> Los votantes eligen a una junta gobernante de tres a cinco miembros para administrar al municipio y a los funcionarios alternos como el tesorero, el secretario del municipio, los tasadores de impuestos, el jefe de la policía y a la junta o comité escolar.<sup>109</sup>

La asamblea la preside un árbitro o presidente y las actas de las sesiones las levanta el secretario. Las asambleas sirven para rendir informes de los funcionarios designados en la última asamblea, elegir a los nuevos funcionarios, fijar tributos y votar asignaciones para cargos y servicios, autorizar la contratación de deuda, sancionar estatutos, ordenanzas y programas, y atender otros rubros de menor importancia.<sup>110</sup>

Pese a ser una experiencia de participación ciudadana directa prevalecte desde la conformación de las colonias inglesas, el futuro de las reuniones del pueblo es incierto

<sup>107</sup> Bureau of the Census 1983, citado en Jack Rabin y Don Dodd, *op. Cit.*, p. 23.

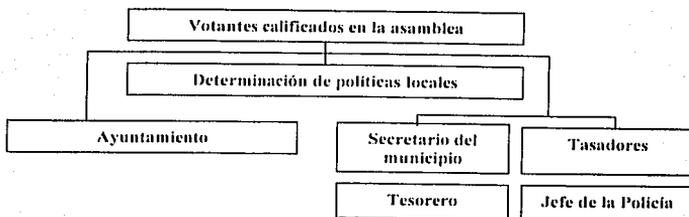
<sup>108</sup> Jeffrey M. Elliot y Sheikh R. Ali, *op. Cit.*, p. 223.

<sup>109</sup> Estos funcionarios son de vital importancia en el municipio. Los miembros de los ayuntamientos no son políticos profesionales sino personajes que gozan de cierto prestigio social en la comunidad, la mayoría con diversas actividades comerciales, sociales y familiares por lo que no dedican tiempo completo a la función pública. En los municipios que no son gobernados por un gerente, estos funcionarios -en especial el secretario del municipio- son claves para las funciones de este tipo de gobierno local.

<sup>110</sup> George S. Blair, *op. Cit.*, p. 231.

debido a las críticas sobre su obsolescencia, la escasa participación de votantes en las reuniones<sup>111</sup> y los efectos negativos que tiene para la denominada "democracia pura" norteamericana.<sup>112</sup>

**Cuadro 15.**  
**Municipios. Reunión del Pueblo.**



#### **B) Reunión representativa del pueblo.**

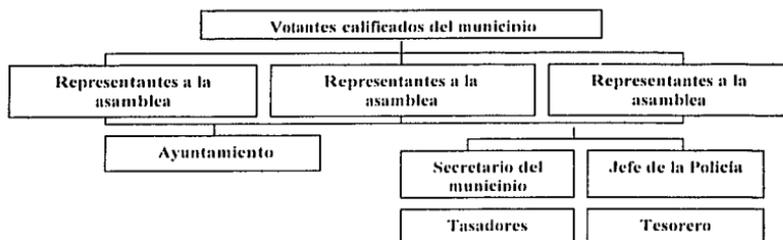
El aumento poblacional ha dificultado la participación de todos los ciudadanos en las reuniones, por lo que se instauró esta modalidad consistente en el nombramiento de representantes —denominados *councilmen* o *selectmen*— para participar en las asambleas. Los representantes son electos mediante votación popular en cada una de las secciones en que se divide el municipio. Los miembros de la comunidad que no son seleccionados pueden participar en las reuniones pero sin derecho a voto.

Los representantes ejercen las mismas atribuciones que la población en general que participa en las reuniones del pueblo, por lo que determinan las políticas locales y designan a los miembros del ayuntamiento y a los funcionarios alternos.

<sup>111</sup> A pesar de que el quórum se fija en 1 ó 2% del total de votantes, las reuniones son constantemente canceladas... por falta de quórum.

<sup>112</sup> "Los ascensos y promociones pasan con facilidad porque las reuniones son llenadas con empleados (municipales) y sus familiares y amigos". Robert Preer, "Town meetings don't work", *The Washington Post*, junio 13, 1986, citado en Jay M. Shafritz, *op. Cit.*, p. 547. La tendencia ha sido cambiar de esta forma de gobierno por condados y municipalidades.

**Cuadro 16.**  
**Municipios. Reunión Representativa del Pueblo.**

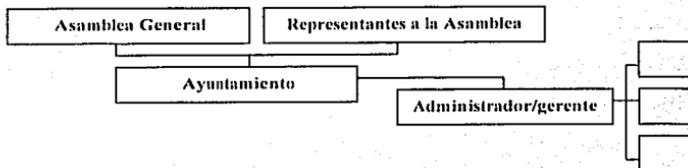


**C. Ayuntamiento-Administrador.**

Similar a las formas de ayuntamiento-gerente en las municipalidades y a la ayuntamiento-administrador de los condados, la forma Ayuntamiento-Administrador en los municipios consiste en la incorporación de un administrador profesional en la estructura local para encargarse de la aplicación de las políticas. La presencia de ayuntamientos cuyos integrantes no tienen la capacidad para tratar con asuntos administrativos y que sólo desempeñan sus funciones por medio tiempo condujo a agregar esta clase de funcionarios.

La asamblea determina las políticas generales pero el administrador/gerente es responsable de su aplicación. Ante la falta de solvencia financiera de una buena parte de los municipios algunos de ellos han combinado sus recursos para contratar a gerentes que den servicio a ambos.

**Cuadro 17.**  
**Municipios. Ayuntamiento-Administrador.**



#### 2.4.4. Distritos especiales.

Los distritos especiales se clasifican como gobiernos locales extraterritoriales con propósitos específicos debido a que son "unidades de propósitos limitados creados para desarrollar una o algunas funciones".<sup>113</sup> Su principal característica radica en que proporcionan sólo uno o algunos servicios aún fuera de los límites tradicionales de los condados, municipios y municipalidades, por lo que se convierten en unidades de gobierno "diseñadas para desarrollar una función y sobrepasar las fronteras políticas tradicionales".<sup>114</sup>

Todos los estados de la Unión Americana cuentan con esta clase de gobiernos locales incluyendo al Distrito de Columbia. Los servicios más comunes que prestan son la dotación de agua potable, el tratamiento de aguas residuales, y el mantenimiento y conservación de parques. La importancia de los distritos escolares lleva a considerarlos en una clasificación distinta, sin embargo, su funcionamiento es similar al de otros distritos especiales, por lo que en este trabajo se consideran parte de los distritos especiales en lo general.

Resulta interesante que pese a las críticas que este sistema ha recibido —fragmentar las competencias entre los gobiernos locales y reducir la responsabilidad de las autoridades ante el electorado— los distritos especiales se ha cuadruplicado de 1942 a la fecha al pasar de 8 mil 299 a 34 mil 683.<sup>115</sup> Su expansión se debe a cierta incapacidad administrativa y restricciones territoriales de los gobiernos locales multipropósitos para atender problemas que son comunes a varias unidades de gobierno local vecinas. Asimismo, los ciudadanos norteamericanos han dado su aprobación al sistema de pago "honorario por servicio" (*fee for service*) con el que funcionan, ya que conciben que en efecto están pagando por un servicio tangible, eficiente y especializado.

Los distritos especiales se analizan desde criterios de función y área. En el primer caso se encuentran los distritos escolares, de protección contra incendios, de conservación del suelo, drenaje, entre otros. En el segundo se identifican cuatro grupos: los *distritos regionales o metropolitanos*, por ejemplo el Distrito Metropolitano de Aguas del Sur de California que suministra agua a las municipalidades de seis condados; los *distritos*

<sup>113</sup> James L. Garnett, *op. Cit.*, p. 25.

<sup>114</sup> Jay M. Shafritz, *op. Cit.*, p. 510.

*especiales coincidentes*, cuyos límites son idénticos a los de un gobierno local multipropósito ya existente; los *distritos especiales adyacentes a las ciudades*, quienes suministran servicios de tipo municipal a los residentes de áreas no incorporadas; y los *distritos especiales en áreas rurales* para tareas agrícolas.<sup>116</sup>

Su estructura administrativa se compone de una Junta de Directores o Comisionados, en la mayor parte de los casos de medio tiempo, quienes son los encargados de definir las políticas. Los directores de los distritos especiales son designados por las autoridades que los soportan, es decir por los gobernadores, los alcaldes, los ayuntamientos y los ejecutivos de las unidades de gobierno local que involucran. Esto busca que los directores se encuentren "aislados" de presiones políticas surgidas de la competencia electoral para un desempeño neutral de sus competencias, aunque en la práctica sea difícil lograrlo.

El control operacional está a cargo de un gerente general o director ejecutivo que posee más poderes que los gerentes de las ciudades en materias como presupuesto, designación de funcionarios y supervisión. El esquema general sobre la organización de los distritos especiales puede apreciarse en el cuadro 18.<sup>117</sup>

Las últimas reformas a esta forma de gobierno local han llevado a la designación de los directores ejecutivos por medio del voto popular de uno o varios gobiernos locales, así como la inclusión de representantes públicos en las juntas o comisiones.

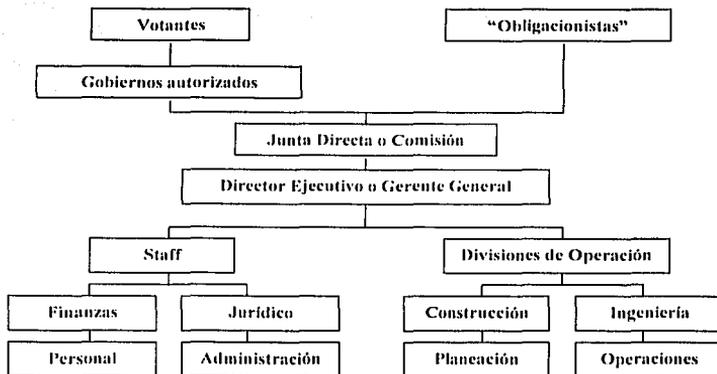
---

<sup>116</sup> *Statistical Abstract of the United States... op. Cit.*, p. 299.

<sup>116</sup> George S. Blair, *op. Cit.*, pp. 257-259.

<sup>117</sup> James L. Garnett, *op. Cit.*, p. 28.

**Cuadro 18.**  
**Estructura de los Distritos Especiales.**



### 2.5. El Plan Concejo-Gerente.

Como se ha visto en la descripción de las estructuras administrativas de los tipos de gobierno local en Estados Unidos, en todos está presente —con algunas diferencias—el esquema de gobierno y administración en el que es contratado o designado un experto profesional para hacerse cargo de la ejecución de las políticas decididas por el ayuntamiento.

Este hecho se presenta en comunidades pequeñas que conservan la tradición británica de gobierno local (municipios), en las unidades creadas a partir de la petición de sus habitantes (municipalidades), en las divisiones tradicionales de los estados (condados), y en las experiencias de gobierno local extraterritorial de propósitos específicos (distritos especiales).

En algunos casos el experto profesional puede provenir de instancias externas e independientes o bien puede ser parte de la estructura partidista en el poder local. Sin embargo, el principal aspecto de este esquema —la separación entre las funciones que debe desempeñar el político y el administrador—se mantiene intacto. De esta forma, el Plan

Concejo-Gerente, nombre con el que se conoce formalmente a este tipo de organización local, es una de las aportaciones más importantes de la ciencia política y la administración pública local norteamericana a la práctica de la gestión municipal.

El Plan Concejo-Gerente tiene como rasgo fundamental la concentración de la representación popular y el poder político en un cuerpo colegiado gobernante y la contratación de un gerente profesional como encargado de los asuntos administrativos.

El gobierno concejo-gerente establece un sistema parlamentario en el cual *todo* el poder está concentrado en el concejo electo. Bajo esta modalidad, un oficial electo principal, generalmente el alcalde, asume un papel simbólico y significativo de liderazgo, de coordinador y activista. El concejo electo nombra un gerente profesional, quien administra las operaciones diarias de la comunidad.<sup>118</sup>

Esta forma de organización local tiene cuatro objetivos: a) profesionalizar los puestos encargados de los servicios públicos al contratar “expertos” y “profesionales” en áreas técnicas y administrativas; b) reducir la corrupción que surge por “un exceso” de política, inexperiencia e improvisación; c) eficientar la gestión pública al reducir costos de operación; y d) buscar el uso de los recursos públicos exclusivamente para los servicios recibidos y aceptados por la mayoría.

Dentro del Plan Concejo-Gerente el ayuntamiento es el cuerpo legislativo que representa los intereses de los pobladores y es responsable de la creación de políticas para el gobierno local. Puede estar conformado hasta por 12 integrantes—incluyendo al alcalde o presidente del ayuntamiento—electos por barrios o distritos en comicios partidarios o no partidarios, según lo definido en la carta de la ciudad.<sup>119</sup> Sus funciones principales son la aprobación del presupuesto y la determinación de la tasa de impuesto. Asimismo, enfocan las metas y los proyectos a largo plazo como el crecimiento de la comunidad, el desarrollo

---

<sup>118</sup> William H. Hansell Jr., “El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propicio... de nuevo”, *Ciudades Internacionales*, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, Cuarto Trimestre de 1996, pp. 1-2.

<sup>119</sup> En 1991 17% de las comunidades con gobierno de concejo-gerente nominaron y eligieron los miembros del concejo según barrios o distritos, un porcentaje igual realizó elecciones partidarias y 61% eligió directamente a sus alcaldes. *Ibidem*.

del uso de la tierra, los planes para el mejoramiento del capital y la planificación estratégica, en lugar de los asuntos técnico-administrativos.<sup>120</sup>

El papel ideal del alcalde es la promoción de relaciones constantes y alta comunicación entre los funcionarios del gobierno y el público. Svava identifica tres tipos de funciones del alcalde dentro del plan: a) tareas ceremoniales (conduce las reuniones del ayuntamiento); b) constructor de redes de trabajo (entre los funcionarios y el público, y entre el gerente y el concejo); y c) cierto liderazgo político (organizador social e iniciador de políticas).<sup>121</sup> Sin embargo, el alcalde es típicamente reconocido como un miembro más del cuerpo legislativo sin poder de veto para sus resoluciones.

El gerente es contratado para ejecutar las responsabilidades administrativas y supervisar su desempeño. Es responsable ante el concejo, el cual puede determinar en cualquier momento su dimisión al considerar que no cumple con las expectativas esperadas. Sus funciones son la preparación y recomendación del presupuesto al ayuntamiento, el reclutamiento y supervisión del personal del gobierno, la prestación de servicios como asesor principal del concejo y ejecutar las políticas que éste decida.<sup>122</sup>

Las comunidades que desean adoptar esta forma de gobierno lo llevan a cabo por medio de su carta constitutiva, una ordenanza local o una ley estatal. En algunos casos, la adopción la ratifica el legislativo estatal.<sup>123</sup> Las posiciones vacantes en condados, municipios y municipalidades aparecen en el Boletín Informativo de ICMA (*ICMA Newsletter*)<sup>124</sup> para que los gerentes, asistentes y otras personas interesadas oferten sus servicios a los ayuntamientos. Debe notarse que para contratar a un gerente no es un

---

<sup>120</sup> *El Plan Concejo-Gerente. Preguntas y Respuestas*, ICMA.

<sup>121</sup> James H. Svava, "The Embattled Mayors and Local Executives", en Ronald E. Weber y Paul Brace, *American State and Local Politics*. New York, Chatham House Publishers, 1999, 157-158.

<sup>122</sup> *El Plan... op. Cit.*

<sup>123</sup> El Anexo 3 de este capítulo muestra una ordenanza típica para establecer el Plan Concejo-Gerente.

<sup>124</sup> *International City/Council Manager Association* (Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados) es una organización profesional de ejecutivos administrativos designados en gobiernos locales. Sus metas son fortalecer la calidad del gobierno urbano por medio de una administración profesional, al igual que desarrollar y diseminar estrategias y nuevos conceptos de la gestión a través de servicios informativos, entrenamiento y publicaciones. Ver *El Plan... op. Cit.*, y <http://icma.org>

requisito indispensable que este sea residente de la localidad ya que son "profesionales que pueden prestar sus servicios en varias comunidades".<sup>125</sup>

Alrededor de 77% de las personas asignadas a posiciones administrativas en este plan han provenido de forma directa de otras posiciones gubernamentales, así como 63% de los gerentes cuenta con grado académico de maestría. Este hecho, que impulsa la profesionalización de los gerentes, define el monto de sus salarios que depende de sus antecedentes educativos y experiencia, así como del tamaño y complejidad del gobierno local que los emplea. La remuneración final es fijada por el ayuntamiento.

De acuerdo con cifras de ICMA, el Plan Concejo-Gerente ha sido la forma de gobierno local que más ha crecido en los últimos años en los Estados Unidos (ver cuadro 19). Los estudios estadísticos contenidos en *The Municipal Year Book* entre 1984 y 2000 muestran que a mediados del último año alrededor de 75.5 millones de personas vivían en comunidades gobernadas bajo este plan. Asimismo, señala que durante los últimos 16 años un promedio de 63 ciudades norteamericanas adoptó anualmente esta forma de gobierno, 63% con población de 25 mil o más habitantes, 57% con 10 mil habitantes o más y 53% con más de 5 mil habitantes.<sup>126</sup>

**Cuadro 19.**  
Comportamiento de los Tipos de Gobierno Local en Estados Unidos 1984-2000.<sup>127</sup>

Forma de Gobierno	1984	1988	1992	1996	1998	2000
Council-Manager	2290 (34.7%)	2356	2441	2760	3232	3302 (48.3%)
Mayor-Council	3689 (55.8%)	3686	3635	3319	2943	2988 (43.7%)
Commission	176 (2.7%)	173	168	154	146	143 (2.1%)
Town Meeting	370 (5.6%)	369	363	365	333	334 (4.9%)
Representative Town Meeting	81 (1.2%)	82	79	70	65	65 (1%)
TOTAL	6603 (100%)	6666	6686	6668	6719	6832 (100%)

El Plan Concejo-Gerente tiene mayor aceptación en comunidades con población entre 10 mil y 500 mil habitantes, es decir ciudades medias de Estados Unidos (ver cuadro 20). A

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> *The Municipal Year Books 1984-2000*, International City/County Manager Association (ICMA), Washington, D.C.

<sup>127</sup> *Ibidem*. El total de gobiernos locales representan localidades de 2 mil 500 habitantes y más.

medida que las concentraciones urbanas se tornan en metrópolis la forma de gobierno local más aceptada es la tradicional alcalde-ayuntamiento, ya que la complejidad de los problemas obliga a la presencia de un liderazgo político fuerte (el alcalde) diferenciado del órgano legislativo (el ayuntamiento).

**Cuadro 20.**  
Tipos de Gobierno Local según Tamaño de la Ciudad.<sup>128</sup>

<i>Población</i>	<i>Mayor-Council</i>	<i>Council-Manager</i>	<i>Otros *</i>	<i>Número de ciudades</i>
2, 500-4, 999	63.8	28.7	7.5	1968
5, 000-9, 999	50.1	38.4	11.6	1838
10, 000-24, 999	42.3	46.6	11.1	1602
25, 000-49, 999	35	59.1	5.9	682
50, 000-99, 999	34.9	63	2.1	338
100, 000-249, 999	35.9	61.1	3.1	131
250, 000-499, 999	41	53.8	5.1	39
500, 000-999, 999	82.4	17.6	0	17
1 millón y más	75	25	0	8

\* Incluye a la Comisión, la Reunión del Pueblo y la Reunión Representativa del Pueblo.

Los gobiernos locales con el Plan Concejo-Gerente varían según la región en que se encuentren. Como se muestra en el cuadro 21 esta forma de organización es más popular en el nordeste, el medio oeste y la costa oeste de Estados Unidos (para identificar los estados que pertenecen a cada región ver anexo 1).

**Cuadro 21.**  
Porcentaje de Ciudades que Usan el Plan Concejo-Gerente.<sup>129</sup>

<i>Región</i>	<i>Porcentaje</i>
• Noreste	29.1
• Medio oeste	47.3
• Sur	29.5
• Montañas	43.6
• Costa oeste	76

Como se ha mencionado en la introducción, el Plan Concejo-Gerente representa una opción administrativa que fue diseñada en y para sociedades desarrolladas que han transitado de la

<sup>128</sup> *The Municipal Yearbook*, 1995.

<sup>129</sup> *ICMA Who's Who 1995-1996*, Washington, ICMA, 1995.

resolución de la mayoría de sus problemas básicos a la administración de los servicios ya existentes, por ejemplo Canadá, Australia, el Reino Unido, los Países Bajos y Sudáfrica. Este hecho ha creado una percepción poco clara de su valor y posibles alcances en ámbitos como el que caracteriza a los gobiernos locales de países subdesarrollados, donde la carencia de satisfactores mínimos y la inestabilidad política son aspectos comunes.

Sin embargo, existen dos experiencias en países latinoamericanos que descartan la creencia de que el Plan Concejo-Gerente sólo es aplicable en sociedades avanzadas: Chile y Honduras. Para usos de esta investigación sólo se describirá brevemente el caso hondureño como una referencia a la manera en la que el Plan puede aplicarse en condiciones diferentes en las que originalmente fue concebido, así como una muestra de su viabilidad en áreas de gestión caracterizadas por la carencia de recursos e inestabilidad política.

#### **2.5.1. El caso de Honduras.**

A finales de la década de los ochenta el diagnóstico sobre los gobiernos locales hondureños mostraba alcaldes poco eficientes y una alta demanda de mejores servicios. Como en la mayoría de los países latinoamericanos, los municipios hondureños se caracterizan por una alta dependencia política y financiera del centro, carencia de cuadros profesionales para la gestión local y cambios de administración constantes que originan la pérdida de continuidad de los precarios y débiles proyectos de mediano y largo plazo.

Durante el gobierno de Leonardo Callejas se trató de fortalecer el régimen municipal mediante la aprobación de la Ley de Reforma Municipal de 1990 y la búsqueda de asesoría internacional. De esta forma, ICMA, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y los ámbitos de gobierno central y locales de Honduras iniciaron un proyecto de desarrollo municipal cuya principal propuesta fue la incorporación de gerentes en los municipios hondureños.

La aceptación de este experimento entre los legisladores y las autoridades de ese país no fue sencilla. El principal argumento en contra fue el temor a diluir el poder y el control sobre las comunidades. Sin embargo, una vez aprobado en el Congreso se implementaron

acciones para incorporar la figura del gerente en los municipios hondureños.<sup>130</sup>

El primer paso fue la capacitación de funcionarios municipales, hacer transparente la gestión local a través de la publicación de presupuestos y el costo de las principales acciones del municipio, así como el nombramiento de un director ejecutivo de la Asociación de Municipios de Honduras.

El aspecto clave del proyecto fue la introducción de la figura del "administrador de la ciudad" en los municipios. El objetivo de esta medida fue contar con planes técnicamente viables que permitieran a los gobiernos locales ser competitivos y recibir fuentes externas de financiamiento. Posteriormente, las agencias involucradas en el proyecto dieron apoyo a las áreas de administración y finanzas locales con un plan de trabajo focalizado en la administración del sistema de impuestos municipal, de los recursos de capital y control financiero, en la preparación y manejo del presupuesto, la seguridad operacional (contabilidad, controles y auditorías internas) y el catastro municipal.

Por último, se dio capacitación a 50 consultores locales, se creó un consejo de gobiernos en la Zona Metropolitana del Valle de Sula (organización de municipios del norte de Honduras) y se estableció la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMIUN).

El proyecto inició con un programa piloto en cuatro municipios, sin embargo, para 1996 13 de las 14 ciudades a las que se había ampliado el proyecto mantenían el Plan Concejo-Gerente, incluyendo los ocho municipios urbanos de Honduras: Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba, El Progreso, Choluteca, Choloma, Puerto Cortés y Comayagua, lo que da un indicador de la aceptación por parte de las autoridades y ciudadanos de este modelo de organización local.<sup>131</sup>

## 2.6. Conclusiones.

Estados Unidos cuenta con una enorme variedad de gobiernos locales principalmente por la posibilidad que brinda la legislación de cada estado a sus unidades locales de adoptar la

---

<sup>130</sup> Véase *Ciudades que Funcionan. El Proyecto de Desarrollo Municipal Hondureño*, Washington, ICMA, 1994.

<sup>131</sup> Basado en "La profesionalización del gobierno local en Honduras", en *Ciudades Internacionales*, op. Cit., p. 9.

estructura que consideren más conveniente y eficaz para resolver sus necesidades. Las cartas municipales y otras disposiciones legales han permitido que las concentraciones urbanas y rurales puedan optar por gobiernos locales multipropósitos o de objetivos especiales para cubrir los requerimientos sociales básicos.

Los gobiernos locales multipropósitos —condados, municipalidades y municipios— cuentan con tres opciones de organización local: la forma colegiada de la Comisión, el tradicional modelo de separación de poderes Ayuntamiento-Alcalde y el Plan Concejo-Gerente, también nombrado Ayuntamiento-Gerente o Ayuntamiento-Administrador. Asimismo, existe la forma de “democracia pura norteamericana” denominada Reuniones del Pueblo, sin embargo, su utilización se concentra en un área bien delimitada del noreste norteamericano y presenta tendencia hacia la desaparición. Debe destacarse que en el caso mexicano la forma de gobierno local más cercana a esta experiencia comunal es la de los municipios de usos y costumbres en el estado de Oaxaca, donde la Asamblea General, compuesta por miembros de la comunidad, se reúne en sesión abierta para elegir a sus autoridades y definir las acciones que deberá realizar el gobierno que ellos mismos designan.

La preeminencia de una forma de organización local sobre otra depende en gran medida de la historia y ubicación geográfica de las localidades norteamericanas, así como por la complejidad que han alcanzado las ciudades, villas y pueblos en ese país.

Las preferencias de los ciudadanos de Estados Unidos se han centrado en las formas Ayuntamiento-Alcalde y Concejo-Gerente. La forma de Comisión, a pesar de haber sido muy popular en el momento de su incorporación, ha caído en el desuso por la percepción de que es un gobierno poco eficaz, lento y en el que no existe un liderazgo político o partidista claro. La Comisión tiene una ausencia casi total de separación de poderes y no puede considerarse como una versión “parlamentaria” de gobierno, ya que todos sus miembros son “iguales”, es decir participan en funciones legislativas y ejecutivas a la vez, y porque no hay partidos de apoyo a los funcionarios locales. Asimismo, el apoyo a la Comisión ha declinado debido al escaso interés de los ciudadanos por participar tanto para votar como para ser votados. Aunque puede notarse la presencia de un tipo semi-ejecutivo de funcionario en la Comisión —el administrador que se encarga de aspectos técnicos— las

formas Ayuntamiento-Alcalde y Concejo-Gerente definen mejor esta separación de funciones.

En México no existe una figura de organización local que pueda ser equivalente a la forma de Comisión. Sin embargo, pueden encontrarse casos en los que al interior de los ayuntamientos existan personajes que por su experiencia, capacidad o liderazgo natural desarrollen las funciones de dirección del órgano colegiado, aún por encima del alcalde, como ocurre en el caso de la Comisión con presidente fuerte en Estados Unidos.

La estructura Ayuntamiento-Alcalde norteamericana se basa en los principios constitucionales de división y contrapeso de poderes, mediante la elección por separado del alcalde y el ayuntamiento. El primero funge como líder político y responsable de la administración de servicios, y el segundo como representante de la comunidad y decisor de políticas públicas.

A pesar de que en la actualidad hay más ciudades que usan el Plan Concejo-Gerente, la mayoría de las grandes ciudades de Estados Unidos mantienen esta forma de organización local. La población de las metrópolis prefiere identificar a un líder político fuerte que se encargue de los asuntos administrativos de la comunidad y que en ocasiones entre en conflicto con el ayuntamiento, ya que en ese tipo de concentraciones es más difícil evaluar el trabajo que realiza un gerente externo. Asimismo, la forma Ayuntamiento-Alcalde se ha reforzado con el acceso al gobierno local de los funcionarios denominados "administradores de la ciudad" o "alcaldes de operaciones", los cuales son designados por los alcaldes como responsables de aspectos técnicos en la provisión de servicios públicos sin adoptar la forma Ayuntamiento-Gerente. Las ciudades que no encuentran atractivo el Plan Concejo-Gerente mantienen como centro de dirección política y responsable del gobierno al alcalde, y a un cuerpo colegiado electo por barrios o distritos como su representante.

Las ventajas de esta forma de organización local pueden resumirse en: a) representación plural; b) identificación de los responsables de decidir y aplicar políticas; c) fuerte liderazgo político; d) sistema de contrapesos de poderes; e) los conflictos que surjan entre el alcalde y el ayuntamiento pueden captar la atención de los ciudadanos y motivar su participación; y f) el ejecutivo local rinde cuentas frente a los electores.

Sin embargo, debe considerarse que en este sistema pueden presentarse conflictos serios en la definición y operación de políticas, acentuados por la diferencia en el origen partidario de los miembros del ayuntamiento y el alcalde. En casos extremos las diferencias pueden conducir a parálisis gubernamentales y a la pérdida del control de las actividades administrativas. Asimismo, puede reproducir esquemas que los norteamericanos han tratado de evitar como la presencia de funcionarios sin preparación ni conocimientos para administrar, más cercanos a la llamada "excesiva política" criticada por los electores y los contribuyentes. Lo anterior es más común en los gobiernos locales que no poseen un funcionario ejecutivo de apoyo y en los que el alcalde posee mayores virtudes políticas (popularidad, negociación y cooptación con grupos de presión, partidos, entre otros) que administrativas.

Esta forma de organización local es la que tiene mayor relación con el modelo interno vigente en México. A pesar de que el tipo de elección de la que surgen el alcalde y el ayuntamiento es disímbola en ambos casos (en México se elige una planilla general de funcionarios de la que surge el presidente municipal), la operación de la división y contrapeso de poderes es similar, ya que el alcalde ejerce funciones de dirección y liderazgo político mientras que los integrantes del ayuntamiento son representantes populares y encargados de las áreas técnicas en que se divide la atención de los asuntos de las ciudades.

En México este tipo de gobierno local es mayoritario porque no se permiten modificaciones sustantivas al modelo en la legislación vigente, por lo que no puede identificarse con claridad a qué tipo de concentración social es más benéfica.

Asimismo, existe una diferencia importante entre ambos casos con referencia al tipo de contrapesos existentes en la relación alcalde-ayuntamiento. En Estados Unidos la elección por separado y por distritos de los integrantes del concejo permite que no arribe una mayoría total de un partido al poder local. De hecho, algunos miembros del ayuntamiento no pertenecen a ningún partido, por lo que su desempeño no está condicionado del todo a la disciplina jerarquizada que caracteriza a los ayuntamientos mexicanos donde el alcalde, al haber surgido de la planilla triunfadora en las elecciones, ejerce un presidencialismo exacerbado que impide la representación de otros partidos e

intereses.

Por su parte, el Plan Concejo-Gerente ha sido una oferta atractiva para las ciudades medias de Estados Unidos. El Plan surgió a raíz de las presiones ciudadanas para frenar la corrupción de los "políticos", el enorme tiempo de deliberación y negociación en las formas de Comisión y Ayuntamiento-Alcalde, y para profesionalizar a los funcionarios locales. Se basa en un sistema de organización parlamentario de gobierno en el que el cuerpo colegiado posee la autoridad gubernamental pero delega ciertas atribuciones ejecutivas al gerente.

La razón de su éxito —reflejado en el número de poblaciones que la han acogido como su forma de gobierno— es la percepción de contar con profesionales a cargo de la provisión de servicios y de que, en efecto, se utilizan los recursos públicos en acciones concretas. De esta forma, los "políticos" trazan las líneas generales de acción, pero los "expertos" son los responsables de materializar lo discutido.

Las ventajas que el Plan ha traído a las localidades con población entre 10 mil y 500 mil habitantes han sido: a) profesionalización de los cargos públicos; b) disminución de la corrupción; c) mayor rapidez en la prestación de servicios; d) reducción de los costos surgidos de la improvisación y la mala planeación, instrumentación, control y evaluación en la aplicación de políticas; e) la actividad política se concentra en la deliberación y acuerdo de líneas generales de acción; f) los jefes de departamento no pueden ser removidos por conflictos con el concejo; g) promueve relaciones intensas entre los funcionarios; y h) el riesgo de que los gerentes utilicen recursos públicos para apoyar su liderazgo político disminuye.

En contraste, las principales desventajas de este sistema son la disminución del liderazgo político y el hecho que el gerente está expuesto a decisiones "políticas" en su contra que lo pueden hacer perder su cargo ya que no existe un marco normativo que impida que los gerentes sean removidos de sus puestos cuando pierdan la simpatía del ayuntamiento aunque desempeñe sus tareas satisfactoriamente. Debe recordarse que es el cuerpo colegiado —como representante del pueblo— el que contrata y despide a los gerentes, y no se contempla la utilización de refrenda o plebiscitos para ratificar la solicitud de permanencia o despido. En el mismo sentido, los gerentes sólo se rigen por un "código de ética" establecido por ICMA, el cual puede o no ser acatado, por lo que sería conveniente el

establecimiento de una legislación local o estatal que consolide las normas de comportamiento y responsabilidad social de los gerentes.

En México no se ha aplicado esta experiencia que implica la incorporación de un gerente externo y profesional en la gestión local.

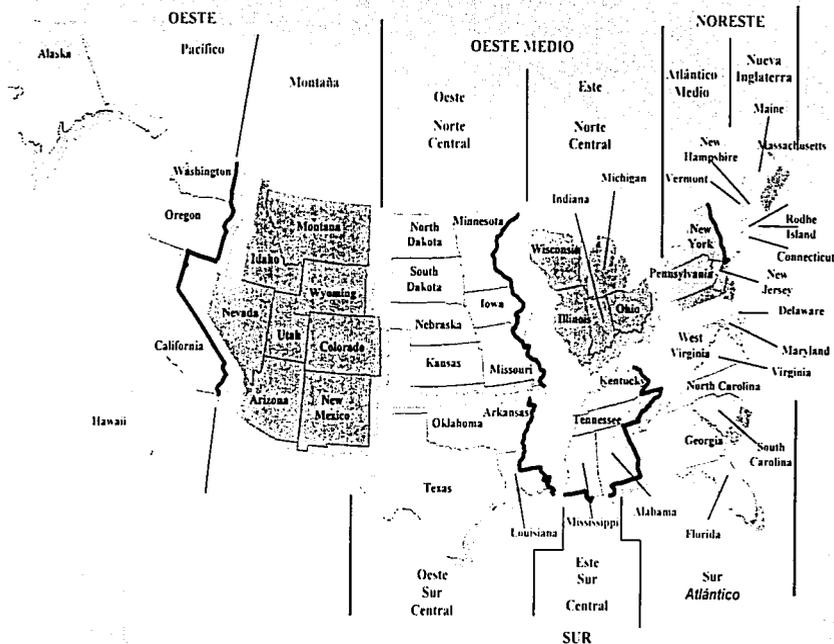
La última variante de gobierno local en Norteamérica son los distritos especiales. Estos gobiernos con objetivos específicos representan una modalidad más cercana a formas de organización privada. A diferencia de los gobiernos multipropósitos, sólo se encargan de la provisión de uno o algunos servicios en las mismas áreas correspondientes a los condados y municipios e incluso pueden rebasar los límites tradicionales de los gobiernos multipropósitos.

Los distritos especiales son una experiencia útil para organizar la prestación de servicios cuando este proceso involucra a más de un gobierno local. Con una estructura práctica, más cercana a dinámicas adoptadas en empresas privadas, esta unidad de gobierno local se caracteriza por especializarse en determinados servicios —uno o dos—lo que garantiza que su desempeño sea eficiente, autofinanciable en la mayoría de los casos y aceptado por la población a la que sirve.

La redacción actual del artículo 115 constitucional en México impide la formación de unidades locales similares a las de los distritos especiales en Estados Unidos, ya que esto —se dice—significaría la formación de una entidad intermedia entre los gobiernos estatales y los municipios.

Como puede concluirse, a pesar de la gran variedad de unidades de gobierno local en Estados Unidos, éstas pueden resumirse en tres grandes esquemas. Primero, las unidades que conservan la separación clásica del ayuntamiento y el alcalde. Segundo, las experiencias donde se aplican modelos gerenciales, incluyendo a los distritos especiales. Por último, prácticas antiguas de participación directa de la ciudadanía que en la actualidad se limitan a áreas geográficas específicas y cuyo uso se ha ido reduciendo.

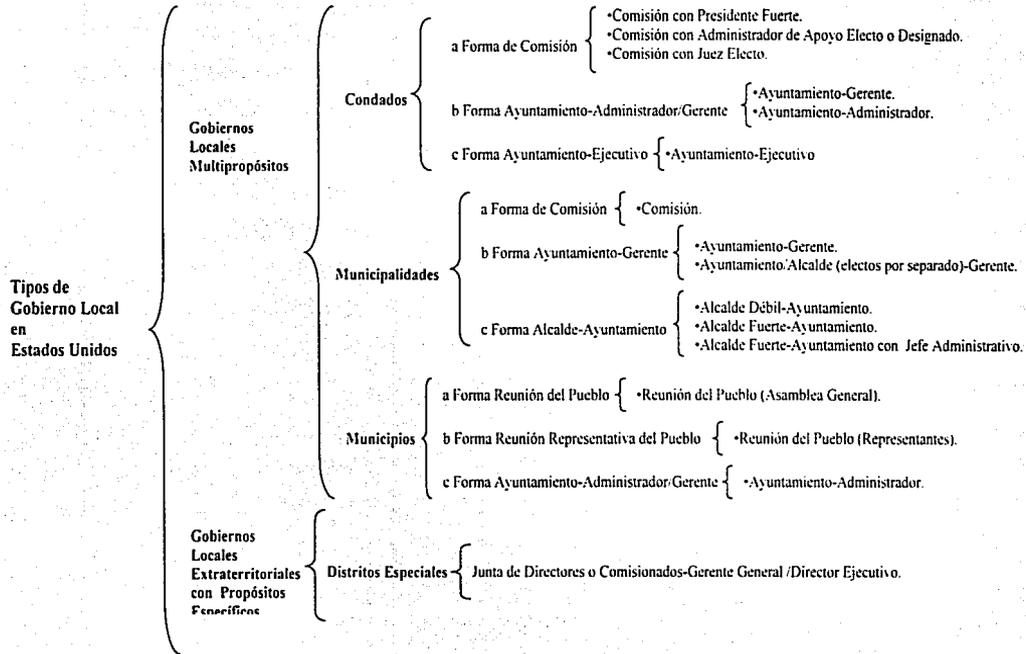
Anexo 1. Mapa de los Estados Unidos con divisiones y regiones de acuerdo a la Oficina de Censos.<sup>132</sup>



ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

<sup>132</sup> U.S. Bureau of the Census, *County and City...* op. Cit.

## Anexo 2. Resumen de los Tipos de Gobierno y Estructuras Administrativas Locales en Estados Unidos.



### **Anexo 3. Ordenanza Típica para Establecer el Plan Concejo-Gerente.<sup>133</sup>**

*Nota: La adopción del Plan Concejo-Gerente debe ser considerada, generalmente, como un acuerdo temporal mientras se realiza un referéndum de acuerdo al estatuto de autogobierno o a provisiones de una ley estatal opcional. Algunas provisiones de esta ordenanza sugerida probablemente deban ser modificadas de acuerdo a costumbres locales, leyes estatales o a la carta de la ciudad.*

**ORDENANZA QUE CREA LA OFICINA DEL GERENTE DE LA CIUDAD DE \_\_\_\_\_ Y LE PROVEE DE PODERES Y FACULTADES. ORDENADA POR EL CONCEJO DE LA CIUDAD DE \_\_\_\_\_:**

**Sección 1. Creación de la oficina del gerente de la ciudad.** Se crea la oficina del gerente de la ciudad.

**Sección 2. Procedimiento para nombrar al gerente de la ciudad.** Será nombrado por la mayoría de votos del ayuntamiento por un término indefinido. Deberá ser escogido por el ayuntamiento únicamente sobre la base de aptitudes ejecutivas y administrativas. No necesita ser residente de la ciudad o estado, pero durante su gestión residirá en la ciudad. Ningún miembro del ayuntamiento recibirá este nombramiento durante el término por el cual el gerente ha sido electo ni un año después de la expiración del término de miembro del ayuntamiento.

**Sección 3. Remoción del gerente.** El ayuntamiento puede remover al gerente en cualquier tiempo por la mayoría de votos de sus miembros. Si se requiere, una audiencia pública será concedida por el ayuntamiento en los 30 días siguientes a la notificación de remoción. Durante este tiempo, el ayuntamiento puede suspender las atribuciones del gerente, pero continuará percibiendo su salario y, si finalmente se realiza su sustitución, pagará dicho salario por tres meses después de la fecha final de su remoción.

**Sección 4. Poderes y facultades del gerente de la ciudad.** Será el jefe administrativo de la ciudad, puede encabezar uno o más departamentos, y será responsable de la administración de todos los asuntos de la ciudad. Para este fin, tendrá los siguientes poderes y será requerido para:

- A. Nombrar, suspender o remover a todos los funcionarios y empleados de la ciudad, exceptuando lo que señale de otra manera la carta local o ley, y excepto lo autorizado al jefe de un departamento o funcionario para nombrar, suspender o remover subordinados en tal departamento u oficina.
- B. Preparar el presupuesto anualmente y presentarlo al ayuntamiento junto con la descripción de los rasgos importantes, y ser responsable de su administración luego de su aprobación.
- C. Preparar y presentar al ayuntamiento al final del año fiscal un reporte completo de las finanzas y actividades administrativas del ayuntamiento de la ciudad.
- D. Mantener al ayuntamiento informado de la condición financiera y necesidades futuras de la ciudad.
- E. Recomendar al cuerpo de gobierno un programa estándar de pago para cada oficina y posición en el servicio de la ciudad, incluyendo tasas mínimas, intermedias y máximas.
- F. Recomendar al cuerpo de gobierno (de tiempo en tiempo) la adopción de medidas necesarias para la salud, seguridad o bienestar de la comunidad o para el mejoramiento de servicios administrativos.
- G. Consolidar o combinar oficinas, posiciones, departamentos o unidades bajo su jurisdicción, con la aprobación del ayuntamiento. El director de la ciudad puede ser la cabeza de uno o más departamentos.
- H. Atender todas las sesiones del ayuntamiento, formar y tomar parte en la discusión de todos los temas.

<sup>133</sup> Tomado de <http://icma.org>. Traducción propia.

I. Supervisar la compra de todos los materiales, suministros y equipamiento para los cuales existen fondos provistos en el presupuesto. Hacer contratos necesarios para la operación o mantenimiento de los servicios de la ciudad por cantidades mayores a \$\_\_\_\_\_.

J. Observar que todas las leyes y ordenanzas sean debidamente aplicadas.

K. Investigar los asuntos de la ciudad o cualquier departamento. Investigar todas las quejas en relación con problemas que conciernen a la administración de la ciudad y a las empresas de servicio público, franquicias, permisos y privilegios otorgados por la ciudad.

L. Dedicar su tiempo entero al desahogo de todas las atribuciones oficiales.

M. Desempeñar otras funciones que puedan ser requeridas por el ayuntamiento, no consideradas en la carta local, ley u ordenanzas.

**Sección 5. Limitación al ayuntamiento para interferir en nombramientos o remociones.** Ni el ayuntamiento ni alguno de sus miembros dirigirá o solicitará el nombramiento o remoción de alguna persona de la oficina del gerente o de alguno de sus subordinados, ni tendrá participación en el nombramiento o remoción de oficiales y empleados en los servicios administrativos de la ciudad. Excepto para el propósito de investigar, el ayuntamiento y sus miembros tratarán con la administración únicamente a través del gerente y ni el ayuntamiento ni ninguno de sus miembros darán órdenes a los subordinados del gerente, ni privada ni públicamente.

**Sección 6. Emergencias.** En caso de accidente, desastre u otra circunstancia que cree una emergencia pública, el gerente de la ciudad puede otorgar contratos y hacer compras con el propósito de contrarrestar la emergencia, pero archivará con el ayuntamiento un certificado que muestre la emergencia y la necesidad para tales acciones, junto con la contabilidad detallada de todos los gastos.

**Sección 7. Bono.** El gerente de la ciudad suministrará un bono de fianza para ser aprobado por el ayuntamiento. Dicho bono está condicionado al desempeño fiel de todas las atribuciones del gerente. Este bono será pagado por la ciudad.

**Sección 8. Compensación.** El gerente de la ciudad recibirá una compensación de acuerdo a lo fijado por el ayuntamiento en ordenanzas o resoluciones.

**Sección 9. Vacante.** Cualquier vacante en la oficina del gerente será ocupada en los 60 días posteriores.

**Sección 10. Cláusula de ahorro.** Si cualquier sección, sub-sección, cláusula o frase de este ordenamiento es por cualquier razón inválido, la decisión o decisiones no afectarán la validez de las porciones restantes de este ordenamiento. Todas las ordenanzas de la ciudad que prescriben los deberes de los jefes de departamento permanecerán con toda su fuerza y efecto, con excepción de aquellas que entren en conflicto con las provisiones de esta ordenanza, en cuyo caso las provisiones de esta ordenanza gobernarán.

La responsabilidad del gerente para nombrar y remover a los funcionarios y empleados administrativos es un requerimiento para el reconocimiento oficial como una ciudad con Plan Concejo-Gerente. En las ciudades donde la ley estatal o las cartas municipales requieren que ciertos funcionarios administrativos sean nombrados y removidos por el alcalde o el ayuntamiento, el gerente debe tener la autoridad para recomendar tales nombramientos o para sugerir su disciplina y remoción. Todas las recomendaciones para los nombramientos y destituciones deben estar basadas únicamente en las aptitudes del funcionario involucrado sin importar sus creencias o afiliaciones políticas.

### III. LOS GOBIERNOS LOCALES EN ESPAÑA

#### 3.1. El modelo autonómico español.

La organización territorial del estado español se considera una tercera vía entre el federalismo y el unitarismo, así como un modelo innovador con respecto a los tipos clásicos de Estado. La división política y administrativa en Comunidades Autónomas —creada a partir de la Constitución de 1978— representó un cambio profundo en comparación con el régimen experimentado durante la dictadura de Francisco Franco, etapa en la que el estado central impidió la organización de cualquier otro esquema territorial.<sup>134</sup> Frente a este centralismo tradicional se propuso a la autonomía territorial como técnica para diseñar el gobierno.<sup>135</sup>

El proceso de formación del nuevo orden constitucional inició en julio de 1977 al ser elegidas las Cortes Constituyentes responsables de designar una comisión encargada de redactar la nueva Constitución, elaborada entre agosto de ese año y octubre de 1978. Partiendo del reconocimiento que algunas comunidades habían obtenido antes de la derrota de la Segunda República Española —por ejemplo Cataluña a través del "Estatut d'Autonomia" de 1932— se elaboró un sistema normativo que reconoció las diferencias culturales, étnicas, geográficas y lingüísticas entre los habitantes de ese país sin ser estrictamente un sistema federal.

El artículo 2 de la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones con la premisa de la unidad indisoluble de la nación española. De esta forma, el estado autonómico se convirtió en "un Estado nacional que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones sobre las que se ha constituido en la historia".<sup>136</sup> De acuerdo con Ángel Ballesteros, la Constitución implantó "una

---

<sup>134</sup> Francesc Nadal, "Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del Estado liberal español (1812-1975)", en *Geocrítica*, número 37, [www.ub.es/geocrit/sv-24.htm](http://www.ub.es/geocrit/sv-24.htm).

<sup>135</sup> La autonomía territorial se refiere al reparto de responsabilidades políticas y administrativas entre el Estado y otros entes territoriales, en este caso las comunidades autónomas, de manera que éstas también poseen poderes para hacer leyes y dirigir los asuntos políticos que afectan exclusivamente a sus ámbitos territoriales. Adolfo Hernández Lafuente, "España: Estado Autonómico", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, números 34-35, México, INAP, mayo-diciembre de 1989, p. 75.

<sup>136</sup> Luis Sánchez Agesta, citado en Agustín Ruiz Robledo, *El Estado Autonómico*, Granada, INAP-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1989, p. 89.

organización compleja del Estado, situándose en una posición intermedia entre las tesis favorables al federalismo y las partidarias de simples medidas centralizadoras".<sup>137</sup>

Como se ha señalado en el apartado 1.3.1., persisten algunos elementos característicos del sistema federal en el modelo autonómico, por ejemplo la delegación de ciertos poderes a las Comunidades Autónomas y la permanencia de otros exclusivos del Estado central, así como facultades autonómicas para intervenir en las decisiones del gobierno a través del Senado y presentar iniciativas de ley al parlamento. Sin embargo, cualquier intento federalista se encuentra acotado por lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución que impide la formación, en cualquier caso, de federaciones de Comunidades Autónomas.

Eduardo García y Tomás-Rendón afirman que una de las diferencias clave entre la fórmula del Estado Autonómico español y la de un Estado federal típico es que la Constitución española no ultima por sí sola la distribución de competencias. En su opinión, la Constitución de 1978 se limita a ofrecer un marco formal que permite opciones autonómicas concretas de "acceder a su autogobierno" a las "nacionalidades y regiones", opciones que se concretarán en un "Estatuto de Autonomía" propio y que especificará tanto la organización de la respectiva Comunidad Autónoma como el nivel de competencias que, "dentro del marco establecido en la Constitución", asume dicha Comunidad en concreto.<sup>138</sup>

Lo anterior ha sido denominado el "carácter dispositivo" de la autonomía territorial, es decir los Estatutos de las comunidades autónomas diseñan el mapa y el contenido concreto de la autonomía, situación que también impacta a los gobiernos locales, como se verá más adelante.

En términos generales, la conformación del sistema autonómico español ha supuesto: a) una solución a las aspiraciones históricas de autonomía y descentralización, b) una respuesta a la diversidad del medio natural e histórico de ese país, y c) incluir al autonomismo como un componente más de las ideas de participación social.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Ángel Ballesteros Fernández, *Manual de Administración Local*, Granada, Comares, 1992, p. 15.

<sup>138</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Rendón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, 1997, p. 281.

<sup>139</sup> Adolfo Hernández, *op. Cit.*, p. 75. Para profundizar en el tema del modelo autonómico español ver Agustín Ruiz, *op. Cit.*

### 3.2. Estructura del gobierno español.

El modelo de monarquía parlamentaria en España distribuye el poder político en las figuras de las Cortes Generales, los jefes de Estado y de Gobierno, y el Poder Judicial.

Las Cortes, como representantes directas del pueblo español, se conforman por el Congreso de los Diputados y el Senado. El primero se compone por 350 diputados electos cada cuatro años<sup>140</sup> y el Senado por 259 legisladores electos en dos modalidades para periodos de cuatro años.<sup>141</sup>

Sus funciones generales son ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar los presupuestos y controlar la acción del gobierno.<sup>142</sup> Los diputados tienen una relativa importancia frente al Senado al contar con facultades para autorizar la formación del gobierno, provocar su cese, conocer en primer término la tramitación de los proyectos legislativos y presupuestos, y confirmar o rechazar las enmiendas o vetos del Senado.<sup>143</sup> Por su parte, el Senado tiene como misión fundamental la representación territorial.

El Rey es el Jefe de Estado.<sup>144</sup> Entre sus funciones está la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, la representación de España en el extranjero, las facultades de sanción y promulgación de leyes, y el emplazamiento a elecciones y referenda.<sup>145</sup> Al igual que en la mayoría de las monarquías europeas, el Rey de España reina pero no gobierna, es decir su figura está más relacionada con la idea de unidad nacional que con funciones ejecutivas. Por su parte, el presidente es el Jefe de Gobierno, dirige las acciones de éste —integrado por los ministros y los vicepresidentes— y coordina las funciones de los demás miembros del gabinete.<sup>146</sup>

---

<sup>140</sup> Artículo 68.1, *Constitución Española 1978*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, 1979, p. 53. Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

<sup>141</sup> 208 por elección directa, cuatro por cada provincia peninsular, tres para las provincias insulares mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno para las menores (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma). Los restantes son nombrados por las cámaras de las Comunidades Autónomas más un senador por cada millón de habitantes. Artículo 69, *Ibidem*, p. 54 y [www.senado.es/legis7/senadores/index.html](http://www.senado.es/legis7/senadores/index.html).

<sup>142</sup> Artículo 66.2, *Constitución Española... op. Cit.*, p. 52.

<sup>143</sup> Ver [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>144</sup> Artículo 56, *Constitución Española... op. Cit.*, p. 46.

<sup>145</sup> Artículo 62, *Ibidem*, p. 49.

<sup>146</sup> Artículo 98, *Ibidem*, p. 69.

El Poder Judicial está integrado por jueces y magistrados independientes e inamovibles.<sup>147</sup> Los órganos encargados de la aplicación de la ley son el Consejo General del Poder Judicial,<sup>148</sup> el Tribunal Supremo, el Ministerio Fiscal y el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución.<sup>149</sup>

España se organiza territorialmente en "municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas".<sup>150</sup> Sin embargo, la constitución no establece una estructura territorial definida, limitándose a establecer los procedimientos a través de los cuales las provincias limítrofes con características "históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno".<sup>151</sup> Hoy en día España se integra por 17 comunidades autónomas que abarcan 50 provincias, resultado de la implementación de los principios del Título VIII de la Constitución.

**Cuadro 1.**  
**Comunidades Autónomas y Provincias de España.**<sup>152</sup>

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Provincias</b>
Andalucía	Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla.
Aragón	Huesca, Teruel, Zaragoza.
Principado de Asturias	Asturias
Illes Balears	Illes Balears
Canarias	Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife.
Cantabria	Cantabria
Castilla y León	Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora, Ávila.
Castilla-La Mancha	Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Toledo.
Cataluña	Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona.
Comunidad Valenciana	Alicante, Castellón, Valencia.
Extremadura	Badajoz, Cáceres.
Galicia	Coruña A, Lugo, Ourense, Pontevedra.
Comunidad de Madrid	Madrid
Región de Murcia	Murcia.
Comunidad Foral de Navarra	Navarra.
País Vasco	Guipúzcoa, Vizcaya, Alava.
La Rioja	La Rioja

<sup>147</sup> Artículo 117.1, *Ibidem*, p. 79.

<sup>148</sup> Ver [www.cgpj.es/cgpj.html](http://www.cgpj.es/cgpj.html).

<sup>149</sup> Artículo 161, *La Constitución... op. Cit.*, p. 112.

<sup>150</sup> Artículo 137, *Ibidem*, p. 90.

<sup>151</sup> Artículo 143, *Ibidem*, p. 93.

<sup>152</sup> Ver Anexo 1 para la ubicación geográfica de las comunidades autónomas y las provincias.

### 3.3. Los gobiernos locales en España.

Desde la formación contemporánea de la administración local en España, iniciada con la Constitución liberal de 1812, los gobiernos locales de ese país han estado tradicionalmente supeditados al ámbito central, exceptuando las etapas democráticas de principios de los años treinta y finales de los setenta a la fecha.

Los primeros modelos de organización territorial adoptados en las ciudades y villas fueron unitarios y centralistas de acuerdo con la tradición napoleónica retomada en la Constitución de Cádiz, la cual implantó ayuntamientos de traza uniforme en todas las poblaciones que contaran con al menos mil habitantes.

La subordinación de los municipios a la administración central continuó durante las dictaduras de Primo de Rivera (1923-1931) y Francisco Franco (1939-1975), luego de algunos avances en la descentralización de servicios y la representación política en el siglo XIX.<sup>153</sup> Durante la Segunda República Española (1932-1936) se reconocieron derechos políticos y administrativos a las regiones y nacionalidades de los territorios de Cataluña y el País Vasco a través de estatutos regionales plenos (Cataluña en 1932 y Euskadi en 1936). Sin embargo, este proceso fue interrumpido al estallar la Guerra Civil y la posterior caída de la República.<sup>154</sup>

Para contrarrestar los efectos del régimen centralizador franquista se aplicaron programas que devolvieron facultades legislativas y ejecutivas a las regiones a través de la Ley de Organización Fiscal y los Estatutos de Autonomía. Una de las estrategias descentralizadoras fue la extensión más rápida de los gobiernos subnacionales —incluido el municipio— respecto del central. Aunque los verdaderos protagonistas fueron las comunidades autónomas, los gobiernos locales alcanzaron mayores beneficios en el área de los servicios sociales y redefinieron sus sistemas de reclutamiento de élites políticas e instituciones de gobierno.<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> La Ley Municipal de 1870 dotó de cierta autonomía administrativa a los municipios y subordinó la intervención del Estado sólo a las cuestiones de ámbito político. Para un análisis detallado de las contrastantes condiciones históricas de los municipios españoles hasta 1975, véase Francesc Nadal, *op. Cit.*, y José Manuel de Bernardo Ares y Enrique Martínez Ruiz (edits.), *El Municipio en la España Moderna*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 1996.

<sup>154</sup> José Camel, "Gobierno local en el estado autonómico español", *op. Cit.*, p. 100.

<sup>155</sup> Ernesto Carrillo, *El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo número 695, p. 11.

Los alcaldes perdieron su figura de simples delegados del gobierno para convertirse en autoridades legítimas electas, pasando de una estructura presidencialista a un esquema parlamentario imperfecto, es decir uno en el que los ciudadanos eligen al ayuntamiento que designa entre sus miembros al alcalde. Esto separó las funciones municipales en la Asamblea (el ayuntamiento) y el Ejecutivo (el alcalde), la primera formada por las comisiones informativas creadas para dar seguimiento a la actuación del gobierno, y la segunda por la Comisión de Gobierno, los concejales encargados de las unidades administrativas (delegados de servicios) y el alcalde.<sup>156</sup>

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la Constitución no detalló u otorgó un marco específico de acción para los entes locales.

La Constitución española no prevé ninguna delegación de funciones a los entes locales ni ninguna utilización de sus órganos; tampoco toma posición de cara a los criterios de relación entre Comunidades Autónomas y entes locales (...) Las soluciones quedan remitidas a la legislación de régimen local.<sup>157</sup>

Para un desarrollo legal más preciso de los gobiernos locales fue elaborada en 1985 la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL). Este ordenamiento ayudó a la normalización democrática de los sistemas de reclutamiento de las élites y de las instituciones de gobierno municipal, iniciando el proceso de modernización de los entes locales caracterizado por la demanda ciudadana de más servicios y de mejor calidad.

Para cubrir estos requerimientos se conformaron áreas diferenciadas que atendieran la diversificación municipal. se realizaron algunos ensayos de desconcentración funcional mediante órganos especiales de administración e inició el proceso de tecnificación de sus medios operativos. En metrópolis como Madrid y Barcelona aparecieron organizaciones de base territorial con el objetivo de conseguir una gestión más próxima al ciudadano.<sup>158</sup> En los años recientes el municipio español ha experimentado una creciente y diversificada

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>157</sup> Luciano Vandelli, *El Ordenamiento Español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, pp. 306-307.

<sup>158</sup> Juan Colomar Albajar, "Los modelos organizativos para la diversidad local", en *Informe Pi i Suñer Sobre Gobierno Local en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Suñer d' Estudis Autònomic i Locals, 1997, p. 625.

demanda ciudadana, así como déficits presupuestarios que han obligado a reducir costos en la gestión local.<sup>159</sup>

### 3.4. Tipos de gobierno local.

El régimen local se divide en dos categorías de gobierno: las *entidades locales territoriales*, como el municipio, la provincia y la administración local insular de cabildos y consejos, y las *entidades de ámbito territorial que pueden ser instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas*, por ejemplo las unidades de ámbito inferior al municipio (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, entre otros) y las unidades supramunicipales (comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios). Ver anexo 3.

Los primeros son los entes locales mencionados en la Constitución en sus artículos 137 y 141, mientras que las entidades territoriales son agrupaciones de municipios diferentes a las provincias que, a pesar de no estar garantizadas en la Constitución, son previstas en los artículos 141.3 y 152.3 para su posterior formación por las Comunidades Autónomas. De esta forma se establece que existen dos tipos de entes locales en España: los *entes constitucionalmente garantizados u obligatorios* y los *entes opcionales*.<sup>160</sup>

Esta tipología es consecuencia de una legislación básica reguladora del régimen local vigente para todo el Estado español que no limita su posterior desarrollo mediante ley por las Comunidades Autónomas. El hecho de que exista un régimen jurídico de las administraciones locales no implica en ningún caso "el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado".<sup>161</sup> De esta forma, las Comunidades Autónomas pueden crear o reconocer agrupaciones de municipios que ayuden a mejorar la gestión de servicios públicos locales.

---

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 631.

<sup>160</sup> El artículo 3 de la LRBRL define como entidades locales territoriales al municipio, la provincia y la isla en los archipiélagos Balear y Canario. Los artículos 42-45 del Título IV definen como entidades de ámbito territorial inferior o superior al municipio a las instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas. LRBRL, Boletín Oficial del Estado, abril 3, 1999, en [www.igsap.map.es/cia/dispo/17-85.htm](http://www.igsap.map.es/cia/dispo/17-85.htm).

<sup>161</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987 del 27 de febrero, citado en Ballesteros, *op. Cit.*, p. 20.

La flexibilidad legislativa es una respuesta al fenómeno más representativo de los gobiernos locales de ese país: el "inframunicipalismo",<sup>162</sup> es decir el elevado número de municipios pequeños en extensión territorial y en población, en la mayoría de los casos rurales, incapaces de prestar servicios a sus habitantes por carecer de organización y recursos financieros.<sup>163</sup>

### 3.4.1. Municipio.

La figura fundamental de los entes constitucionalmente garantizados es el municipio, organización político-administrativa tradicionalmente utilizada para la prestación de servicios públicos y la representación política de los ciudadanos. La LRBRL lo define como la entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.<sup>164</sup>

Los servicios públicos que prestan los municipios se dividen en servicios no económicos (benéficos, asistenciales, educativos, deportivos, culturales, sanitarios, entre otros) y económicos (abastecimiento y depuración de agua, suministro de gas y calefacción, mataderos, mercados, transporte público de viajeros, entre otros). La LRBRL determina que sin importar el número de habitantes de los municipios, estos deben prestar los servicios de alumbrado público, cementerios, recogida de residuos, limpieza varia, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas de manera obligatoria (artículo 26).

Los municipios mayores y complejos han ampliado sus competencias a las materias de seguridad, protección civil, ordenación urbanística, protección del patrimonio histórico-

---

<sup>162</sup> Ballesteros Fernández, Ernesto Carrillo e Isabel Rueda coinciden en a) España tiene un elevado número de municipios; b) predominan aquéllos con pocos habitantes (86% con menos de 5 mil y 60% con menos de mil pobladores); y c) más de la mitad de la población se concentra en aproximadamente 100 ciudades (63.7% vive en 3.5% del total de municipios).

<sup>163</sup> En 1992 había un total de 8 mil 85 municipios en España, la mayoría de ellos con poca población: 86% contaba con menos de 5 mil habitantes (6 mil 972) y tan sólo 55 superaban los 100 mil habitantes. En 1996 el total de municipios ascendió a 8 mil 97. Francisco Herrera, *Diccionario de Municipalismo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2000, pp. 209 y 397.

<sup>164</sup> Artículo 1, en [www.igsap.map.es/cia/dispo/L7-85.htm](http://www.igsap.map.es/cia/dispo/L7-85.htm).

artístico, salubridad pública, protección del medio ambiente, prestación de servicios sociales y de reinserción social, ocupación del tiempo libre, turismo, programación de la enseñanza, entre otros.

Para la prestación de estos servicios los municipios se han estructurado administrativamente en dos niveles: el nivel político, integrado por los órganos de gobierno municipal como el Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Comisión de Gobierno, y el nivel ejecutivo o de administración, formado por las estructuras que preparan, fundamentan, formalizan y ejecutan los objetivos estratégicos y decisiones de gobierno, y el propio alcalde como directivo superior de la administración y jefe de personal.

Esta estructura tiene como base al ayuntamiento —órgano colegiado que aprueba las normas y las ejecuta— formado por los representantes políticos de los vecinos (alcalde, concejales y vocales) y los funcionarios contratados que trabajan en él.

Los concejales que integran los ayuntamientos son electos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto por periodos de 4 años. El total de concejales que pertenecen a los partidos políticos se denomina Corporación Municipal. Por lo general, de la lista de concejales más votada surge el alcalde en sesión plenaria.

El Pleno del ayuntamiento se conforma por los concejales electos, presididos por el alcalde y asistidos por el secretario y el interventor del ayuntamiento quienes sirven de nexo de unión entre los órganos políticos y administrativos. Entre las funciones del Pleno están el control de los órganos del gobierno municipal, aprobar reglamentos y ordenanzas generales, y acordar la participación en organizaciones supramunicipales.<sup>165</sup> El alcalde es la primera autoridad municipal y tiene la responsabilidad de representar al ayuntamiento, convocar y presidir las sesiones del Pleno, la Comisión de Gobierno y cualquier otro organismo municipal, dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales, entre otros (ROF, artículo 41).

Los tenientes de alcalde son concejales que tienen atribuidas ciertas funciones por delegación del alcalde, al cual pueden sustituir en caso de ausencia o enfermedad. La Comisión de Gobierno —integrada por el Alcalde y los concejales que nombre o separe

---

<sup>165</sup> Real Decreto 2568/1986, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), artículo 50.

libremente—tiene funciones de asesoría y asistencia del alcalde en las distintas competencias municipales (ROF 52 y 53).

Otra área del ayuntamiento es la denominada Comisión Informativa, órgano sin atribuciones resolutorias que estudia los asuntos que serán sometidos a la decisión del Pleno Municipal para su aprobación (ROF, 123 a 126). Existen comisiones sobre múltiples materias aunque las más comunes son urbanismo, hacienda y asuntos económicos, salud y consumo, seguridad ciudadana y educación y cultura.

En términos generales, la estructuración administrativa de los municipios españoles basada en criterios funcionales (por áreas y servicios) y territoriales (por Juntas Municipales de Distrito u órganos similares), corresponde al modelo de las llamadas burocracias maquinales, es decir las estructuras organizativas marcadamente jerarquizadas y con formas de trabajo muy estandarizadas que buscan reducir al mínimo las improvisaciones al tenerlo todo previsto.<sup>166</sup> En el cuadro 2 se muestran los cuatro niveles de estructura de organización, gestión y administración de los ayuntamientos españoles.

Aunque no puede hablarse de una estructura organizativa homogénea para todos los municipios debido a razones políticas y administrativas peculiares (cambios en los equipos de gobierno, personalidad del alcalde, modas en la gestión, presión social), es posible identificar tres formas de organización recurrentes y contrastantes entre sí.

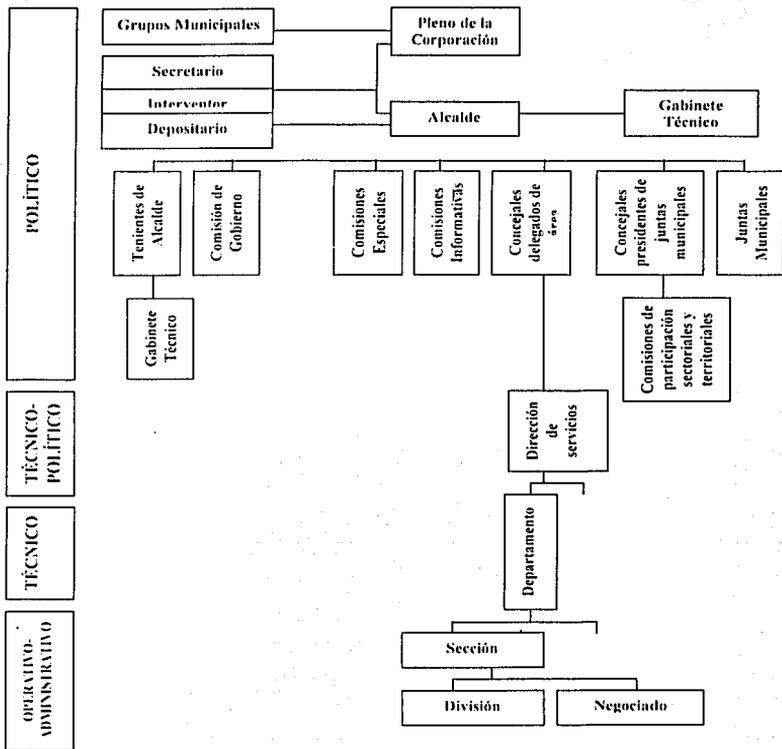
El primero de estos esquemas es el denominado *modelo organizativo clásico de técnicos-administradores*, en el cual estos asumen la dirección ejecutiva en razón de su profesión o experiencia bajo la dirección del alcalde. Más común en municipios de pequeña densidad poblacional y territorial, la personalización en los puestos de gestión se debe al arraigo que los técnicos —o de aquéllos con relativa experiencia en los asuntos locales— tienen en su comunidad. El cuadro 3 muestra la sencilla estructura de esta clase de ayuntamientos.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Joan Ramón Pastor Milán, "Los gerentes en la administración local. Análisis de una joven experiencia", en *Papers de Formació Municipal*, número 6, octubre 1994, en [www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF](http://www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF).

<sup>167</sup> A partir de este cuadro todos aquéllos que muestren los modelos de organización administrativa de los ayuntamientos no incluirán el recuadro "votantes", ya que se parte de la figura del alcalde ya electo a través del mecanismo señalado en páginas anteriores.

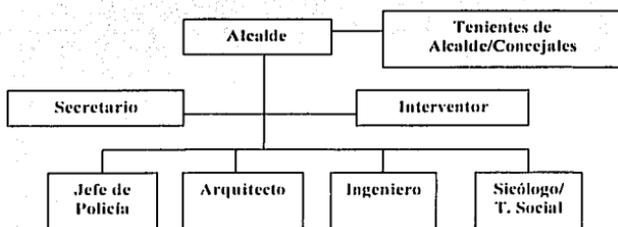
**Cuadro 2.**  
**Organigrama de los Ayuntamientos Españoles. Estructura de Organización, Gestión y Administración de un Ayuntamiento.**<sup>168</sup>



<sup>168</sup> Francisco Herrera, *op. Cit.*, p. 340.

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**

**Cuadro 3.**  
**Modelo Organizativo Clásico de Técnicos-Administradores.<sup>169</sup>**



El *modelo de dirección política* es más generalizado en los ayuntamientos. En esta estructura el alcalde "político" no se diferencia del todo del "administrador" debido al sistema de delegaciones que realiza. La preeminencia del carácter político puede dificultar la decisión y ejecución de las políticas públicas, hecho que se acentúa cuando el gobierno municipal se compone por miembros de varios partidos.

La competencia electoral trasladada al ejercicio de gobernar origina que en ocasiones los departamentos municipales sean ocupados por concejales con escasas expectativas de cooperar con un gobierno distinto al partido que representan, actuando con excesiva autonomía y en tensión constante con el fin de hacer prevalecer sus propios fines o entorpecer la aplicación de planes y programas. A pesar de que el personal de cada departamento tiene al frente a un técnico que actúa como asesor o ejecutor de las decisiones del político, es éste último quien determina en última instancia la aplicación de políticas.

Sin embargo, este tipo de organizaciones son relevantes en ámbitos donde la población busca identificar el liderazgo político del alcalde y delimitar las responsabilidades entre los diferentes miembros del ayuntamiento y sus partidos políticos, los cuales serán evaluados sobre la base de su desempeño en los siguientes comicios. El cuadro 4 muestra la estructura administrativa de esta modalidad de organización municipal.

<sup>169</sup> Joan-Pere López Pulido, "El gerente municipal", en *Papers de Formació Municipal*, número 45, abril 1998, en [www.diba.es/fl/pf-045.pdf](http://www.diba.es/fl/pf-045.pdf)

**Cuadro 4.**  
**Modelo Organizativo de Dirección Política.**<sup>170</sup>



El último de los modelos es el *gerencial o de directivos profesionales*. Hasta ahora su utilización se ha limitado a algunos municipios de las comunidades autónomas de Cataluña y Valencia. Basado en la flexibilidad que otorga la legislación local española y en lo dispuesto por la Carta Europea de Autonomía Local,<sup>171</sup> los municipios con el modelo gerencial separan y limitan las funciones políticas y de administración.

El esquema es muy similar al Plan Concejo-Gerente norteamericano: el ayuntamiento posee funciones de representación política y de órgano colegiado de decisión, el alcalde de liderazgo y promotor de la participación, y profesionales especializados se encargan de la dirección, gestión y control de la administración local.

Este modelo se instauró como un intento para establecer líneas de responsabilidad directas y globales que evitaran la escasa coordinación entre las áreas involucradas.<sup>172</sup> Se buscó que la gestión pública municipal centralizara las líneas de decisión en una sola persona: el gerente y/o directores/coordinadores de áreas funcionales, territoriales (por ejemplo, los distritos) e instrumentales (patronatos, agencias y empresas públicas o

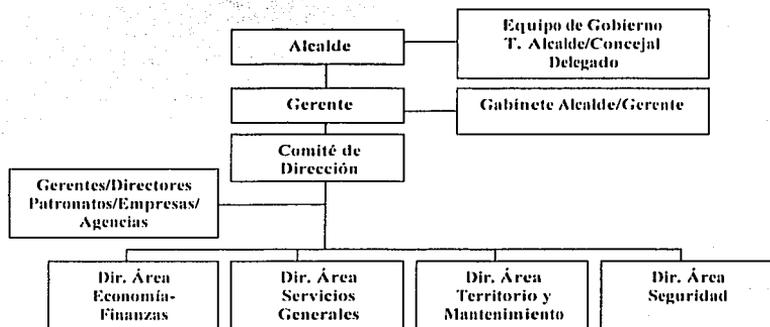
<sup>170</sup> *Ibidem*.

<sup>171</sup> "Las corporaciones locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de crear una gestión eficaz" (artículo 6.1).

<sup>172</sup> Joan Ramón Pastor, *op Cit*. El informe de 1990 "Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado" elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas señaló que los

privadas).<sup>173</sup> El cuadro 5 esquematiza de manera breve la estructura básica que adopta el modelo gerencial.

**Cuadro 5.**  
**Modelo Organizativo Gerencial**



Como se mencionó, el gerente municipal no es una figura generalizada en el ámbito local español. En 1991 sólo Barcelona, Saint Boi de Llobregat, Gramollers y Santa Columa de Gramenet contaban con esta modalidad administrativa en sus ayuntamientos. A continuación se describen algunas de las peculiaridades en dos de estos municipios: Barcelona y Esplugues de Llobregat.

En Barcelona el modelo gerencial inició en 1991, aunque a partir de 1995 se modificó por un modelo con varios gerentes coordinados por el gerente de servicios generales. Este "gerente de gerentes" se desempeña dentro de un comité ejecutivo encabezado por el Teniente de Alcalde, cuya responsabilidad es la dirección superior de la administración ejecutiva. Los demás gerentes o directivos (de organismos autónomos, empresas, entre otros), se adscriben organizativamente en el sector funcional o territorial correspondiente, coordinándose con el gerente general. La comisión ejecutiva tiene como funciones

diferentes órganos administrativos creados para alcanzar grados más elevados de coordinación no habían sabido, en la práctica, conseguir los objetivos deseados.

<sup>173</sup> Joan-Pere López Pulido, *op. Cit.*

coordinar la actuación de los sectores, establecer criterios generales de gestión y preparar informes de los asuntos tratados en los órganos de gobierno.<sup>174</sup>

Esta variante del modelo gerencial preserva la separación de los ámbitos político y administrativo: los miembros electos con responsabilidades de gobierno (alcalde y concejales) definen y coordinan la ejecución de políticas, sin embargo, no tienen vinculación directa sobre la dirección de las áreas técnicas sino que están enfocados a tareas de vinculación-información entre los gerentes o directivos, el ayuntamiento y la población.

La diferencia con el tradicional modelo gerencial radica en la presencia de dos niveles directivos, el primero encabezado por el gerente de gerentes (coordinación directiva) y el segundo integrado por los directores de servicios responsables de los entes instrumentales y áreas administrativas en que se estructura cada sector funcional o territorial. Las áreas del nivel operativo son servicios generales, servicios personales, mantenimiento y servicios, vía pública y urbanismo, cada uno encabezado por un gerente nombrado por la alcaldía, aunque los gerentes operativos también pueden crear otras gerencias delegadas.<sup>175</sup>

Por su parte, el municipio de Espugles de Llobregat, de menores dimensiones, cuenta con un modelo gerencial más "puro", es decir se integra por un gerente que tiene a su cargo los asuntos técnicos en la aplicación de políticas que corresponde decidir al ámbito político (el Pleno del ayuntamiento).

El gerente es designado por acuerdo plenario o libre decisión del alcalde. Una de las principales funciones del gerente —además de la atención de los asuntos de la ciudad— es la elaboración y formulación de programas anuales y plurianuales de inversión que concreten los planes de actuación en infraestructura y equipamiento en el mediano plazo de la ciudad. Los requisitos que el ayuntamiento ha fijado para la contratación del gerente son que éste cuente con los conocimientos, formación y experiencia probada en actividades de dirección y coordinación. La esquematización de este modelo es similar al indicado en el cuadro 5: la administración depende del gerente auxiliado de adjuntos, subordinados del Pleno incluyendo al alcalde.

---

<sup>174</sup> *Ibidem.*

<sup>175</sup> "Organización Ejecutiva Municipal", *Ajuntament de Barcelona*, en [www.bcn.es/castella/ajment/orgmun/eorgmun3.htm](http://www.bcn.es/castella/ajment/orgmun/eorgmun3.htm)

La introducción de estos modelos gerenciales en los gobiernos locales españoles ha tratado de eficientar la gestión pública local en dos vertientes: auxiliando al alcalde-político en la atención de los asuntos internos que requieren especialización técnica y modificando las tradicionales estructuras burocráticas. Sin embargo, su utilización es limitada y ha enfrentado ciertas restricciones burocráticas (cultura laboral) y legales (recompensas laborales para los auxiliares del gerente). Sin embargo, su uso ha mostrado viabilidad, sobre todo en Barcelona, actual símbolo del progreso y descentralización en ese país.<sup>176</sup>

### 3.4.2. Provincia y Administración Local Insular de Cabildos y Consejos.

La provincia es una entidad local reconocida por la Constitución y determinada por la agrupación de municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, que son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal.<sup>177</sup>

A pesar de que se le considera el segundo ámbito local en España, el tratamiento que le otorga la LRBRL es totalmente opuesto en comparación con los municipios, ya que sólo cuenta con facultades para garantizar balance y solidaridad entre los municipios y coordinar e integrar las administraciones local, central y autonómica (artículo 31.2), es decir no participa directamente en la provisión de servicios sino que ejerce funciones de cooperación y complementariedad entre los entes locales de su jurisdicción.

El gobierno y administración de las provincias se opera mediante el consejo provincial denominado diputaciones, integradas por diputados electos indirectamente por los consejos locales. Los resultados de las elecciones municipales determinan el número de diputados provinciales asegurados por cada lista electoral.<sup>178</sup> Las competencias de la diputación son coordinar los servicios municipales para garantizar la prestación integral y adecuada, asistir jurídica, económica y técnicamente a municipios de menor capacidad.

---

<sup>176</sup> La superación del papel de prestador de servicios y la búsqueda de integración política entre los municipios "obligará en el futuro a cambiar el modelo de gobierno local de nuestro país. Y esto, afectando como afectará, por necesidad, a la profesionalidad de los cargos directivos abriendo paso a un espacio para la dirección gerencial adecuada a los nuevos planteamientos de la gestión pública local". Juan Ignacio Soto Valle, "El espacio directivo en los gobiernos locales", en *Papers de Formació Municipal*, número 16, julio de 1995, en [www.diba.es/l/pfm016esp.pdf](http://www.diba.es/l/pfm016esp.pdf)

<sup>177</sup> Francisco Herrera, *op. Cit.*, p. 267.

<sup>178</sup> José Canel, *op. Cit.*, p. 106.

prestar servicios de carácter supramunicipal o supracomarcial, y fomentar y administrar los intereses peculiares de la provincial (artículo 36, LRBRL).

Por su parte, la administración local insular de cabildos y consejos forma parte de los llamados "regímenes especiales" en España. En el Archipiélago Canario hay mancomunidades provinciales interinsulares que funcionan sólo como órganos de representación de los intereses provinciales, las cuales están compuestas por los presidentes de los cabildos insulares de las provincias correspondientes. Los Consejos Insulares de las Islas Baleares asumen las competencias en la materia que otorga la LRBRL y las que el propio Estatuto de Baleares les confiere.

Debe destacarse que, para los fines de este trabajo, el estudio de la provincia y la administración local insular están supeditados al del municipio y las variantes existentes de agrupación municipal, debido a la restricción de ambas para prestar servicios públicos.<sup>179</sup>

Las entidades de ámbito menor al municipio (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares añejos y otros análogos o que establezcan las leyes de acuerdo al artículo 45 de la LRBRL), no constituyen un tipo determinado de división territorial al ser entes jurídico-administrativos singulares, con una delimitación que afecta exclusivamente el ámbito de ejercicio de sus competencias.<sup>180</sup>

### 3.4.3. Comarcas.

Las comarcas forman parte de los gobiernos locales españoles que se forman por la agrupación de distintos municipios. La LRBRL la define como la entidad local que agrupa a varios municipios con características o intereses comunes. El artículo 42 de ese ordenamiento especifica que una comarca necesita ser reconocida por la Comunidad Autónoma respectiva para que exista legalmente. Asimismo, dota a las Autonomías de las facultades para fijar las competencias y recursos económicos de las comarcas, aunque estas últimas tienen sus propios órganos de gobierno representativos de los ayuntamientos agrupados.

<sup>179</sup> Según el Real Decreto 30.IX de 1833, la provincia no era más que una división del Estado e incluso en el borrador de la Constitución de 1978 se propuso su abolición, aunque fueron conservadas "por compromiso". *Ibidem*.

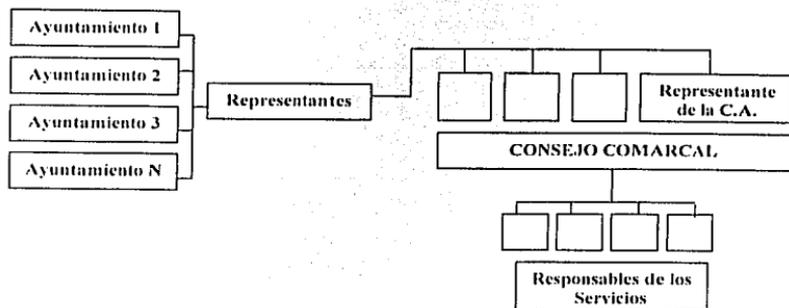
<sup>180</sup> Isabel Rueda, "El mapa local y la supramunicipalidad", en *Informe Pi i Suñer... op. Cit.*, p. 754.

La conformación de comarcas se relaciona con el fenómeno del inframunicipalismo antes descrito: para mejorar la gestión de los ayuntamientos pequeños, las Comunidades Autónomas cuentan con dos alternativas político-administrativas: la primera implica la supresión de muchos pequeños municipios y la creación de algunos nuevos con mayor territorio, población y recursos bajo el argumento de que la Constitución española sólo garantiza la institución municipal pero no su permanencia. La segunda opción es mantener las estructuras municipales tal y como se encuentran pero agrupándolas para crear comarcas que suplan las carencias de los municipios menores.

Por supuesto, tanto los habitantes de los municipios pequeños como sus autoridades deciden la segunda oferta por diversos motivos, entre los que pueden identificarse un fuerte arraigo a la pertenencia territorial y el mantenimiento de ciertos espacios de poder y recursos propios. Aunque una comarca implica la formación *de facto* de un tipo de municipio mayor con restricciones delimitadas de actuación, el hecho simbólico de enviar representantes al consejo comarcal y no fusionarse territorialmente —lo que significa respetar la autonomía municipal y contar con la facultad de intervención— es determinante para los pobladores, las autoridades locales y las Comunidades Autónomas.

Esta agrupación de municipios se presenta en la actualidad en las comunidades de Castilla y León, Cataluña y el País Vasco (donde se denominan "cuadrillas"). La gestión de servicios a cargo de las comarcas dependerá de lo que determine cada Comunidad. Los órganos de gobierno de la comarca se integran por representantes de los municipios agrupados y representantes de las Autonomías. Los cuadros 6 y 7 muestran un boceto de estructura administrativa y un ejemplo de municipios agrupados y fines de la comarca de Baix Penedès, Cataluña.

**Cuadro 6.**  
**Estructura Administrativa de las Comarcas.<sup>181</sup>**



**Cuadro 7.**  
**Comarca de Baix Penedès.<sup>182</sup>**

<b>MUNICIPIOS AGRUPADOS:</b>	<b>Nombre de la Comarca: Baix Penedès</b> <b>Objetivo: OBRAS Y SERVICIOS:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albinyana</li> <li>• Arboç, L'</li> <li>• Banyeres del Penedès</li> <li>• Bellvei</li> <li>• Bisbal del Penedès, La</li> <li>• Bonastre</li> <li>• Calafell</li> <li>• Cunit</li> <li>• Llorenç del Penedès</li> <li>• Masllorenc</li> <li>• Montmell, El</li> <li>• Sant Jaume dels Domenys</li> <li>• Santa Oliva</li> <li>• Vendrell, El</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación del territorio y urbanismo.</li> <li>• Sanidad.</li> <li>• Servicios sociales.</li> <li>• Cultura.</li> <li>• Deporte.</li> <li>• Enseñanza.</li> <li>• Salubridad pública y medio ambiente.</li> <li>• Otras competencias que le delegue la Generalidad de Cataluña.</li> </ul>

<sup>181</sup> Elaboración propia.

<sup>182</sup> [www.dgal.map.es/cgi-bin/webaph/webdriver?Mlval=comarcas&NREG=0609027&nca=Cataluña](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webaph/webdriver?Mlval=comarcas&NREG=0609027&nca=Cataluña).

#### 3.4.4. Mancomunidades.

En contraste con las comarcas, las mancomunidades son agrupaciones de municipios voluntarias para la gestión en común de determinados servicios de competencia local. De manera formal son definidas como entidades locales asociativas formadas por agrupaciones de municipios para la ejecución de obras y servicios de su competencia, sin que puedan asumir la totalidad de los asignados a los municipios.<sup>183</sup>

Las mancomunidades cuentan con personalidad y capacidad jurídicas, aunque supeditadas al cumplimiento de los fines que motivaron su creación. Su régimen fiscal establece y exige tasas, contribuciones especiales y precios públicos de conformidad con lo especificado en sus propias normas de creación, sin que altere el régimen financiero propio de los ayuntamientos que las integran. Sus estatutos señalan el objeto, competencias, órganos de gobierno, recursos, plazos de duración, entre otros.

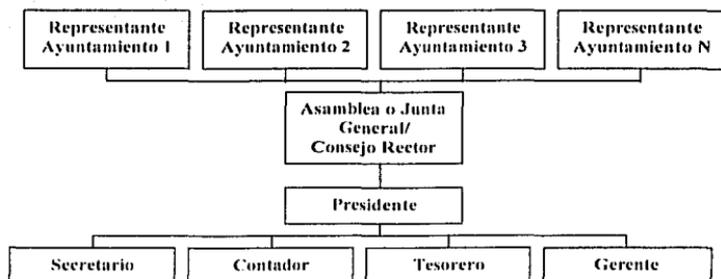
Para formar una mancomunidad no es requisito indispensable que los municipios pertenezcan a una misma provincia o que haya continuidad territorial. El procedimiento de constitución comienza con una asamblea de concejales representantes de los ayuntamientos interesados en agruparse. Como resultado de esta reunión se elaboran los estatutos que deberán ser aprobados por la propia Asamblea, para después ser proporcionados a los vecinos con el fin de recoger sus observaciones. Cuando cada ayuntamiento acuerda la integración y aprueba los estatutos se designan los representantes oficiales en los órganos de gobierno y administración de la mancomunidad. Los cargos de secretario, contador, tesorero y gerente pueden ser ocupados por personal propio de la mancomunidad, del municipio más importante de la agrupación, o bien, ser relevados anualmente entre funcionarios de los distintos municipios.

Los cuadros 8 y 9 muestran un organigrama base de las mancomunidades y un ejemplo de agrupación voluntaria en la provincia de Albacete, comunidad autónoma de Castilla-La Mancha.

---

<sup>183</sup> Francisco Herrera, *op. Cit.*, p. 197-198.

**Cuadro 8.**  
**Estructura Administrativa de las Mancomunidades.**<sup>184</sup>



**Cuadro 9.**  
**Mancomunidad de Municipios "Sierra del Segura".**<sup>185</sup>

<b>MUNICIPIOS AGRUPADOS:</b>	<b>Nombre de la Mancomunidad: "Sierra del Segura" Objetivo: OBRAS Y SERVICIOS:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayna</li> <li>• Bogarra</li> <li>• Elche de la Sierra</li> <li>• Pérez</li> <li>• Letur</li> <li>• Liétor</li> <li>• Molinos</li> <li>• Nerpio</li> <li>• Paterna del Madera</li> <li>• Riópar</li> <li>• Socovos</li> <li>• Yeste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio ambiente.</li> <li>• Promoción turística de la zona.</li> <li>• Promoción cultural y deportiva.</li> <li>• Realización de obras y servicios.</li> <li>• Promoción de empleos y desarrollo.</li> <li>• Información al consumidor.</li> <li>• Asesoramiento urbanístico.</li> <li>• Participación en la gestión para la mejora sanitaria de la zona.</li> </ul>

Existen mancomunidades en todas las provincias españolas. Las funciones más comunes que desarrollan son gestión patrimonial, seguridad pública, gestión urbanística, educación y cultura, sanidad, turismo, industrialización, limpieza de playas, alumbrado público, cementerios, abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales y extinción de incendios.

<sup>184</sup> Elaboración propia.  
<sup>185</sup>

### 3.4.5. Áreas Metropolitanas.

Esta clase de ámbito supramunicipal responde al fenómeno de la conurbación, es decir a la necesidad de establecer relaciones fluidas entre las comunidades y municipios vecinos de las grandes ciudades que forman áreas residentes. La interdependencia entre este tipo de municipios —surgida de su constante vinculación en actividades sociales y prestación de servicios— hace viable y necesaria la formación de una organización que atienda determinados asuntos más allá de simples convenios de colaboración o buenos deseos expresados en reuniones esporádicas.

El artículo 43 de la LRBRRL define a las áreas metropolitanas como entidades locales territoriales que integran a varios municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Por su parte, el Ministerio de Administraciones Públicas de España (MAP) señala que son agrupaciones de municipios creadas por las comunidades autónomas en áreas de alta concentración urbana, para la gestión de uno o más servicios en común.<sup>186</sup>

Las áreas metropolitanas pueden ser creadas por las Comunidades Autónomas previa audiencia de la administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectadas.<sup>187</sup> Los órganos de gobierno y administración propias de las áreas metropolitanas son determinados por la legislación de cada Comunidad Autónoma. Las actividades públicas que son más comunes entre grandes ciudades y municipios vecinos (o metropolitanos) son la ordenación territorial, urbanismo, transporte, servicios hidráulicos, eliminación de residuos, entre otros. Hasta mayo de 2001, el MAP tenía registrados dos áreas metropolitanas, ambas situadas en la provincia de Barcelona, comunidad autónoma de Cataluña: la Entitat Metropolitana del Transport (ver cuadro 10) y la Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus.

---

<sup>186</sup> [www.dgal.map.es/cgi-bin/webnph/webdriver?Mival=reel](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webnph/webdriver?Mival=reel).

<sup>187</sup> Enrique Ballesteros, *op. Cit.*, p. 97.

**Cuadro 10.**  
**Entitat Metropolitana del Transport, Barcelona.**<sup>188</sup>

<b>MUNICIPIOS AGRUPADOS:</b>	<b>Nombre del Área Metropolitana: Entitat Metropolitana del Transport</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Badalona</li> <li>• Barcelona</li> <li>• Castelldefels</li> <li>• Cerdanyola del Vallès</li> <li>• Cornellà de Llobregat</li> <li>• Esplugues de Llobregat</li> <li>• Gava</li> <li>• Hospitalet de Llobregat, L'</li> <li>• Montcada i Reixà</li> <li>• Montgat</li> <li>• Prat de Llobregat, El</li> <li>• Sant Boi de Llobregat</li> <li>• Sant Feliu de Llobregat</li> <li>• Sant Joan Despí</li> <li>• Sant Just Desvern</li> <li>• Santa Coloma de Gramenet</li> <li>• Tiana</li> <li>• Viladecans</li> </ul>	<p><b>OBRAS Y SERVICIOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar los servicios de transporte público urbano de viajeros de los municipios de su ámbito territorial.</li> <li>• Planificar, ordenar y gestionar los servicios de transporte público interurbano de viajeros, tanto el regular como el discrecional, cuyo itinerario transcurre íntegramente dentro del ámbito territorial de actuación de la Entidad.</li> <li>• Prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona, sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Generalidad.</li> <li>• Ejercer las facultades de intervención administrativa en los servicios de transporte público de viajeros en automóviles.</li> <li>• Programar el tráfico en la red viaria básica definida por el Plan Territorial Parcial y por el Plan Intermodal de Transportes y prestar asistencia técnica a los municipios en materia de tráfico urbano, sin perjuicio de las competencias de ordenación y control que les correspondan.</li> </ul>

### 3.5. Conclusiones.

El marco normativo local en España otorga una relativa flexibilidad para que tanto las comunidades autónomas como los entes locales definan el modelo administrativo que mejor responda a sus necesidades. Este tipo de ordenamiento busca disminuir los efectos negativos que el fenómeno del inframunicipalismo tiene en la prestación de servicios de los municipios pequeños, así como ha tratado de acelerar y fortalecer el proceso de descentralización política y administrativa iniciado a partir de la transición política de los años setenta acercando la administración local a los ciudadanos.

En España se encuentran dos tipos de entes locales: los garantizados por la constitución y los que pueden ser creados por las comunidades autónomas. La figura más representativa de la primera clasificación es el municipio. Al igual que en el caso de México, el municipio español es el ámbito primario en que se divide el Estado y se procesan en primera instancia los requerimientos sociales. Asimismo, en ambas figuras el alcalde es nombrado de entre los miembros de la planilla de funcionarios locales que

<sup>188</sup> [www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?M1val=areas\\_metro&NRIEG=0708002](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?M1val=areas_metro&NRIEG=0708002).

obtiene el triunfo en los comicios, por lo que se genera una mayoría partidista a favor del ejecutivo municipal.

La estructura administrativa predominante en los municipios españoles es la correspondiente a las burocracias maquinales con organigramas jerarquizados, que predeterminan comportamientos y resultados, efectúan controles minuciosos y no separan del todo las funciones políticas de las administrativas. En este modelo, el político —representado en la figura del alcalde— toma el control operativo en la implementación y gestión de políticas auxiliado por diversos asesores y técnicos que forman parte de su gabinete, otro punto de coincidencia con el caso mexicano.

Aunque este sistema presenta algunas desventajas, por ejemplo en lo relativo a las capacidades técnicas del político, en muchas ocasiones responde a las necesidades de municipios medios y pequeños en los que la población busca identificar a los responsables de la decisión y aplicación de políticas. En algunos casos los ciudadanos también buscan participar directamente en la gestión como es el caso de la gran cantidad de municipios pequeños con el modelo organizativo clásico de técnicos-administradores.

El modelo de dirección política trata de reducir los inconvenientes de improvisación y falta de conocimiento de algunos alcaldes a través de su estructura dividida en áreas, encabezadas por técnicos que aplican las decisiones del Pleno. Sin embargo, en este sistema emergen dificultades que tienen que ver más con discrepancias políticas que con diferencias administrativas: cuando algunos concejales encargados de áreas administrativas no pertenecen al mismo partido político que el alcalde y su fracción, el trabajo de gestión puede entorpecerse o debilitarse por conflictos internos. Aunque esto no significa que ocurra de forma sistemática, si es un referente muy común en municipios que poseen esta estructura para la organización interna.

Por su parte, la aplicación del modelo gerencial en algunos municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña ha respondido al ingreso de España en el escenario de los países desarrollados y con democracias consolidadas en Europa occidental. Su estructura administrativa tiene similitudes considerables con los modelos aplicados en países como Alemania, Francia, Inglaterra y, en el continente americano, con los Estados Unidos.

Esta clase de ayuntamientos tiene un mayor número de miembros que se dividen los asuntos locales por comisiones permanentes que debaten, formulan y siguen un área concreta de la política de la ciudad. Los concejales se dedican a definir y seguir la aplicación de políticas, así como a mantener relaciones con los ciudadanos, pero delegan las responsabilidades ejecutivas a personal calificado (gerentes o directivos profesionales).

En general, el modelo gerencial aplicado en los municipios catalanes y valencianos se rige por los mismos estándares que en el Plan Concejo-Gerente norteamericano abordado en el capítulo 2. Las funciones de representación y decisión de directrices corresponden al ayuntamiento, el liderazgo y establecimiento de buenas relaciones al interior y exterior del ayuntamiento al alcalde, y la responsabilidad en la aplicación de políticas y prestación de servicios al gerente.

Sin embargo, es conveniente resaltar que una de las razones por las que este sistema no se ha expandido en los entes locales españoles es la carencia de adaptación al proyecto gerencial en la cultura de organización local de ese país. Al tratarse de un proyecto conjunto que debe tener el apoyo y la confianza de todos los actores implicados, aplicado a un contexto heredero de principios de control formal, jerarquía y rigidez, cualquier diferencia política puede entorpecer la eficiencia de este modelo, generando más problemas que los previos a la instauración de esta variante de administración local.

Como puede observarse, las variantes que presenta el municipio español tienen similitudes con el caso mexicano en lo referente a su estructuración administrativa, es decir con burocracias maquinales, organigramas jerarquizados y procesos que, al menos en teoría, responden a una normatividad interna y externa preestablecida.

De igual forma, en los municipios mexicanos también se repite la toma del control operativo por parte del alcalde y, en algunos casos, la incorporación de técnicos y asesores en los procesos de gestión. En contraste, en México se carece de modelos gerenciales de la clase del Plan Concejo-Gerente en el ámbito local, como ya ocurre en algunos municipios de España.

El segundo tipo de gobiernos locales españoles, los entes opcionales, representa una aportación importante a la gestión municipal en la búsqueda por disminuir las disfunciones en las administraciones de los municipios pequeños. El principio que rige a los entes

supramunicipales es cómo conjugar una gestión local eficaz y costeable con un sentimiento de arraigo y pertenencia por parte de los ciudadanos a los cuales sirve. La fórmula adoptada ha sido la posibilidad de los municipios para agruparse y fortalecer las condiciones para la prestación de servicios sin perder autonomía, territorio y recursos previamente asignados.

La mancomunidad, al ser una opción de agrupación municipal voluntaria y flexible en la definición de sus estatutos y organización, es la institución administrativa que tiene mayores posibilidades de hacer compatibles los intereses municipales, el respeto a la personalidad y carácter representativo municipal, y la búsqueda de la eficiencia administrativa. No constituye una asociación directa de individuos sino de municipios, ya que son los ayuntamientos los que están representados en los órganos de gobierno y administración de la mancomunidad. Asimismo, no poseen una circunscripción territorial independiente y superpuesta a las del carácter municipal y, al tener capacidad limitada para la atención de fines asignados en sus estatutos, no interfieren en las actividades señaladas a los municipios.

Las comarcas difieren de las mancomunidades en su carácter territorial y en el hecho de que son creaciones de las comunidades autónomas, por lo que puede imponerse la voluntad autonómica a las preferencias municipales. Otra diferencia radica en que las competencias, ámbito territorial y régimen jurídico dependen de su ley de creación (aprobada por los parlamentos autonómicos) y los recursos económicos provienen en su mayoría de los gobiernos comunitarios. Esto da como resultado que las comarcas sean en la práctica entidades supramunicipales autonómicas, es decir su desempeño y gestión dependen en gran medida de la tutela de las comunidades autónomas.

Las áreas metropolitanas también dependen de las comunidades autónomas en lo referente a su creación, disolución y manejo. Sin embargo, los municipios que son susceptibles de pertenecer a áreas metropolitanas se reducen a aquéllos con grandes dimensiones poblacionales y territoriales y que comparten una compleja relación en la prestación de servicios comunes. Las grandes conurbaciones que adoptan esta opción se diferencian de las dos formas de agrupación municipal anteriores en el objetivo que persiguen: mientras las comarcas y las mancomunidades pretenden potenciar la prestación

de servicios, las áreas metropolitanas buscan la coordinación entre ayuntamientos que están obligados a atender problemas comunes.

La conformación de áreas metropolitanas no está exenta de generar caos institucional (en Barcelona se creó una "mancomunidad de áreas metropolitanas"). Sin embargo, este modelo es útil para la prestación de servicios cotidianos que rebasan las fronteras tradicionales de los municipios (por ejemplo, transporte, urbanismo) y aquéllos que requieren atención inmediata por su carácter contingente (por ejemplo, la extinción de incendios).

En México, la posibilidad de crear agrupaciones de municipios para atender problemas comunes está totalmente acotada de acuerdo a lo que se entiende por ese concepto: en el artículo 115 constitucional la formación de este tipo de entes supramunicipales se considera la creación de un nivel de gobierno intermedio entre el estado y el municipio. La opción legal existente es la creación de convenios o asociaciones municipales, los cuales han mostrado ser insuficientes para satisfacer los requerimientos de la población en municipios que forman continuidades geográficas.

Lo anterior ha sido planteado en diversas ocasiones por las autoridades municipales, estatales y federales en el sentido de que la creación de entidades de coordinación establecidas como un gobierno local beneficiaría considerablemente la atención de determinados asuntos.<sup>189</sup> En el caso español se muestra que la agrupación de municipios ha favorecido a aquéllos de menor tamaño y extensión, los cuales pueden contar con servicios que eran exclusivos de municipios de rango de población superior.

---

<sup>189</sup> Al respecto deben notarse las propuestas realizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el sentido de promover entre los gobiernos de los municipios conurbados del Estado de México y el Distrito Federal la posibilidad de conformar, de manera conjunta con la Federación, una empresa que se encargue de la construcción y administración del tren suburbano con el fin de mejorar el tránsito y la vialidad en estas demarcaciones. Véase [www.reforma.com/ciudadmexico/articulo/133534/](http://www.reforma.com/ciudadmexico/articulo/133534/)

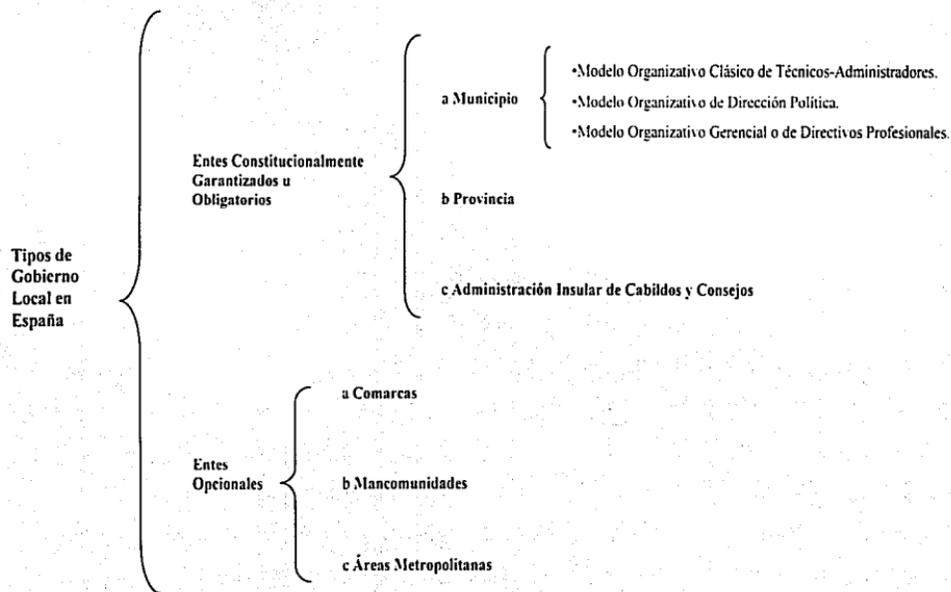
## Anexo 1. Comunidades Autónomas de España.



## Anexo 2. Provincias de España.



### Anexo 3. Resumen de los Tipos de Gobierno y Estructuras Administrativas Locales en España.



## IV. LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

### 4.1. El sistema federal en México.

El sistema federal se adoptó en México a través de la Constitución de 1824 luego del periodo de la guerra de independencia comprendido entre 1810 y 1821. Este ordenamiento retomó la forma de gobierno establecida en la Constitución de Cádiz de 1812 para España y sus colonias, aunque el resultado haya sido una mezcla de la idea federal sostenida por los clásicos europeos, el modelo norteamericano y las propias características del país. La constitución estableció los ámbitos de gobierno y la división de poderes pero no definió las reglas para la distribución de competencias entre el gobierno central y los estados, por lo que sólo creó una organización política sin previsiones administrativas.

Luego de varios periodos en los que no se definía de forma estable el proyecto de país (centralista o federalista), la Constitución de 1857 —promovida por liberales— estableció la forma de gobierno federal que, con algunas modificaciones, está vigente hasta la actualidad.<sup>190</sup>

El Congreso Constituyente de Querétaro, convocado al término del movimiento revolucionario (1910-1917), no discutió la pertinencia de modificar el sistema político que —en teoría— estaba en funciones. El artículo 40 de la Constitución de 1917 definió a México como una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.<sup>191</sup> De esta forma, el sistema federal en México quedó establecido como un federalismo dual, es decir donde existen dos órdenes jurídicos: el de la federación (con validez para todo el territorio) y el de los estados miembros (para cada jurisdicción territorial).

Sin embargo, las intenciones de contar con un sistema que fomentara la cooperación entre las entidades y las regiones fueron acotadas por prácticas centralistas y verticales que

---

<sup>190</sup> "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta por 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución". *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. México, Archivo Mexicano, Colección de Leyes, Decretos, Circulares y Otros Documentos, Tomo III, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857, p. 38.

<sup>191</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001, p. 42.

restaron la participación de los estados en sus propios procesos de desarrollo. Las condiciones políticas y económicas al término de la revolución dieron origen a una elevada participación del gobierno central para compensar los desequilibrios existentes en las diversas regiones del país. La intención original de homogeneización se fue transformando en un medio de control político originando la alta dependencia que, con diversos matices, mantienen los ámbitos estatal y municipal hacia el gobierno central en la actualidad.

Luis F. Aguilar señala que la centralización administrativa, política y económica ha sido la característica dominante del arreglo federal durante el siglo XX en México, mencionando tres procesos históricos claves para entender lo anterior:

La formación del Estado nacional y el nacionalismo ... la configuración posrevolucionaria del sistema político, estructurada por el liderazgo del presidente y la hegemonía de un partido que organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales, y ... el modelo central-estatal de desarrollo económico y de modernización de la vida social.<sup>192</sup>

La crisis económica de la década de 1980 y la emergencia en el poder estatal y municipal de partidos opositores han conducido a un replantamiento del federalismo en el país. El cambio de gobierno del año 2000 ha abierto posibilidades de modificar la tradicional relación de subordinación entre los ámbitos de gobierno. Asimismo, debe destacarse la reforma al Poder Judicial de 1994 que ha permitido a la Corte —por primera ocasión— resolver acciones de inconstitucionalidad que presenten los estados y municipios.<sup>193</sup>

#### 4.2. Estructura del gobierno mexicano.

El ejercicio del poder de la Federación se divide en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se deposita en el Congreso General compuesto por dos cámaras: Diputados —representantes de la nación— y Senadores —representantes del pacto federal—. La Cámara de Diputados se integra por 500 representantes electos cada tres años sin posibilidad de reelección, de los cuales 300 se eligen bajo el principio de mayoría

---

<sup>192</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, op. Cit., p. 148.

relativa y los 200 restantes por representación proporcional.<sup>194</sup> El Senado se constituye de 128 miembros electos cada seis años sin posibilidad de reelección, dos por cada estado y el Distrito Federal por el principio de votación mayoritaria relativa y uno a la primera minoría. Los 32 senadores restantes se eligen según el principio de representación proporcional.<sup>195</sup>

Ambas cámaras tienen como principal función hacer leyes, sin embargo los diputados poseen la facultad exclusiva de discutir, analizar y aprobar el presupuesto de Egresos anual y revisar la Cuenta Pública del año anterior.<sup>196</sup> Por su parte, sólo los senadores pueden ratificar el nombramiento del Procurador, ministros, cónsules, agentes diplomáticos, entre otros funcionarios del gabinete, aprobar tratados internacionales y declarar desaparecidos los poderes de un estado.<sup>197</sup>

El Poder Ejecutivo lo representa el presidente, electo para un periodo de seis años sin posibilidad de reelección.<sup>198</sup> Está auxiliado para desempeñar sus funciones —entre las que se encuentran promulgar y ejecutar leyes, disponer de la fuerza armada, nombrar y remover a los secretarios de despacho—del gabinete integrado por los secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativos.<sup>199</sup> Actualmente, la administración pública centralizada se integra por 17 secretarías (ministerios) y la Procuraduría General de la República, mientras que la administración pública paraestatal por 39 organismos (institutos, consejos, fideicomisos, comisiones, entre otros).

El Poder Judicial lo componen la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Distrito y los Juzgados de Distrito. A pesar de que el Poder Judicial no tiene voluntad autónoma, como el Ejecutivo y el Legislativo, se considera un poder porque desarrolla el juicio de amparo y juzga y limita a

---

<sup>193</sup> Esto ha sido considerado como el inicio de un nuevo federalismo en el país, ya que los miembros de la federación poseen ahora instrumentos para defender su autonomía y sus funciones. Ver *Constitución Política... op. Cit.*, pp. 101-103 (artículo 105) y *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 31, 1994.

<sup>194</sup> Artículo 52, *Constitución Política... op. Cit.*, p. 49.

<sup>195</sup> Artículo 56, *Ibidem*, p. 51.

<sup>196</sup> Artículo 74, *Ibidem*, p. 65.

<sup>197</sup> Artículo 76, *Ibidem*, p. 67.

<sup>198</sup> Artículo 80, *Ibidem*, p. 73.

<sup>199</sup> Artículos 89-92, *Ibidem*, pp. 75-77.

los otros dos poderes a través del conocimiento de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

En lo referente a la distribución territorial del poder, México se divide en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. En la actualidad existen en el país 31 estados soberanos y un Distrito Federal. La forma de gobierno de las entidades federativas es similar a la de la Federación, es decir poseen un legislativo (unicameral), un ejecutivo y un poder judicial. Los municipios —como tercer ámbito de administración y gobierno— son la base de la división territorial de los estados.

El área que abarca la Ciudad de México —denominada Distrito Federal (D.F.)— es un aspecto peculiar en el gobierno mexicano. De acuerdo con el artículo 122 constitucional, el D.F. está a cargo de los poderes federales y de los órganos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.<sup>200</sup> Sin embargo, luego de la reforma política de 1996 la población de la capital puede elegir al Ejecutivo (antes lo hacía el presidente), al Legislativo local y, a partir del año 2000, a los jefes delegacionales —16 titulares de las circunscripciones en las que se divide el D.F. para la gestión local—. Esto ha dado como resultado un híbrido jurídico-administrativo ya que, por un lado, el Congreso Federal legisla en lo relativo al D.F. y expide su estatuto de gobierno, y por el otro, la ciudad tiene en la práctica un desempeño más cercano al de otra entidad federativa con sus propios municipios.<sup>201</sup>

De acuerdo con los objetivos de este trabajo, no se considerarán a las delegaciones políticas del D.F. como gobiernos locales por lo señalado anteriormente y, en especial, porque no están reguladas por lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

El cuadro 1 muestra los estados que componen la federación mexicana y el total de municipios en su territorio.

---

<sup>200</sup> Debe destacarse que a pesar de haber sido aprobada la propuesta de reforma política para el Distrito Federal en la Asamblea Legislativa el 8 de noviembre de 2001, al cierre de este trabajo el marco jurídico vigente es el que se ha mencionado con anterioridad. Asimismo, para usos de esta investigación dicha reforma no afecta lo relativo a la conformación de las delegaciones políticas, ya que no contempla cambios al artículo 115 constitucional ni la conversión del D.F. en un estado, manteniendo su carácter de capital del país y sede de los poderes federales.

<sup>201</sup> Ignacio Marván afirma que es absurda la concepción del gobierno del D.F. como "concurrente", es decir que el gobierno local esté a cargo de "poderes federales" y "órganos locales", pues esto no ha dado a la Ciudad de México una estructura coherente de gobierno ni ha consolidado sus derechos políticos locales en materia de autonomía. Ignacio Marván, *Del Gobierno Representativo de las Delegaciones Políticas en la Ciudad de México*, Documento de Trabajo número 97, México, CIDE, 1999, p. 9.

**Cuadro 1.**  
**Estados y Municipios de México.<sup>202</sup>**

<b>Estado</b>	<b>Total de Municipios</b>	<b>Estado</b>	<b>Total de Municipios</b>
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila de Zaragoza	38	Querétaro de Arteaga	18
Colima	10	Quintana Roo	8
Chiapas	118	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guamajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	76	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	TLaxcala	60
Jalisco	124	Veraacruz-Llave	210
México	124	Yucatán	106
Michoacán de Ocampo	113	Zacatecas	57
Morelos	33	<b>TOTAL</b>	<b>2430</b>

#### 4.3. Los gobiernos locales en México.

Para la mayoría de los autores mexicanos el primer antecedente de gobierno local tuvo lugar en la época prehispánica con los *calpullis* mexicas, los cuales fueron retomados posteriormente para la división territorial realizada por los conquistadores españoles. Sin embargo, no es sino hasta la culminación de la guerra de independencia cuando inicia propiamente el proceso de estructuración de los municipios en México.

Tomando como referencia a la Constitución de Cádiz de 1812 —que estableció la integración de los ayuntamientos por el alcalde, los regidores, el procurador síndico y el jefe político o prefecto— el primer gobierno del país independiente, una monarquía constitucional, reconoció la existencia de los ayuntamientos aceptando las normas utilizadas para la prestación de servicios (administración sanitaria, orden público, instrucción primaria, beneficencia, cárceles y obras públicas).<sup>203</sup>

Al igual que la historia del país en el siglo XIX, el municipio sufrió transformaciones radicales en intervalos relativamente cortos: la Constitución de 1824 permitió que siguieran

<sup>202</sup> Miguel Ángel Orozco Deza, *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000, p. 28. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Cifras Preliminares*, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Para la ubicación geográfica de cada una de las entidades véase anexo 1.

siendo regulados por la normatividad de la Constitución de Cádiz, pero las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 —ordenamientos centralistas ambos— restaron independencia en el actuar de los ayuntamientos al establecer que las asambleas departamentales definirían las corporaciones, las ordenanzas, los planes de arbitrios y los presupuestos de los municipios.<sup>204</sup> Posteriormente, la Constitución de 1857 volvió a delegar la responsabilidad de legislar en materia local a los estados, mientras que el Segundo Imperio (1863-1867) incorporó características del modelo departamental francés establecido en la época napoleónica, por lo que se creó un ordenamiento territorial dividido en departamentos, distritos y municipalidades. En este sistema los alcaldes eran electos por la jefatura de los departamentos.<sup>205</sup>

A la restauración de la República en 1867 siguió el gobierno encabezado por Porfirio Díaz, el cual subordinó los gobiernos locales a las decisiones provenientes del centro. El municipio se convirtió en un ámbito de gobierno sin capacidad de gestión, alejado de la toma de decisiones y dependiente de diversos órdenes intermedios de gobierno creados durante este periodo (partidos, distritos y prefecturas o cantones). Las limitaciones en materia fiscal y administrativa, así como la carencia casi total de representatividad social a través de elecciones confiables, llevaron a condiciones sociales adversas que, aunado a diversos motivos, originaron el movimiento armado de 1910.

Al finalizar la revolución e iniciar los trabajos para la elaboración de una nueva Constitución, se buscó garantizar la libertad política del municipio y dotarle de recursos económicos suficientes para su sobrevivencia. Tomando como base el Decreto de 1904 que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, el artículo 115 de la Constitución de 1917 —la principal normatividad en materia municipal— determinó que el municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, representado por un ayuntamiento de elección popular y directa, con personalidad

---

<sup>204</sup> Miguel Ángel Orozco, *op. Cit.*, p. 20.

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>206</sup> María del Carmen Salinas Sandoval, "Semblanza histórica del municipio mexicano, en [www.cedemun.gob.mx/frames2.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames2.html).

jurídica y con la libertad de administrar libremente su hacienda.<sup>206</sup> Este artículo se encuentra vigente en la actualidad aunque ha sido reformado gradualmente para modificar su contenido y alcances.<sup>207</sup>

Tres de los principales cambios en la normatividad municipal han ocurrido en los años recientes: en 1977, 1983 y 1999.<sup>208</sup> En el primer caso se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos cuya población fuera mayor a 300 mil habitantes. En el segundo se trató de una reforma integral que buscó dar mayor autonomía al municipio y especificar los servicios que tendría a su cargo. Para ello, se fijó la fuente de los ingresos municipales, se estableció la facultad reglamentaria de los municipios, se enumeraron los servicios a cargo de los ayuntamientos y se atribuyó a los municipios la elaboración y aprobación de sus egresos.

La más reciente reforma tuvo lugar en 1999.<sup>209</sup> En ella se ha reconocido al municipio como un orden de gobierno al señalar que es "gobernado" y ya no sólo "administrado" por los ayuntamientos. La reforma constitucional ha fortalecido la facultad reglamentaria municipal al permitir que los ayuntamientos aprueben sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, aunque debe recalcar que esto no ha significado el grado de autonomía que significaría adoptar cartas municipales para los ayuntamientos mexicanos.

Sin embargo, esta reforma ha ampliado las funciones y servicios públicos a cargo del ayuntamiento, así como le permite celebrar convenios y asociarse con municipios de otros estados para la prestación de servicios, aunque sin crear una estructura sólida que trascienda los periodos del mandato municipal. Asimismo, ha ampliado las facultades de planeación del desarrollo urbano, uso de suelo, regularización de la tierra urbana y custodia y administración de zonas federales.

---

<sup>206</sup> Texto original del artículo 115 constitucional en [www.cedemun.gob.mx/frames4.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames4.html).

<sup>207</sup> Las siguientes referencias han sido tomadas de "Reformas a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1997", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1997, pp. 245-246; Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y Municipio*, México, FCE, 1994, p. 22; y Miguel Ángel Orozco, *op. Cit.*, pp. 43-54.

<sup>208</sup> Anteriormente, en el periodo comprendido entre 1928 y 1976, se habían introducido modificaciones en lo referente al número de representantes en las legislaturas estatales, la no-reelección de funcionarios municipales, la posibilidad del voto femenino local y la facultad de los municipios para establecer la legislación relativa a los centros de población.

Cabe mencionar que tres temas ausentes en la reforma de 1999 han sido la posibilidad de ampliación del mandato constitucional de los ayuntamientos a través de la reelección inmediata o la prolongación de la gestión municipal a cuatro o seis años, la potestad tributaria plena para los municipios, y la inclusión de nuevas estructuras administrativas para la diversidad municipal mexicana.<sup>210</sup>

La situación actual de los municipios mexicanos es compleja, variada y con profundas desigualdades entre los gobiernos locales, aún en el interior de un mismo estado o región. La idea del municipio libre y autónomo estipulado en la Constitución de 1917 ha sido sólo un recurso discursivo o poco materializable en la práctica cotidiana.<sup>211</sup> Esto ha originado una alta dependencia financiera y política hacia los ámbitos estatal y federal de gobierno, improvisación en la gestión pública y bajos niveles de legitimidad en la población. Las reformas aprobadas han sido útiles en ayuntamientos que han sabido sortear las limitaciones en los recursos —tanto materiales como humanos—pero la mayoría de las administraciones locales se enfrenta a demandas ciudadanas que no pueden cumplir o que no ofrecen a la ciudadanía con estándares mínimos de calidad.

#### 4.4. Tipos de gobierno local.

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, en México existe un tipo único de gobierno local representado por el Ayuntamiento de elección popular directa. Este órgano colegiado puede tener diferentes formas de integración según lo que establezcan las legislaciones estatales y los ordenamientos municipales en función de la extensión geográfica, el total de la población y las necesidades particulares de las localidades.

El concepto del municipio libre le permite adoptar la estructura administrativa que mejor se adapte a sus capacidades y sea más eficiente en la respuesta a los requerimientos específicos de su población. Sin embargo, al ser creaciones de los estados, los

---

<sup>209</sup> *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 23, 1999, pp. 2-5.

<sup>210</sup> Sobre el tema pueden consultarse la gran cantidad de propuestas para reformar al municipio mexicano en Tomatiuh Guillén, Blanca Acedo, et al. *Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, s.n., 1998.

<sup>211</sup> "La historia posrevolucionaria señaló de nuevo el rumbo del centralismo, condujo a la concentración del poder y a la instauración de un régimen organizado en torno a un esquema centralizado, sustentado en un ejercicio político jerárquico y corporativo". Rodolfo Garella del Castillo, *Los Municipios en México...* op. Cit., p. 39.

ordenamientos municipales que especifican las disposiciones administrativas de observancia general deben elaborarse de acuerdo con lo estipulado en la normatividad estatal en la materia, las cuales, a su vez, coinciden con el texto del artículo 115.

De esta forma, la atribución mencionada sólo ha sido utilizada para variar el número de funcionarios municipales o los esquemas por los cuales se prestan los servicios públicos (atención directa, concesión, convenio, organismo descentralizado, empresa paramunicipal, fideicomiso y asociación).<sup>212</sup> Sólo dos variantes pueden considerarse como esquemas complementarios al modelo municipal imperante y obligatorio: las autoridades municipales auxiliares y los municipios regidos por el derecho consuetudinario.

La prohibición que hace el artículo 115 a la existencia de autoridades intermedias entre el municipio y los gobiernos estatales impide que puedan establecerse gobiernos locales extraterritoriales para prestar servicios específicos en áreas conurbadas. Al respecto, la actual legislación permite, en lo general, la planeación y regulación de los centros urbanos de manera conjunta entre dos o más municipios, sin importar que no pertenezcan a un mismo estado. Asimismo, permite la coordinación y asociación entre municipios para la prestación de los servicios públicos, pero como se mencionó anteriormente, sin la posibilidad de constituir en ambos casos una organización administrativa complementaria del municipio que atienda uno o algunos servicios específicos.

Otra acotación del actual marco normativo local es que no se contempla dentro de las atribuciones del ayuntamiento la contratación de un gerente o profesional externo para hacerse cargo de la aplicación y operatividad de las políticas decididas por el órgano colegiado.<sup>213</sup>

En suma, en México existe un esquema único de gobierno local multipropósito —el municipio gobernado por el ayuntamiento— el cual tiene sólo dos variantes surgidas de las

---

<sup>212</sup> Rodolfo García del Castillo y Miquel Hernández, *Formas Claves para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*, Documento de trabajo número 16, México, CIDE, 1999, pp. 2-3.

<sup>213</sup> Aunque han existido diversas experiencias municipales exitosas en las que los ayuntamientos establecen modalidades novedosas para la prestación de servicios, éstas han sido siempre en el esquema del municipio planteado en el artículo 115 constitucional. Al respecto véanse las investigaciones realizadas por el departamento de administración pública del CIDE, en especial Enrique Cabrero Mendoza, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, y Enrique Cabrero Mendoza, Gabriela Nava Campos (coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

disposiciones estatales: las autoridades auxiliares municipales y los municipios regidos por el sistema de usos y costumbres. Ver anexo 2.

#### 4.4.1. Municipio.

El municipio es la principal figura de gobierno local en México. De acuerdo a cifras del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CIEDEMUN) de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a principios del año 2002 existían 2 mil 430 municipios<sup>214</sup>, con diversas condiciones sociales, extensión territorial, grados de desarrollo, problemáticas y densidad poblacional.<sup>215</sup>

El municipio mexicano se define como la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, regido por un ayuntamiento y que es, con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un estado.<sup>216</sup>

La estructura administrativa del municipio se compone por el ayuntamiento integrado por síndicos y regidores (según lo que estipule cada ley orgánica municipal), el presidente municipal y diversos organismos encargados de las áreas administrativas (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, oficinas de obras y servicios públicos, seguridad pública, atención ciudadana y la oficialía del registro civil).<sup>217</sup>

Los ayuntamientos son electos cada tres años sin posibilidad de reelección a través de comicios en los que los partidos políticos presentan una lista de candidatos encabezados por el aspirante a la alcaldía. La planilla más votada obtiene el poder municipal y el mayor número de puestos en el ayuntamiento: síndicos —encargados de los aspectos financieros y de representación jurídica del ayuntamiento— y regidores —participantes en las comisiones

---

<sup>214</sup> Los dos municipios más recientes fueron creados el 1 de enero de 2002 en el Estado de México: Luvianos y San José del Rincón.

<sup>215</sup> Ver cuadro 1 de este capítulo. El INEGI menciona que el total de municipios en México es de 2446 porque incluye a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal de acuerdo con sus criterios estadísticos y censales.

<sup>216</sup> Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 6.

<sup>217</sup> Gustavo Martínez Cabañas, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP-Conacyt, 1985, pp. 159-160. *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 1993, pp. 110-111.

de la administración pública local—. El sistema de representación proporcional permite que algunos miembros de otros partidos accedan a alguna regiduría en el cabildo.

Como órgano colegiado titular del gobierno municipal, el ayuntamiento representa a la corporación, nombra a los funcionarios municipales, celebra convenios con el estado y la federación, expide las disposiciones administrativas y organiza la estructura administrativa local, entre otras funciones.<sup>218</sup> Por su parte, el presidente municipal es el representante político y administrativo del mismo. Entre sus atribuciones está la ejecución de las determinaciones y acuerdos del ayuntamiento, proponer el nombramiento de funcionarios municipales y, en general, ejecutar todo tipo de actos que autorice la ley con objeto de cumplir la función ejecutiva y de dirección del ayuntamiento.<sup>219</sup>

La secretaría del ayuntamiento se encarga del manejo interior de la administración y de la conducción de los asuntos políticos y de gobierno del municipio. La tesorería municipal es la responsable de recaudar, distribuir, administrar y controlar las finanzas públicas municipales. Otras áreas que componen la estructura administrativa local son las direcciones o departamentos de seguridad pública, obras y servicios, desarrollo social, entre otras.<sup>220</sup>

El ayuntamiento cuenta con comisiones de gobierno responsabilidad de los miembros del ayuntamiento para dividir la atención de las diversas ramas administrativas. Entre las más comunes están las comisiones de gobernación y reglamentos, hacienda y desarrollo municipal, seguridad pública, salud, obras públicas y agua potable y alcantarillado. Estas comisiones auxilian en la prestación de los servicios públicos, los cuales para la totalidad de los municipios son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública; y las demás que determinen las legislaturas locales.<sup>221</sup> El cuadro 2 muestra la estructura administrativa general de los municipios mexicanos.

---

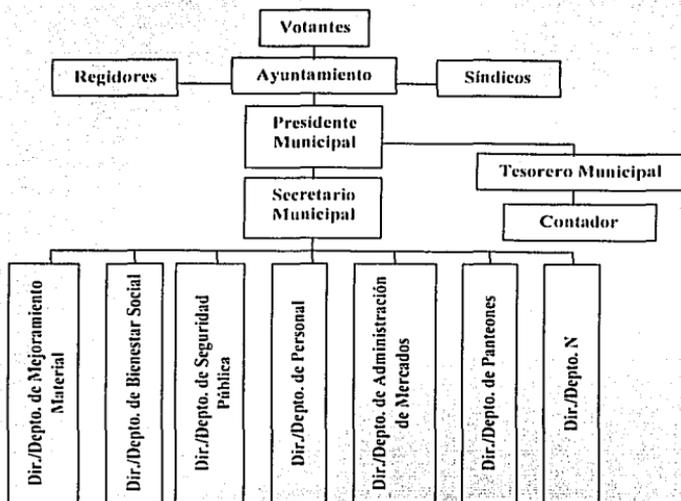
<sup>218</sup> Miguel Ángel Orozco, *op. Cit.*, pp. 146-150.

<sup>219</sup> *Ibidem*, pp. 150-152.

<sup>220</sup> *Escuela de Cuadros Municipalistas*, México, Instituto de Desarrollo Municipal del Partido de la Revolución Democrática, 1996, p. 51.

<sup>221</sup> Artículo 115, *Constitución Política, op. Cit.*, pp. 108-109.

**Cuadro 2.**  
**Estructura Administrativa General de los Municipios Mexicanos.<sup>222</sup>**



La presencia de un esquema general de municipio para todo el país no ha impedido que se desarrollen diversos tipos de estructuras administrativas. La compleja y variada realidad local en México ha dado como resultado que se hayan formado respuestas específicas a los problemas que enfrentan los ayuntamientos y que difieren de lo estipulado en sus estructuras formales. Diversos estudios han mostrado dos tipos de organización municipal: una contingente o “adaptativa” y otra de expansión formal de las estructuras de organización.

La primera ha sido descrita en el trabajo de José Mejía sobre las modalidades administrativas de los municipios mexicanos. En esta investigación se afirma que, aunque existe una estructura formal en los municipios según la cual ocurre la actuación, “en

<sup>222</sup> Agustín Montaño, *Manual de Administración Municipal*, México, Trillas, 1990, p. 13.

realidad puede ser muy distinta de los procesos mediante los cuales se toman las decisiones".<sup>223</sup>

En la mayoría de los casos, a pesar de la presencia de organigramas formales que definen las funciones de forma más o menos clara por escrito, esa organización no tiene importancia frente a los procesos de actuación reales. De esta forma, Lira encuentra seis modalidades informales de gestión municipal en el país: el *hombre orquesta* (el presidente municipal se encarga de la mayoría de los asuntos); el *grupo creativo-ejecución* (el presidente y un pequeño grupo cercano determinan los problemas y soluciones); *equipos descentralizados* (grupos que atienden problemas con o sin autorización del alcalde); *integración formal* (las acciones se ligan sin reglamentación), *formalismo adaptativo* (existe un sistema formal que no se respeta) y *unión por consenso* (negociación ante la falta de esfuerzos vinculados o negativa a colaborar).<sup>224</sup> Estas variantes muestran la carencia de respeto a las normas escritas, pero también la necesidad de adaptar las condiciones de cada municipio a la forma en que se lleva a cabo la gestión.

El segundo tipo puede ejemplificarse en la investigación que en 1993 realizó el CEDEMUN, el cual identificó cuatro tipos de municipios genéricos existentes en el país. Tomando como referencia "cierto número de experiencias municipales en cuanto a organización y funcionamiento de la administración pública", así como los lineamientos surgidos de la operación práctica de los postulados del artículo 115 constitucional, este estudio esquematizó los rasgos característicos en las estructuras administrativas de los municipios mexicanos clasificándolos en rurales, semi-urbanos, urbanos y metropolitanos.

La investigación mostró que a medida que la población aumenta, las estructuras administrativas se vuelven más complejas y con mayores dimensiones, aunque siempre bajo la responsabilidad en el ejercicio de la administración de las autoridades electas del ayuntamiento, es decir del presidente municipal y los miembros del ayuntamiento.

En los *municipios rurales* se encuentra una estructura bastante sencilla debido a la dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento. El crecimiento de su

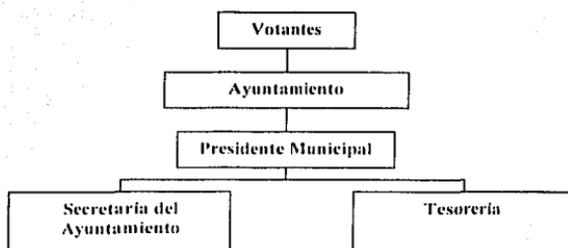
---

<sup>223</sup> José Mejía Lira, *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, Documento de Trabajo número 10, México, CIDE, 1992, p. 5.

<sup>224</sup> *Ibidem*, pp. 11-12.

población y de su actividad productiva se encuentra en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor infraestructura y actividad económica (cuadro 3).

**Cuadro 3.**  
**Organización en Municipios Rurales.**<sup>225</sup>



Como puede observarse, no existen áreas o departamentos dedicados especialmente a la prestación de servicios públicos ya que estas funciones las realiza la Secretaría del Ayuntamiento, quien se encarga tanto de las actas y las audiencias del cabildo, como de educación, salud, panteones, limpia, seguridad pública, acción cívica y, en general, casi todas las funciones que están contempladas —y hasta aquéllas que no— al municipio. Por su parte, la Tesorería tiene a su cargo los aspectos fiscales y financieros del municipio, así como de mercados, rastros, edificios públicos, personal, adquisiciones, entre otros.

Los *municipios semi-urbanos* son gobiernos locales en proceso de transición de rurales a urbanos. Aunque persisten las carencias de infraestructura y equipamiento tienen pobladores regulares y estables, algunos servicios públicos cubiertos y una mayor complejidad en la estructura administrativa, incrementando el número de unidades dentro de su organización (cuadro 4).

En esta organización los servicios públicos y la seguridad pública del municipio están a cargo de departamentos específicos, lo que otorga una mayor precisión en la gestión y permite que los miembros del ayuntamiento se encarguen de una o varias áreas de la función local. Sin embargo, en este tipo de municipios aún se acumulan en la sección de

<sup>225</sup> *Gobierno y Administración Municipal en México... op. Cit., p. 212.*

finanzas y planeación aspectos relacionados con la contratación de personal, adquisiciones y servicios generales.

**Cuadro 4.**  
**Organización en Municipios Semi-Urbanos.<sup>226</sup>**



Altas concentraciones poblacionales, una gama de servicios públicos diversificados y complejos y una estructura organizacional compuesta por un mayor número de unidades con funciones que requieren mayor sofisticación técnica y administrativa, son las principales características de los *municipios urbanos*. Estos municipios, regularmente capitales de los estados, han sido los que mayor crecimiento demográfico han mostrado en los últimos años en el país debido a la migración de habitantes de zonas rurales y a la absorción de pequeñas localidades conurbadas por las ciudades medias en crecimiento constante.

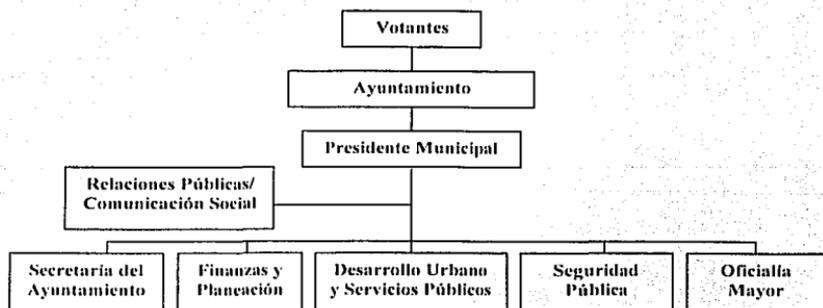
En esta clasificación los conflictos políticos se acentúan: al ser electos en comicios altamente competidos y estar representados en los cabildos miembros de partidos opositores al del presidente municipal, los ayuntamientos pueden entrar en conflictos internos para la prestación de servicios, ya que los departamentos en que se divide la gestión local están encabezados por representantes políticos con orígenes e intereses distintos. Sin embargo, la mayoría partidista que surge de la elección por planillas termina imponiendo la voluntad del presidente municipal y su grupo cercano, aunque no pueden descartarse conflictos prolongados y desgastantes en el ayuntamiento.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 221.

La estructura administrativa presenta un mayor grado de sofisticación apareciendo el área de Oficialía Mayor, departamento encargado del personal, las adquisiciones, los servicios generales y demás actividades relacionadas con los recursos materiales y humanos del municipio. Asimismo, el desarrollo urbano y los servicios públicos se dividen en diversos departamentos responsables de áreas como parques y jardines, edificios públicos, urbanismo, agua potable, alcantarillado, entre otros, los cuales pueden variar en sus denominaciones, por ejemplo dirección de tránsito y vialidad o dirección de transporte urbano significan un mismo departamento en diferentes municipios.

En la estructura administrativa se agrega un área dedicada a las relaciones del municipio. Aunque el organigrama mencionado en la obra del CEDEMUN lo llama "relaciones públicas", este departamento se conoce generalmente como "comunicación social del ayuntamiento" (cuadro 5).

**Cuadro 5.**  
**Organización de Municipios Urbanos.<sup>227</sup>**



Por último, los *municipios metropolitanos* son aquéllos que tienen alta densidad poblacional con tendencia a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades vecinas. A pesar de que tienen cubierta casi la totalidad de los servicios públicos, los problemas urbanos coincidentes con localidades periféricas

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 231.

condicionan su organización y funcionamiento, es decir requieren la colaboración entre los territorios involucrados para mejorar la prestación de servicios.

De forma recurrente el concepto metropolitano se ha relacionado sólo con las grandes concentraciones urbanas del país y los municipios que los rodean, es decir la Ciudad de México y los municipios circundantes del Estado de México, así como las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. Sin embargo, de acuerdo con datos del censo del año 2000, 44.82% de los habitantes de México residen en 145 municipios considerados metropolitanos, presentes en 23 de las 32 entidades federativas.<sup>22\*</sup>

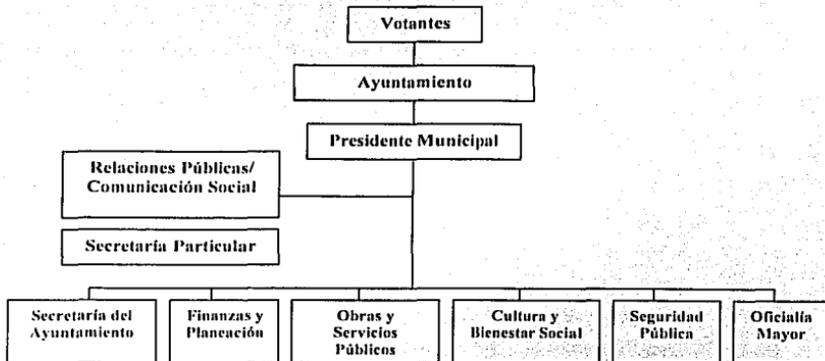
La estructura administrativa de este tipo de municipios tiene altos niveles de diversificación y mayores dimensiones para cubrir la mayoría de los requerimientos en los servicios públicos. Este ensanchamiento de la organización local se ve limitada por las fronteras territoriales de los municipios. En efecto, como se ha mencionado, la característica primordial de los asentamientos metropolitanos es la continuidad geográfica con otros municipios, lo que hace superar los límites tradicionales de los gobiernos locales para la prestación de servicios públicos comunes. Sin embargo, en la actualidad los municipios involucrados sólo pueden coordinarse a través de convenios de colaboración y asociación que, en ocasiones, difícilmente pueden llevarse a cabo o que funcionan sólo durante un periodo de gestión municipal.

La estructura de los municipios metropolitanos posee el más alto grado de sofisticación en lo que se refiere al conjunto de gobiernos locales. Como se observa en el cuadro 6, la atención de los asuntos locales está a cargo de departamentos y áreas específicas, tanto para los asuntos administrativos internos (la Oficialía Mayor) como para los externos (desde relaciones públicas y comunicación social hasta aspectos que no son considerados prioritarios en otros municipios como cultura y bienestar social). La importancia de esta clase de municipios los colocan por encima del resto de gobiernos locales en sus propias entidades.

---

<sup>22\*</sup> Véase Víctor Katsumi Yamaguchi Llanes, *Alternativas de Gobiernos Metropolitanos para México*, (tesis de maestría en administración pública), México, CIDE, 2000.

**Cuadro 6.**  
**Organización de Municipios Metropolitanos<sup>229</sup>**



#### 4.4.2. Autoridades Municipales Auxiliares.

Aunque no pueden considerarse un cuarto ámbito de gobierno, las autoridades municipales auxiliares son un valioso instrumento de apoyo en la gestión de los municipios debido a que se encuentran más cercanos a las localidades dispersas y lejanas de la cabecera municipal, característica que se presenta en un considerable número de municipios en el país. En este sentido, las autoridades auxiliares lo son tanto del gobierno local como de los habitantes de barrios, colonias y comunidades, en donde exponen al ayuntamiento sus necesidades y requerimientos, es decir son la base primaria —en ocasiones más que el municipio— de la participación ciudadana.

Las autoridades auxiliares se definen como "todas aquellas figuras jurídicas que aparecen en las Leyes Orgánicas Municipales de los estados bajo diversas denominaciones".<sup>230</sup> Esta clase de autoridades locales pueden abarcar desde policías hasta una especie de presidente municipal, gestor de obras o mayordomo de las fiestas anuales de

<sup>229</sup> *Gobierno y Administración Municipal... op. Cit.*, p. 241.

<sup>230</sup> Luis de la Cruz López, *Manual de Autoridades Auxiliares*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., 1998, p. 12.

los pueblos. Dependen directamente del ayuntamiento o del presidente municipal pero mantienen relaciones con todos los funcionarios de la administración local e incluso del ámbito estatal y federal.

Las formas de elección de estas autoridades varían entre los estados del país ya que pueden ser nombradas por el presidente municipal, mediante comicios directos de la comunidad, seleccionados entre una terna propuesta por la localidad al ayuntamiento o nombrados por acuerdo de cabildo, entre otros. Su denominación también es diferente entre las entidades federativas, siendo las más comunes delegados, subdelegados, jefes de sección y de manzana y juntas auxiliares. En estas últimas la responsabilidad no recae en una sola persona sino que se forma una especie de ayuntamiento integrado por el presidente auxiliar y entre dos y cuatro regidores.

El cuadro 7 esquematiza la posición que tienen las autoridades auxiliares dentro del organigrama municipal. Las líneas punteadas significan opciones que las comunidades pueden adoptar y que no son una constante en otros estados, por ejemplo la elección de las autoridades por los propios habitantes de las localidades o la presencia de funcionarios encargados de la seguridad pública y la inspectoría de servicios públicos municipales.

Los periodos de gestión son similares a los de las autoridades municipales, es decir tres años sin posibilidad de reelección, aunque al estar supeditadas al presidente municipal las autoridades auxiliares pueden ser removidas en cualquier momento. En algunas comunidades se acostumbra cambiar a las autoridades anualmente.

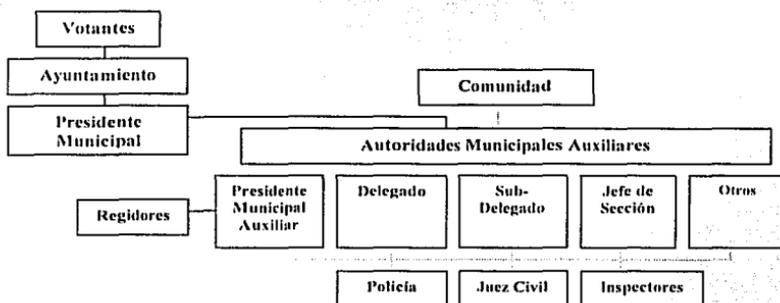
Las funciones más comunes de este tipo de autoridades son la jefatura o dirección de policía, el ministerio público, tesorería, diferentes regidurías (salud, agricultura, educación, panteones, ecología, caminos vecinales y obras públicas), registro civil y reparto de despensas y becas.<sup>231</sup> En el anexo 3 se presenta una muestra de algunas autoridades municipales, sus diferentes denominaciones, formas de elección y funciones que realizan.

Pese a su utilidad, las autoridades auxiliares enfrentan algunos problemas que disminuyen el grado de eficiencia en su labor, por ejemplo la falta de definición precisa de sus atribuciones y ubicación en el organigrama municipal, ya que con frecuencia no se establece su jerarquía, sus funciones y sus relaciones con dependencias municipales.

Asimismo, a menudo enfrentan el centralismo del gobierno municipal que delega numerosas funciones y exige resultados inmediatos pero otorga recursos limitados, y, en ocasiones, tienen una posición de total subordinación al presidente municipal quien retira apoyos, despacha asuntos selectivamente y ocupa el cargo como distinción de poder.

Otra constante en las autoridades municipales auxiliares es su papel como bastiones políticos y mercado electoral de los partidos políticos, ya que son vistas como territorios en los que se exigen cuotas de poder por parte de autoridades informales (cacicazgos).

**Cuadro 7.**  
**Autoridades Municipales Auxiliares.<sup>232</sup>**



#### 4.4.3. Municipios de Usos y Costumbres.

Este tipo de municipios se encuentra en el estado de Oaxaca, entidad que concentra 23% del total de municipios en el país (570) y cuya población indígena alcanza niveles considerables.<sup>233</sup> Las peculiares condiciones orográficas del estado y la resistencia y adaptabilidad de las comunidades indígenas a las instituciones de gobierno local impuestas desde la Colonia hasta la actualidad, han permitido que 418 municipios conserven los sistemas de organización indígena conocidos como usos y costumbres o *derecho*

<sup>231</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>232</sup> Elaboración propia.

<sup>233</sup> Las cifras varían entre 40% de población mayor de cinco años con habla indígena de acuerdo con el INEGI a 60% según las autoridades estatales.

*consuetudinario*, lo que representa casi una quinta parte del total de los municipios mexicanos.

La legislación estatal, buscando integrar al derecho electoral los principios tradicionales de los indígenas para renovar a sus autoridades, ha reconocido la composición étnica plural de la entidad y garantizado formas específicas de organización indígena.<sup>234</sup> De esta forma, coexisten dos sistemas electorales para la conformación de los cabildos: el sistema de partidos y el de usos y costumbres.<sup>235</sup>

Las principales instituciones de la elección municipal a través del derecho consuetudinario son la Asamblea General Comunal (AGC) y el Sistema de Cargos. La AGC es el órgano político más importante de la comunidad—incluso por encima de las autoridades del cabildo—ya que representa el poder de mando de toda la comunidad que delega la administración local a los miembros del ayuntamiento. La Asamblea se conforma por todos los ciudadanos de la comunidad<sup>236</sup> en los meses de octubre y diciembre para tomar las decisiones por consenso.

El sistema de cargos es el principal requisito para ocupar puestos en el cabildo. Consiste en una especie de escalafón rígido de servicios públicos no remunerados por el que deben pasar aquéllos que deseen ocupar los puestos más altos en el ayuntamiento. Los jóvenes de la comunidad inician como *topiles* (policías), luego forman parte de los comités o mandos medios del ayuntamiento para finalmente ser miembros del cabildo o de las mayordomías (encargados de las fiestas religiosas).<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> El artículo 10 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, reglamentaria del artículo 16 de la Constitución local, señala que cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos.

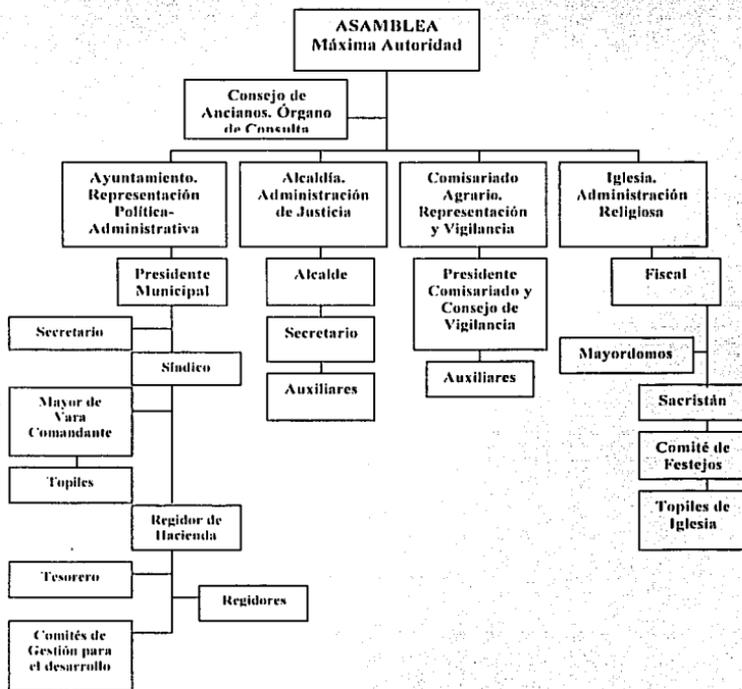
<sup>235</sup> De los 570 municipios que el estado tiene en la actualidad 418 eligen a sus concejales por el sistema de usos y costumbres, 330 cada tres años, uno cada dos años, 24 cada año y medio, y 63 anualmente. Los restantes 152 se eligen por el sistema de partidos políticos.

<sup>236</sup> El concepto de ciudadano no es el mismo al que señala el artículo 37 de la Constitución federal. En el derecho consuetudinario los ciudadanos son los originarios del lugar o los vecinos con un determinado tiempo de residencia.

<sup>237</sup> Para ampliar sobre este tema y el sistema electoral de usos y costumbres en general, véase Maira Melisa Guerra Pulido, *Usos y Costumbres o Partidos Políticos: Una Decisión de los Municipios Oaxaqueños*, (tesis de licenciatura), México, CIDE, 2000.

Aunque no es posible homogeneizar un cabildo de usos y costumbres por las peculiaridades de organización que cada etnia o grupo indígena tiene en su municipio es posible identificar un esquema básico para diferenciar los principales puestos de este tipo de gobierno local (cuadro 8).

**Cuadro 8.**  
**Estructura Básica de un Sistema de Cargos (Municipios de Usos y Costumbres).<sup>238</sup>**



<sup>238</sup> Cipriano Flores Cruz, "El sistema electoral por Usos y Costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, Cancún, Q.R., marzo 22-25, 1998.

Como puede observarse, en un municipio de usos y costumbres conviven cuatro diferentes tipos de autoridades: un área dedicada a la administración, muy similar a la que persiste en los municipios mexicanos no indígenas; un área dedicada a la administración de justicia, otra de las garantías que la legislación estatal otorga a las localidades indígenas; un área agraria, la cual se encarga de los temas en la materia; y un área religiosa, principalmente para el cuidado de los templos y la celebración anual. Todas estas figuras están reguladas y vigiladas por los dos máximos órganos de decisión: la Asamblea (AGC) y un consejo de ancianos como órgano consultor.

Las organizaciones dedicadas a las cuestiones agrarias y a la administración de justicia se justifican por el reconocimiento del derecho consuetudinario en la legislación local, en el cual no sólo se reconoce la facultad de elegir a las autoridades municipales de acuerdo a prácticas ancestrales de las etnias oaxaqueñas, sino también a sus prácticas en la administración de justicia y el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales en sus territorios (la autonomía indígena en Oaxaca posee territorialidad en los municipios).

La principal controversia sobre los usos y costumbres indígenas se refiere a la carencia de compatibilidad entre los derechos humanos fundamentales de las democracias liberales occidentales —principalmente en lo referente al trato a la mujer, el trabajo infantil y la libertad de cultos— con lo establecido por el derecho consuetudinario.

Sin duda, la legislación indígena de ese estado es la más avanzada en México y ha significado una alternativa al rezago indígena en un país con diez millones de personas pertenecientes a diferentes etnias. Sin embargo, la aprobación por parte del Congreso federal y los congresos estatales de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas en el año 2001 ha puesto en duda la persistencia de este sistema en Oaxaca, ya que dicha ley no otorga territorialidad a la autonomía indígena a través del municipio. De esta forma, si se aplica finalmente la nueva legislación el marco normativo de ese estado deberá adecuarse al primero, retrocediendo en el reconocimiento y respeto de las prácticas propias de las comunidades indígenas.

#### 4.5. Conclusiones.

La legislación federal en materia municipal permite a este ámbito de gobierno adoptar la organización interna que mejor responda a sus requerimientos, necesidades y características. El concepto de municipio libre —definido en el marco constitucional vigente— dota de una relativa independencia organizativa a los gobiernos locales mexicanos frente a las disposiciones que sobre el tema pudieran realizar las legislaturas estatales.

Sin embargo, el modelo imperante en el ámbito local ha sido el de un esquema único de gobierno local multipropósito compuesto por el ayuntamiento y el alcalde, responsables de la prestación de servicios y de las funciones políticas del municipio. A pesar de la heterogeneidad y compleja situación de los gobiernos locales en México, este modelo está presente en la mayoría de las localidades del país como estructura local suficiente para resolver los requerimientos de la población. Las principales modificaciones a este tipo de estructura interna han tenido que ver más con la adhesión de nuevas áreas a la organización por el crecimiento poblacional en los municipios que a la incorporación de figuras complementarias que busquen eficientar la gestión municipal.

Aunque formalmente en México el gobierno local sigue los principios básicos de organización presentes en estructuras rígidas de división del trabajo, es decir procesos numéricos (departamentalización y especialización de funciones) y estructuras únicas, en la práctica muchas administraciones locales implementan formulismos diferentes que se enfrentan a limitaciones en recursos humanos, financieros y de infraestructura local. Asimismo, entre los municipios considerados rurales y urbanos el común denominador es una administración de tipo contingente o adaptativa, altamente influenciada por cuestiones políticas y que, a pesar de contar con organigramas formales y definidos, la mayor parte de las veces no tienen importancia real frente a los procesos de decisión cotidianos.

De igual forma, en México no se han presentado estrategias de gestión similares a las señaladas en las experiencias de Estados Unidos (modelos gerenciales municipales) y España (agrupaciones supramunicipales). En el primer caso, el proceso de introducción de figuras y prácticas gerenciales en los municipios mexicanos se ha limitado a *la vía* en que algunos servicios públicos son otorgados, por ejemplo la concesión a empresas privadas de

la recolección y tratamiento de la basura. Este hecho, que en algunos casos ha sido benéfico para ciudades medias del país, no ha significado el establecimiento de programas gerenciales en la cultura laboral y administrativa de los ayuntamientos, ya que la determinación, decisión y operatividad de las áreas técnicas de gestión municipal permanecen bajo el control de los funcionarios electos, es decir tanto de síndicos, regidores como del presidente municipal —en la mayoría de los casos sin los conocimientos necesarios— limitando que la responsabilidad sea transmitida a funcionarios profesionales.

Por otra parte, los problemas comunes a dos o más municipios no pueden ser atendidos por medio de un órgano supramunicipal que posea un ordenamiento jurídico claro y recursos financieros y humanos propios para la atención de uno o algunos servicios específicos. La legalidad vigente en materia municipal sólo contempla algunas modalidades de asociación y colaboración que, como se ha podido comprobar, otorgan soluciones parciales —en el mejor de los casos— a problemas que requieren planeación de mediano y largo plazo, así como de funcionarios que den seguimiento exclusivo a las actividades emprendidas para revertir aspectos pendientes que comparten municipios que forman continuidades geográficas.

En la actualidad sólo existen dos figuras que pueden considerarse creaciones de los estados para adecuar los gobiernos locales a sus requerimientos específicos: las autoridades municipales auxiliares y los municipios de usos y costumbres.

Las autoridades auxiliares, como su nombre lo indica, son funcionarios que asisten y representan a las autoridades municipales en la atención de determinadas funciones locales como la seguridad pública y la vigilancia en la prestación de servicios. Dependen del ayuntamiento y el alcalde y sirven como puente de unión entre los pobladores de localidades lejanas a la cabecera municipal. La mayoría de las entidades del país ha implantado este sistema de delegación de funciones debido al fenómeno de la dispersión de comunidades en las regiones del país.

Este tipo de atención descentralizada no puede considerarse un cuarto ámbito de gobierno ya que dependen directamente de la cabecera municipal, es decir están subordinados a las disposiciones que tomen los ayuntamientos y, en ocasiones, las propias autoridades estatales y federales. Aunque en algunos estados los funcionarios auxiliares

pueden ser electos directamente por la población y recibir el nombre de "presidentes municipales auxiliares", sus actividades están limitadas a la representación, vigilancia y, en algunos casos, a la aplicación de justicia en primera instancia. Debe destacarse que su desempeño también se ve ampliamente influido por disposiciones políticas que determinen las autoridades municipales. por ejemplo la limitación en los recursos cuando ambas representaciones poseen orígenes partidistas distintos o centralismo y discrecionalidad en las labores encomendadas a esta rama del gobierno local.

Por lo regular, las autoridades municipales auxiliares no son técnicos o profesionales de la administración pública. En la mayor parte de los casos se trata de personas con arraigo en su localidad, con simpatía del grupo gobernante en la cabecera municipal y que, al igual que los funcionarios municipales, va conociendo el funcionamiento de la administración local en el desempeño de sus atribuciones.

Por su parte, los municipios de usos y costumbres han representado tanto una vertiente novedosa y útil para la realidad indígena en ese estado, como un sistema de gobierno local criticado por su escasa vinculación con el respeto de los derechos humanos y el control político de las comunidades indígenas por parte de un partido político.

Los aspectos positivos de esta clase de municipios radican en el respeto de las costumbres y, principalmente, a la autonomía indígena con un área específica de territorio para desarrollarla. En un estado con una cantidad considerable de grupos étnicos que han conservado sus formas de administración y aplicación de justicia a lo largo de la historia, la legislación oaxaqueña ha otorgado una posibilidad real para que éstas persistan sin entrar en conflicto con las disposiciones de la democracia liberal.

Asimismo, ante la enorme pobreza y marginación en la que estas comunidades sobreviven, los usos y costumbres han representado un mecanismo viable para que todos los ciudadanos participen de manera voluntaria y sin remuneración en el trabajo comunitario (el *tequio*) y en la administración local (el sistema de cargos). En este sentido, el reconocimiento de los usos y costumbres han ayudado a que se realice obra social y se eueente con cuadros administrativos sin que causen gastos mayores a las comunidades y a las propias autoridades estatales. De igual forma, se resuelven de forma relativamente exitosa aspectos vitales de estas comunidades como la aplicación de justicia, la explotación

de los recursos naturales de esas zonas y la realización de las festividades religiosas anuales.

Los señalamientos en contra de este sistema se pueden resumir en la violación sistemática de algunos derechos fundamentales de los individuos, principalmente en mujeres e infantes, las limitaciones a la libertad de culto y el trabajo obligatorio de menores. Asimismo, son conocidas las profundas divisiones que pueden causar las elecciones en la Asamblea en las que toda una comunidad se fragmenta por no compartir la visión del grupo opuesto en lo religioso o lo político.

Sin embargo, en un país con una tasa elevada de población indígena —10% del total de la población, diez millones de mexicanos aproximadamente— el reconocimiento de los usos y costumbres para el gobierno local en Oaxaca ha representado una experiencia provechosa que debe considerarse para ampliar su funcionamiento en los estados que poseen altos porcentajes de grupos étnicos. Esto se debe a que este sistema reconoce territorialmente la autonomía de los indígenas en el ámbito local (el municipio), busca la cohabitación de dos sistemas electorales distintos sin prejuicio del otro (partidos políticos y derecho consuetudinario) y fomenta la obra pública y la participación en la administración local con bajos costos a través de un fuerte sentimiento de arraigo comunitario.<sup>239</sup>

En suma, la gran variedad de municipios y problemáticas locales permiten plantear soluciones diferenciadas al modelo único de gobierno local imperante en el país, los cuales podrían ayudar a una mejor prestación de servicios y a eficientar la gestión administrativa al interior de este ámbito de gobierno.

---

<sup>239</sup> Este tema fue una de las principales controversias en la recién aprobada Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas en México. Tanto los diferentes grupos indígenas como el EZLN reprocharon a los legisladores federales la aprobación de una legislación federal que dejó fuera aspectos sustantivos como la consideración de las comunidades como entidades de derecho público, el reconocimiento de los territorios indígenas, el uso y disfrute de los recursos naturales y la asociación de comunidades y municipios indígenas. Se reconoció el derecho a la autonomía, pero no se hicieron las reformas al artículo 115 constitucional para permitir que tuviera expresión territorial. Por su parte, legisladores oaxaqueños han considerado que la aplicación de esta ley en su estado sería un grave retroceso ya que el marco jurídico local en la materia es más avanzado que el recién aprobado.

Anexo I.  
Estados de la Federación Mexicana.

Baja California

Sonora

Chihuahua

Coahuila

Baja California Sur

Nuevo León

Sinaloa

Durango

Zacatecas

Tamaulipas

Aguascalientes

Nayarit

San Luis

Potosí

Veracruz

Querétaro

Guanajuato

Hidalgo

Estado de México

Jalisco

Michoacán

Morelos

Colima

Tlaxcala

Distrito Federal

Campeche

Quintana Roo

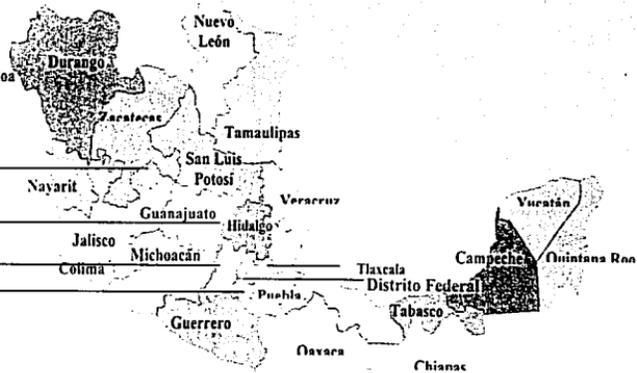
Guerrero

Puebla

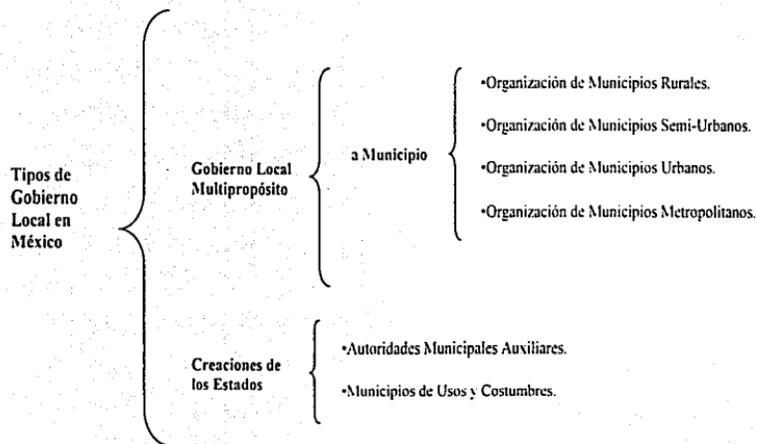
Oaxaca

Chiapas

Yucatán



## Anexo 2. Resumen de los Tipos de Gobierno y Estructuras Administrativas Locales en México.



**Anexo 3.**  
**Denominación, Formas de Elección y Funciones de las Autoridades Municipales Auxiliares (muestra).<sup>240</sup>**

<b>Estado</b>	<b>Denominación</b>	<b>Funciones</b>	<b>Formas de Elección</b>
Aguascalientes	a. Delegados Municipales Urbanos b. Subdelegados en pueblos. c. Comisarios en rancherías. d. Jefes de Demarcación. e. Jefes de Manzana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener el orden, la tranquilidad y seguridad de los vecinos.</li> <li>• Funcionalidad en los servicios públicos</li> <li>• Actualizar censo de población.</li> </ul>	Nombrados directamente por el ayuntamiento
Baja California Sur	a. Delegados municipales. b. Subdelegados. c. Jefes de Sector y Manzana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener el orden, seguridad y tranquilidad.</li> </ul>	Mediante plebiscitos en la segunda quincena del mes de junio del primer año de gobierno.
Campeche	a. Juntas municipales. b. Comisarios municipales. c. Agentes municipales. d. Inspectores de cuartel. e. Jefes de Manzana. f. Consejos de colaboración municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formar los presupuestos de ingresos y egresos.</li> <li>• Practicar las primeras diligencias penales.</li> <li>• Representar al ayuntamiento.</li> <li>• Asegurar el orden, tranquilidad y seguridad.</li> <li>• Corregir y evitar la embriaguez, el juego y la venta de licores.</li> </ul>	Las Juntas Municipales se eligen en planillas integradas por el presidente, síndico y tres regidores junto con el ayuntamiento. Los demás funcionarios son designados y renovados directamente por el ayuntamiento.
Chiapas	a. Agentes y subagentes municipales. b. Consejo de participación y colaboración vecinal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplir leyes y ejecutar resoluciones del ayuntamiento.</li> <li>• Mantener la seguridad y salubridad pública, y llevar el registro civil.</li> <li>• Practicar las primeras diligencias en casos de conductas delictivas.</li> <li>• Informar a las autoridades sobre deficiencias en servicios públicos.</li> </ul>	Los agentes y subagentes son nombrados por el ayuntamiento y los consejos de participación vecinal son electos por sus miembros.
Morelos	a. Delegados municipales en zonas urbanas. b. Intendentes en villas y pueblos. c. Ayudantes en rancherías y congregaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar resoluciones del ayuntamiento y velar por el orden y la tranquilidad.</li> <li>• Intervenir en forma conciliatoria en los problemas de los vecinos.</li> </ul>	Los delegados son nombrados por el ayuntamiento y los ayudantes e intendentes son electos.

<sup>240</sup> Cuadro elaborado con información proporcionada por la Base de Datos de las leyes orgánicas municipales 1994 del Sistema de Información Municipal del CESEM. Se incluyen sólo diez estados considerados representativos de las características de las autoridades auxiliares en el país. *Manual de Autoridades.... op. Cit.*, pp. 13-23.

Estado	Denominación	Funciones	Formas de Elección
Nayarit	a. Procurador Social. b. Delegados y Comisarios municipales. c. Jueces Auxiliares. d. Jefes de Sector Urbano, Sección Rural o Manzana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la seguridad, tranquilidad y orden</li> <li>• Hacer cumplir reglamentos municipales.</li> <li>• Resolver conflictos menores.</li> <li>• Velar por el cumplimiento de servicios públicos.</li> </ul>	Los jueces auxiliares, comisarios y delegados son electos por la población, no así los delegados regionales y el procurador social.
Oaxaca	a. Agentes municipales. b. Delegados y subdelegados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el orden, seguridad y tranquilidad y hacer cumplir los reglamentos municipales.</li> <li>• Actuar como conciliador para conflictos menores.</li> <li>• Expedir constancias de vecindad.</li> </ul>	Son coordinados por el secretario del ayuntamiento.
Quintana Roo	a. Alcaldías municipales. b. Delegados y subdelegados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actuar como oficiales del registro civil y mantener actualizados los censos de contribuyentes, así como actuar como auxiliares de la Hacienda Municipal.</li> <li>• Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales y cumplir los reglamentos y leyes.</li> <li>• Vigilar el orden público.</li> <li>• Promover el establecimiento de servicios públicos.</li> </ul>	Por elección directa de la población.
Tlaxcala	c. Presidentes Auxiliares. d. Subagentes municipales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representar a los vecinos en el ayuntamiento con carácter de Regidores del Pueblo, ejerciendo las mismas facultades que los demás regidores.</li> <li>• Hacer cumplir disposiciones del ayuntamiento.</li> <li>• Promover la participación y cooperación de los vecinos.</li> </ul>	Electos por la población.
Veracruz	a. Agentes municipales. b. Subagentes municipales. c. Jueces auxiliares. d. Jefes de Manzana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Velar por el orden y seguridad.</li> <li>• Promover los servicios públicos.</li> <li>• Vigilar la enseñanza obligatoria.</li> <li>• Fungir como conciliadores en delitos menores.</li> <li>• Fungir como auxiliar del ministerio público y de la policía judicial.</li> </ul>	Por auscultación, por plebiscito o por voto directo de la población.

## CONCLUSIONES FINALES

A medida que los gobiernos locales enfrentan requerimientos sociales más complejos, sus estructuras y dinámicas tienden a sofisticarse y a implementar estrategias de organización innovadoras que conviven y complementan a los esquemas tradicionalmente utilizados. Este proceso evolutivo se ha presentado en los países que integran este estudio comparado.

No obstante que Estados Unidos, España y México presentan en la actualidad condiciones económicas, sociales y políticas notablemente distintas, los gobiernos locales de cada país compartieron ciertas características similares al inicio de su existencia como ámbitos primarios de gobierno y administración.

En los tres casos, los gobiernos locales aparecieron como divisiones territoriales destinadas a la prestación de algunos servicios delegados y estuvieron supeditados a las disposiciones verticales de los gobiernos centrales. Asimismo, conforme aumentó la población de sus circunscripciones y se incrementaron los servicios que debían cubrir, iniciaron una serie de procesos políticos enfocados a ampliar de las facultades a su cargo, reforzar su autonomía con respecto de los ámbitos superiores de gobierno y contar con las condiciones mínimas para el desempeño de sus funciones.

Sin embargo, los resultados han sido cualitativamente diferentes. El desarrollo económico alcanzado por cada sociedad es, sin duda, un factor determinante para lo anterior. Sin embargo, la principal condicionante ha sido el tipo de estrategias que cada gobierno ha implementado para mejorar el desempeño de sus municipios.

En este sentido, una de las aportaciones más importantes de las experiencias norteamericana y española es la flexibilidad que la legislación en materia local otorga a las unidades de gobierno municipal para adoptar las estructuras administrativas más útiles para las localidades, y que en efecto puedan utilizarse en la práctica. Este hecho ha permitido la aplicación de sistemas gerenciales y la instauración de gobiernos locales extraterritoriales.

De esta forma, las conclusiones surgidas del estudio comparado entre los tres países radican en la conveniencia de abrir el debate para adecuar los gobiernos locales en México a la nueva realidad política del país, considerando la viabilidad de adoptar esquemas organizativos que retomen algunas características del modelo gerencial estadounidense

denominado Plan Concejo-Gerente, así como de los gobiernos locales supramunicipales españoles formados por la agrupación de municipios, ambos como innovaciones administrativas que ayudarían a mejorar la gestión local de los municipios mexicanos.

En el primer caso se parte del hecho tangible de la escasa profesionalización de los funcionarios municipales en México y la excesiva influencia de aspectos políticos para la prestación de servicios. Lo anterior, aunado a otros factores relevantes ya descritos, han generado administraciones ineficientes y con bajos niveles de legitimidad social.

La revaloración de los gobiernos locales en el país como ámbito básico del desarrollo y la participación ciudadana ha motivado que los ciudadanos exijan gestiones locales exitosas en periodos más reducidos. La competencia electoral ha conducido a que los partidos políticos necesiten candidatos y funcionarios que no sólo posean carisma o simpatía popular, sino también profesionales que garanticen administraciones satisfactorias que logren la aprobación social y, por ende, la permanencia en los puestos públicos locales.

Esto implica la conveniencia de delimitar claramente las áreas políticas y administrativas al interior de los ayuntamientos con el fin de agilizar los procesos de decisión e implementación de las políticas locales, lo cual conduce a la consideración del modelo gerencial como una propuesta viable para lograr lo anterior, en principio, *sólo para algunas ciudades del país.*

Como se ha visto en el capítulo dedicado a los Estados Unidos, este esquema tiene como principal objetivo profesionalizar los cargos públicos a través de la contratación de profesionales encargados de las áreas técnicas y administrativas de los ayuntamientos, disminuir la corrupción en el uso de los recursos, reducir los costos de operación derivados de la improvisación y carencia de planeación, y proyectar a la población la seguridad de que sus contribuciones se aplican en acciones concretas.

Aunque una posible implementación de este sistema no modificaría *per se* las condiciones imperantes en el ámbito local, sí contribuiría a mejorar los aspectos señalados mediante la utilización de personal capacitado en áreas estratégicas del municipio.

Sin embargo, debe subrayarse el hecho de que en principio sólo sería viable aplicarlo en ciertas ciudades mexicanas. Las cifras y datos disponibles del caso norteamericano

muestran que el tipo de ciudades que han adoptado el Plan Concejo-Gerente no son ciudades pequeñas o grandes metrópolis, ya que las primeras no cuentan con los recursos financieros ni con la infraestructura necesaria para su sostenimiento, y en las segundas los electores prefieren identificar un liderazgo político fuerte y representatividad en el ayuntamiento.

Las ciudades medias de Estados Unidos —entre 10 mil y 500 mil habitantes— se adaptan mejor al Plan debido a que su gama de servicios aún se encuentra en posición intermedia entre elevados niveles de complejidad y requerimientos considerados “tradicionales” o “normales”. Asimismo, poseen una relativa solvencia financiera y burocracias no tan extendidas que pueden ser compatibles con la modificación en las reglas de operación.

De esta forma, los municipios urbanos mexicanos —por ejemplo, las capitales estatales o las segundas ciudades medias de las entidades federativas— estarían en condiciones de aplicar programas pilotos con alguna variante del Plan Concejo-Gerente diseñada de acuerdo a las características, problemáticas, posibilidades y alcances de cada localidad.

Existen diversas críticas a la aplicación de estas estrategias de gestión —desde aquéllas en contra de la concesión de algunos servicios públicos hasta las totalmente opuestas a la reducción del Estado— bajo el argumento de que han funcionado *sólo* en gobiernos dedicados a “administrar” más que a erradicar retrasos como la marginación, la pobreza y la carencia de infraestructura básica, lo cual, afirman, requiere más política, acuerdos partidistas y relaciones intensas con los otros ámbitos de gobierno.

Pese a que esta afirmación es correcta en un buen número de municipios mexicanos, la pluralidad y heterogeneidad de estos permite ubicar determinadas ciudades donde sería factible incluir la figura del “gerente” para encargarse de las áreas administrativas del municipio. Asimismo, la descripción del caso hondureño —cuyas municipalidades se encuentran indiscutiblemente en posiciones inferiores, de mayor atraso y marginación, y con grados de inestabilidad políticas más altos que las mexicanas— comprueba la posibilidad de aplicar este esquema en sociedades latinoamericanas y, en especial, en nuestro país.

Otra de las consecuencias favorables de la utilización de este modelo sería la apertura de opciones laborales para un amplio número de administradores públicos sin la imperiosa necesidad de pertenecer a partidos y organizaciones políticas. En el sistema norteamericano el órgano reclutador de profesionales disponibles es una asociación civil (ICMA) que, al menos en teoría, busca ofrecer el servicio de los gerentes sin importar la filiación partidista o la vinculación con un determinado grupo de presión u organización social.

La capacidad, experiencia y habilidades de los integrantes de esta asociación son determinantes para acceder a los puestos públicos. Cifras del año 2000 mostraron que 77% de los gerentes contaban con experiencia previa y 63% tenían grado de maestría. Este hecho es destacable porque aporta elementos para fortalecer estructuras burocráticas en las que uno de sus valores rectores —quizás el más importante— sea la *meritocracia*, es decir la ocupación de cargos de dirección gubernamental por las capacidades y aptitudes mostradas en el desempeño laboral y no sólo por la pertenencia a partidos, corrientes ideológicas o simpatías personales.

Sobre este tema, el estado ideal de la administración pública mexicana en el futuro —incluyendo la local— será la implementación del servicio civil de carrera, aunque una variante del modelo gerencial diseñada de acuerdo con las características mexicanas puede iniciar este proceso en los gobiernos locales.

A pesar de que la dicotomía política-administración es imposible de romper del todo, la idea central no es restar al ayuntamiento su función de encargado de los asuntos de interés público locales o entregar el manejo del municipio a la iniciativa privada, sino desplazar a funcionarios improvisados y con bajos perfiles (o en su caso, auxiliarlos) por administradores profesionales con conocimientos en ciencia política.

En este sentido, la experiencia norteamericana también provee una opción para los gobiernos locales que no desean incorporar a un gerente externo por diversas razones (desconfianza, inercias administrativas). Este es el caso de los "administradores" que auxilian al ejecutivo local "político" en la atención de los asuntos de la ciudad.

El administrador o funcionario jefe ejecutivo es miembro del mismo partido político que el del alcalde y algunos concejales, sin embargo, retiene la categoría de "experto" y "profesional" en la gestión local, es decir cada instituto político cuenta con personal

calificado —con la categoría de gerente—para colaborar en los gobiernos locales que encabezen, con el fin de dar buenos resultados a la población que se reflejen en la permanencia en el poder local en los siguientes comicios.

En suma, en este ejemplo los ayuntamientos buscan profesionalizar la administración local pero acuden a sus propias estructuras políticas para designar a personal calificado en la prestación de servicios públicos.

En el caso mexicano lo anterior implicaría la formación de institutos al interior de los partidos políticos dedicados a la capacitación y formación de cuadros profesionales de administración local, con el objetivo de asistir a los miembros de sus partidos cuando estos accedan al gobierno municipal. Hasta hace pocos años lo anterior hubiera significado la intervención de ámbitos ajenos en la gestión local, generando reacciones adversas o resistencias partidistas. Sin embargo, la existencia de comicios con mayor grado de transparencia, determinados en su mayoría por la evaluación que realizan los electores de sus autoridades, hace necesaria la presencia de profesionales en la administración que en ocasiones no pueden ser provistos por las dirigencias partidistas municipales o estatales.

Por otro lado, la probable aplicación del Plan Concejo-Gerente en México requiere revisar los aspectos débiles que tiene esta estrategia en Estados Unidos. El primero de ellos es la carencia de un marco normativo que impida la destitución sin fundamentos de los gerentes cuando entren en conflicto o mantengan diferencias con los miembros del ayuntamiento a pesar de haber mostrado capacidad en su desempeño. En segundo término, debe considerarse establecer ordenamientos legales que determinen el comportamiento de los gerentes más allá de "códigos de ética" de aplicación discrecional, como actualmente sucede en ICMA. De igual forma, es necesario establecer quién se responsabilizará de los servicios públicos cuando el gerente sea destituido por el ayuntamiento.

Los términos "gerente" o "administrador profesional" causan rechazo a los miembros de partidos y burocracias gubernamentales, quienes los asocian con las figuras de funcionarios *teocráticos* sin sensibilidad política ni capacidad para la competencia electoral. Sin embargo, los propios miembros de partidos, las autoridades municipales electas y, principalmente, la ciudadanía, cada vez valoran más la presencia de personal calificado en la administración local, que resuelva con menores costos y en periodos más

reducidos de tiempo aquéllas funciones que estén al alcance de las estructuras municipales, cuyo desempeño sea sujeto de rendición de cuentas y que proyecten programas de desarrollo municipal y regional a futuro.

En este contexto, la figura del gerente (o cualquier otra denominación que quiera otorgársele para el caso mexicano) contribuiría a mejorar la gestión local, a la permanencia de partidos políticos en el poder municipal y a que la población renueve la legitimidad en sus autoridades, dando lugar a mayores niveles de gobernabilidad.

Hoy en día parece lejana y hasta ficticia la posibilidad (y necesidad) de considerar complementar el esquema único de gobierno local multipropósito que existe en México. La utilización de sistemas gerenciales es aún motivo de rechazos y fobias entre los funcionarios locales principalmente por su asociación con prácticas que no son acordes a nuestra idiosincrasia y tradición administrativa local.

Sin embargo, la tendencia que puede observarse en el país, tanto ciudadana como de gestión, indican que en el futuro próximo deberán replantearse y repensarse las estructuras locales para intentar solucionar los problemas que a lo largo del siglo XX habían quedado pendientes en gran medida por el excesivo control político y ausencia total de competencia electoral durante el gobierno no democrático del Partido Revolucionario Institucional.

El cambio político del año 2000 es uno de los principales factores que incidirán en que, a través de prácticas y reclamos basados en el incipiente sistema democrático, la población modifique sus percepciones sobre el papel de la administración local, otorgándole un mayor peso a la eficiencia, la reducción de costos, la rendición de cuentas, la presencia de profesionales en la gestión local, el establecimiento de relaciones intergubernamentales fluidas a pesar del origen partidario divergente, valores como la meritocracia, la asociación de gobiernos locales para enfrentar problemas comunes, entre otros, más que a políticos carismáticos o simpáticos (alcaldes y regidores) que poca o nula idea tienen sobre la administración de un municipio.

En la población existe la preocupación por estas cuestiones. La ciudadanía comienza a valorar más actitudes y aptitudes diferentes en sus autoridades que aquéllas que fueron la única opción que por años rigieron el destino de los municipios mexicanos. En este sentido, la persistencia rígida del actual modelo de gobierno local multipropósito en México no

resistirá los nuevos requerimientos sociales por lo que tendrán que plantearse soluciones alternas.

La desconfianza y paulatino rechazo de la población hacia los políticos, hacia la ineficiencia y los resultados de gestión limitados obligará a que los partidos políticos consideren utilizar alguna variante del Plan Concejo-Gerente, ya sea en su forma externa — con un gerente profesional contratado—o interna —administradores provenientes de sus propias bases—para seguir manteniendo el poder municipal y aspirar a tener mayor presencia en otros ámbitos de gobierno.

La segunda parte de las conclusiones finales retoma la experiencia española en la conformación de gobiernos locales supramunicipales para atender los problemas que comparten municipios que forman continuidades geográficas.

En el caso español, esto responde al fenómeno del inframunicipalismo (demasiados municipios con escasa extensión territorial y población). En México, aun cuando el número total de municipios no es alto con relación al tamaño del territorio, existen condiciones que hacen viable la consideración de esta opción en el debate municipal. Una de ellas es la elevada cantidad de pequeñas localidades y comunidades que se encuentran dispersas y alejadas de la cabecera municipal que no se consideran municipios, pero que representan un fenómeno extendido en el país que ha llevado a las legislaturas locales a crear la figura de las autoridades municipales auxiliares.

Aunado a lo anterior, fenómenos como la migración del campo a la ciudad y el crecimiento de las concentraciones urbanas han originado el incremento del número de municipios conurbados o metropolitanos y la emergencia de problemas comunes que para su solución requieren estrategias más allá de los convenios de colaboración y asociación previstas en el actual marco legal municipal, en la mayor parte de los casos esporádicos, sujetos a condicionantes políticas o al periodo de gestión de los ayuntamientos.

Tradicionalmente se ha pensado que en el país sólo tres o cuatro ciudades poseían las particularidades de las áreas metropolitanas (continuidad geográfica, población flotante, urbanización, requerimientos compartidos). Sin embargo, el censo del año 2000 ha mostrado que junto a las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y

Monterrey, existen 145 municipios con estas características en 23 de las 32 entidades federativas, concentrando 44.82% del total de la población. Las continuidades geográficas se componen desde dos municipios —por ejemplo las zonas metropolitanas de las ciudades de Aguascalientes, Colima, León, Veracruz, Zacatecas— hasta por seis (Oaxaca) o 13 (Puebla).

A lo largo de la historia del país han existido intentos de gestión metropolitana, aunque sus principales defectos han sido el carácter vertical de su formación, es decir surgieron como iniciativa de los gobiernos estatales y no como resultado del consenso de los ayuntamientos involucrados. Además, en la actualidad hay nulas posibilidades de formar unidades de gobierno metropolitanos porque supondrían crear un “cuarto nivel de gobierno” o “autoridades intermedias” entre el estado y los municipios, ambas disposiciones prohibidas en el texto vigente del artículo 115 constitucional.

La experiencia española otorga dos posibilidades para la agrupación de municipios: una voluntaria (mancomunidades) y otra creada por las comunidades autónomas (comarcas y áreas metropolitanas). Considero mejor el caso español en gobiernos extraterritoriales, en especial el referente a la formación de mancomunidades, que el norteamericano para su posible aplicación en México debido a que los distritos especiales poseen un grado más alto de complejidad organizacional y técnica en las responsabilidades a su cargo, lo cual causaría resistencias e impactos negativos en las estructuras locales mexicanas.

El proceso de formación de las agrupaciones municipales intenta no restar autonomía y representatividad a los municipios que desean unirse: al contar con representantes en los órganos de gobierno y administración se busca que la toma de decisiones se realice en sesiones colegiadas que expongan y defiendan los distintos intereses. Sin embargo, no hay que dejar de lado la dificultad que representa evitar que el municipio más importante en términos de influencia política y recursos financieros tengan un mayor peso en la operatividad de la agrupación, aunque puede considerársele un polo de desarrollo regional.

La formación de agrupaciones municipales o áreas metropolitanas para la prestación de servicios como urbanismo, transporte y vialidad, agua potable, tratamiento de aguas residuales, recolección de basura, conservación ecológica, entre otros, sería, en primera

instancia, la opción más viable para mejorar la gestión de municipios que conforman continuidades geográficas y comparten problemáticas.

Los conflictos que a diario aparecen en las zonas conurbadas de diferentes regiones del país obligan a plantear a la brevedad la posibilidad de incorporar esta unidad de gobierno local como una estrategia complementaria a los procesos de descentralización de funciones y recursos, así como del fortalecimiento de las autoridades municipales auxiliares.

El hecho de que los ciudadanos tengan que acatar dos disposiciones jurídicas y administrativas diferentes sobre el mismo asunto, cotidianamente, por una frontera territorial rebasada por la expansión urbana, resulta contraproducente para el mejoramiento de los servicios públicos y la operatividad de las zonas conurbadas.

La incorporación de las figuras planteadas al final de la investigación para el caso mexicano requieren, de manera inevitable, reformas al marco jurídico municipal vigente. Aunque el aspecto legal no se encuentra dentro de los alcances de esta tesis, considero necesario señalar en términos generales las modificaciones que habría que realizar en los tres ámbitos de la federación para darles sustento normativo.

En primer término se requiere modificar los criterios que han regido la estructuración de los gobiernos locales para complementar la figura del ayuntamiento y el presidente municipal con la del gerente municipal, es decir otorgar mayor flexibilidad al marco jurídico vigente —el artículo 115 constitucional— para que figuras auxiliares sean consideradas válidas en el gobierno y administración municipal. Estos criterios generales deberán incluirse, a su vez, en la legislación estatal —leyes orgánicas municipales y constituciones locales—. Por último, los bandos municipales deben adicionar la facultad de establecer ordenanzas locales que creen la oficina del gerente municipal a la lista de atribuciones que poseen los miembros del ayuntamiento, definiendo los procedimientos para nombrar y remover al gerente, sus poderes y facultades, las limitaciones y atribuciones del ayuntamiento con respecto al gerente, entre otras. Asimismo, deberá derogarse el enunciado que prohíbe la formación de entidades intermedias entre el municipio y el estado en el artículo 115 de la Constitución, con el fin de poder estructurar unidades

supramunicipales de gobierno local mediante la agrupación de municipios conurbados para la prestación de servicios específicos.

Las consideraciones anteriores no buscan restar importancia al ámbito político en la administración municipal, exaltando las ventajas que un método más cercano a las corporaciones privadas tendría en los gobiernos locales mexicanos. Por el contrario, tratan de justificar por qué es necesaria la separación de las funciones ejecutivas-legislativas de aquellas administrativas como un medio indispensable para facilitar la permanencia de fórmulas políticas en el poder local a través de una gestión que beneficie e impacte a los electores.

Asimismo, a pesar de que comparto la opinión sobre el riesgo de copiar directamente instituciones y prácticas usadas en el exterior, así como de trasladar procesos y dinámicas de la iniciativa privada al gobierno, sí considero necesario complementar las estructuras municipales en México retomando algunos aspectos viables de experiencias tanto extranjeras —pero vinculadas estrechamente al caso mexicano— como de administración con parámetros diferentes a los comúnmente seguidos en el sector público.

Es difícil conocer con exactitud cuál será el destino del municipio como órgano básico de gobierno promotor del desarrollo y la participación ciudadana. Sin duda, deberá ser reformado para responder a las nuevas prácticas políticas y administrativas que se están presentando en el país. Las propuestas surgidas de las conclusiones de este estudio comparado representan una contribución al debate sobre la reforma municipal que diversos autores han planteado como urgente y necesaria. Figuras como la implementación del servicio civil de carrera en la administración pública municipal, la segunda vuelta electoral en los comicios municipales, la extensión del periodo constitucional de gestión a cuatro o seis años, la posibilidad de reelección consecutiva de las autoridades municipales, la fusión o desaparición de municipios, el incremento de municipios que respeten las prácticas de los grupos indígenas en diversas entidades, la conformación de gobiernos metropolitanos, la elección de los miembros del ayuntamiento a través de distritos municipales y la instauración del modelo gerencial para los gobiernos locales mexicanos, constituyen

algunas de las propuestas para mejorar la calidad de los servicios, la representatividad y la legitimidad que históricamente ha caracterizado a los municipios como primer ámbito gubernamental con el que cualquier ciudadano tiene contacto.

Esta investigación representa una primera fase en la incorporación de los temas abordados en el debate municipal. Su carácter es descriptivo para mostrar de manera general y en primera instancia el estado en que se encuentran los gobiernos locales de los países que influyeron en la definición de las unidades locales en México, así como las estrategias aplicadas en cada país para contar con los resultados que actualmente cada ámbito posee.

El trabajo abre rutas de investigación que deberán ser desarrolladas y abordadas con minuciosidad a futuro, por ejemplo la definición precisa de las ciudades susceptibles de aplicar alguna variante del Plan Concejo-Gerente; la especificación del perfil del gerente, sus funciones y causas de separación de los ayuntamientos; el diseño de gobiernos metropolitanos delimitando los servicios a su cargo y el alcance de los mismos; la implementación del servicio civil de carrera en los municipios; la creación de institutos partidistas destinados a crear cuadros de administración local; la modificación de planes de estudio universitarios enfocados a crear administradores especialistas en el ámbito municipal, entre otros.

Las propuestas que realizo necesitan largos periodos de negociación y acuerdo entre los actores políticos, así como procesos de adaptación tanto de la ciudadanía como de los miembros de la administración pública a nuevos valores de actuación, desempeño y rendición de cuentas.

Considero que el principal impulso para complementar las estructuras vigentes provendrá precisamente de los involucrados en la gestión local, es decir funcionarios municipales, ciudadanos, miembros de grupos políticos locales, investigadores y académicos, en el sentido de que las modificaciones planteadas en este trabajo son útiles en circunstancias y escenarios ya experimentados por otros países y a los que está arribando México, por lo que pueden discutirse para incorporarlas en la normatividad vigente con las adecuaciones pertinentes.

Las contribuciones que cada uno de ellos pueda realizar serán realmente útiles para incentivar el ámbito de gobierno que por muchos años ha permanecido supeditado a decisiones verticales, sin los recursos suficientes y subestimado de su verdadera dimensión política y administrativa.

Los municipios son un campo ideal para incidir, de forma real, en el nivel de vida y expectativas de los ciudadanos. La vinculación entre gobernantes y gobernados tiene características tan cercanas que motivan a tomar acciones decisivas para transformar los atrasos que se presentan en este ámbito de gobierno. El municipio mexicano está entrando en una etapa de transformaciones que deben ser aprovechadas para generar, en efecto, un cambio cualitativo del modo de vida social desde el origen, desde la base. Es más viable formar desde este ámbito ciudadanos y autoridades diferentes, con nuevos valores y con responsabilidades compartidas para alcanzar nuevos escenarios de convivencia y desarrollo. Aprovechemos la oportunidad que se nos ha presentado a los miembros de esta generación.

Cuadro Comparativo de los Gobiernos Locales en Estados Unidos, España y México.<sup>241</sup>

Tema	Estados Unidos	España	México
Sistema de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado Autonómico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Federal</li> </ul>
Estructura de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder Legislativo (Cámara de Representantes y Senado).</li> <li>Poder Ejecutivo (Presidente).</li> <li>Poder Judicial (Suprema Corte).</li> <li>50 estados soberanos.</li> <li>87 mil 453 unidades de gobierno local (cifra de 1997).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado).</li> <li>Jefe de Estado (Rey de España).</li> <li>Jefe de Gobierno (Presidente).</li> <li>Poder Judicial (Consejo General del Poder Judicial).</li> <li>17 comunidades autónomas.</li> <li>50 provincias.</li> <li>8 mil 97 municipios (cifra de 1996).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado).</li> <li>Poder Ejecutivo (Presidente).</li> <li>Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación).</li> <li>32 entidades federativas (31 estados y un Distrito Federal).</li> <li>2 mil 430 municipios (cifra de 2002).</li> </ul>
Gobierno Local (definición)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cualquier entidad de gobierno que no es claramente estatal o federal y que puede incluir a los gobiernos locales generales (condados, municipalidades, pueblos) como a los gobiernos locales con propósitos especiales (distritos especiales, distritos escolares).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, regido por un ayuntamiento y que es, con frecuencia, la base de la división territorial de un estado.</li> </ul>
Normatividad del ámbito local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Legislaciones estatales.</li> <li>Cartas Municipales (actas especiales, actas generales, actas opcionales, estatutos de autogobierno).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución.</li> <li>Ley Reguladora de Bases del Régimen Local.</li> <li>Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.</li> <li>Carta Europea de Autonomía Local.</li> <li>Ordenamientos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución.</li> <li>Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales.</li> <li>Bandos de Policía y Buen Gobierno.</li> <li>Reglamentos municipales.</li> </ul>

<sup>241</sup> Elaboración propia.

Tema	Estados Unidos	España	México
Tipos de Gobierno Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos locales multipropósitos (condados, municipios y municipalidades)</li> <li>Gobiernos locales con propósitos específicos (distritos especiales y distritos escolares).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entes locales constitucionalmente garantizados (municipio, provincia y administración local insular de cabildos y concejos).</li> <li>Entes opcionales de ámbito menor al municipio: caserios, parroquias, aldeas, barrios; unidades supramunicipales: comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipio.</li> <li>Creaciones de los estados: autoridades municipales auxiliares y municipios de usos y costumbres.</li> </ul>
Servicios locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo y planeación, vivienda, urbanismo, carreteras y caminos, transporte, educación y capacitación, actividades culturales, bibliotecas y museos, recreación, salud y asistencia social, policía, protección contra el fuego, mercados, cementerios, control de la contaminación, recursos naturales, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alumbrado público, cementerios, recogida de residuos, limpieza, agua potable, alcantarillado, protección civil, ordenación urbanística, protección del medio ambiente, turismo, suministro de gas y calefacción, mataderos, mercados, transporte público de viajeros, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas de manera obligatoria, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, limpia, recolección, disposición de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y las demás que determinen las legislaturas estatales.</li> </ul>
Integración de los gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Condados.</li> <li>a) <i>Comisión</i>. Junta electa compuesta entre dos y cien miembros. Designan al alcalde aunque la Junta también puede tener funciones ejecutivas.</li> <li>b) <i>Ayuntamiento-Gerente/Administrador</i>. Se elige al cuerpo colegiado (ayuntamiento, junta o comisión) y al alcalde quienes designan a un gerente o administrador.</li> <li>c) <i>Ayuntamiento-Ejecutivo</i>. Alcalde y ayuntamiento electos de manera separada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipio.</li> <li>a) Se compone de dos niveles integrados por los órganos de gobierno municipal como el Pleno, el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y la Comisión de Gobierno. Se eligen concejales para formar al ayuntamiento. El alcalde se elige de entre los miembros de la planilla de concejales más votada. El total de concejales se denomina Corporación Municipal. El Pleno del Ayuntamiento se forma con los concejales, el alcalde, el secretario y el interventor del ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Municipio.</li> <li>a) Se integra por el Ayuntamiento compuesto por síndicos y regidores, el presidente municipal y los organismos encargados de las diferentes áreas de la administración (secretaría del ayuntamiento, tesorería, registro civil, etc.). El alcalde encabeza la lista de candidatos al ayuntamiento. Miembros de otros partidos pueden ocupar puestos de representación proporcional.</li> </ul>

Tema	Estados Unidos	España	México
Integración de los gobiernos locales (cont.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Municipalidades.</b></li> <li>a) <i>Alcalde-Ayuntamiento.</i> Elección por separado del alcalde y el ayuntamiento. El alcalde puede tener poderes limitados o concentrar la autoridad. También puede auxiliarse por un funcionario ejecutivo.</li> <li>b) <i>Comisión.</i> Elección de un cuerpo colegiado que combina funciones legislativas y poderes administrativos. El alcalde se designa de entre sus miembros.</li> <li>c) <i>Ayuntamiento-Gerente.</i> Elección por separado de alcalde y ayuntamiento. Nombran a un gerente o jefe ejecutivo encargado del área administrativa.</li> <li>• <b>Municipios.</b></li> <li>a) <i>Reunión del Pueblo.</i> Los ciudadanos eligen a la Junta gobernante y funcionarios alternos. La elección se puede hacer a través de representantes (<i>reunión representativa del pueblo</i>).</li> <li>b) <i>Ayuntamiento-Administrador.</i> La asamblea general o los representantes nombran al ayuntamiento, y éste a un administrador/gerente.</li> </ul>	<p>b) En los municipios que han adoptado el modelo gerencial el alcalde y el comité ejecutivo designan a un gerente o directivo que se encarga de la gestión local.</p>	<p>b) Las autoridades municipales auxiliares son designadas por voto directo de los ciudadanos, entre una terna propuesta por la comunidad, por acuerdo de cabildo, entre otros. Pueden existir presidentes municipales auxiliares, delegados, subdelegados, jefes de sección, etc. Los primeros pueden estar auxiliados por algunos regidores.</p> <p>c) Los municipios de usos y costumbres son electos a través de la Asamblea General Comunal en la que participan todos los ciudadanos de los municipios indígenas para designar al presidente municipal, al administrador de justicia, al comisario agrario y al encargado de las fiestas religiosas.</p>

Tema	Estados Unidos	España	México
Gobiernos locales extra-territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si. Unidades de propósitos limitados para desarrollar una o algunas funciones.</li> <li>• Distritos especiales por función (protección contra incendios, conservación del suelo, vivienda y desarrollo comunitario, recursos naturales, tratamiento de aguas residuales, entre otros).</li> <li>• Distritos especiales por área (regionales, metropolitanos, coincidentes, adyacentes a las ciudades y en áreas rurales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si. Agrupaciones de municipios para prestar uno o varios servicios (urbanismo, transporte, salubridad, medio ambiente, entre otros).</li> <li>• Agrupaciones municipales creadas por las Comunidades Autónomas (comarcas y áreas metropolitanas).</li> <li>• Agrupaciones municipales creadas por iniciativa de los municipios (mancomunidades).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. La legislación federal en materia local solo permite la coordinación y asociación entre municipios sin crear un ámbito extraterritorial de gobierno que agrupe a municipios conurbados.</li> </ul>
Integración de los gobiernos locales extra-territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distritos Especiales.</li> <li>a) Los gobernadores, alcaldes y ayuntamientos designan a los integrantes de la Junta de Directores o Comisionados (órgano de gobierno). El control operacional está a cargo de un gerente general o director ejecutivo, quien designa a los miembros de su <i>staff</i> divididos en dos áreas: administración interna (finanzas, jurídico, personal) y operativa (construcción, ingeniería, planeación). Reformas recientes han permitido votar a la población para elegir a los directores ejecutivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comarcas.</li> <li>b) Son creadas por las comunidades autónomas quienes definen sus órganos de gobierno, los cuales están formados por representantes de los municipios agrupados y de las autonomías.</li> <li>• Mancomunidades.</li> <li>b) La agrupación de municipios es voluntaria. Los órganos de gobierno y administración se componen por representantes oficiales de los municipios. Los cargos de secretario, contador, tesorero y gerente pueden ser ocupados por personal propio de la mancomunidad, del municipio más importante de la agrupación o relevados anualmente entre integrantes de los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay gobiernos locales extraterritoriales.</li> </ul>

Tema	Estados Unidos	España	México
Integración de los gobiernos locales extraterritoriales (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas Metropolitanas.</li> <li>a) Creadas por las comunidades autónomas previa audiencia de la administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones involucradas. Los órganos de gobierno y administración son determinados por la legislación de las autonomías.</li> </ul>	
Modelos gerenciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí. Incorporación al gobierno local de "expertos" responsables de la aplicación de las políticas decididas por el ayuntamiento o concejo.</li> <li>• <i>Plan Concejo-Gerente</i>. Presente en todos los gobiernos multipropósitos, consiste en la elección de representantes para el ayuntamiento o concejo, incluido el alcalde, quienes determinan las políticas por aplicar, pero delegan esa responsabilidad en la figura del gerente que integra su propio <i>staff</i> para la atención de los asuntos locales.</li> <li>• <i>Districtos Especiales</i>. Existe un concejo administrador (Junta de Directores o Comisionados), integrado por representantes de los sectores que soportan al distrito especial (gobernadores, alcaldes, ayuntamientos), quienes designan el control operacional a un gerente general o director ejecutivo. Funciona bajo el criterio de <i>fee for service</i> (pago por servicio).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí. El alcalde y el Comité Ejecutivo de los ayuntamientos contratan a profesionales para la aplicación de las políticas decididas por el concejo.</li> <li>• Su utilización no es común en los entes locales, sin embargo existe en algunos municipios de las comunidades autónomas de Valencia y Cataluña. Sigue la estructura del Plan Concejo-Gerente norteamericano: el alcalde y un comité ejecutivo encabezado por el Teniente de Alcalde denominan a un gerente o directivo que se encarga de la gestión pública.</li> <li>• En la ciudad de Barcelona existen dos niveles gerenciales: una coordinación directiva representada por el "gerente de gerentes" (una especie de coordinación general de ejecutivos) y los directivos de servicios, responsables de los entes instrumentales y áreas administrativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No. Han existido experiencias de gestión local en que se han aplicado esquemas que retoman prácticas de las corporaciones privadas para la prestación de servicios (concesiones, convenios, empresas paramunicipales, entre otros), pero no se ha aplicado un plan parecido al concejo-gerente, es decir no hay una distinción clara entre los asuntos "políticos" de los "administrativos", por lo que los representantes electos toman el control de las operaciones técnicas de la gestión local.</li> </ul>

Tema	Estados Unidos	España	México
Integración del modelo gerencial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Plan Concejo-Gerente.</i></li> <li>a) La representación popular y el poder político se encuentran en las figuras del concejo (ayuntamiento) y el alcalde. Las operaciones diarias de la comunidad las administra un gerente profesional.</li> <li>b) El concejo se integra hasta por 12 miembros, incluyendo al alcalde. Define las políticas, proyectos a largo plazo, metas y representan a los ciudadanos.</li> <li>c) El alcalde tiene un papel simbólico de liderazgo, coordinación y promoción de la buena relación entre los gobernados y los gobernantes, así como entre estos últimos.</li> <li>d) El gerente es contratado para ejecutar las responsabilidades administrativas y supervisar su desempeño.</li> <li>e) Las ciudades adoptan el Plan Concejo-Gerente a través de sus cartas constitutivas, ordenanzas locales o leyes estatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Modelo gerencial o de directivos profesionales.</i></li> <li>a) Similar al Plan Concejo-Gerente norteamericano. Se separan las funciones políticas y directivas de los municipios para distinguir los decisores de políticas y los ejecutores.</li> <li>b) El ayuntamiento es el órgano de representación política.</li> <li>c) El alcalde posee liderazgo y promueve la participación.</li> <li>d) El gerente o director de áreas funcionales es responsable de la administración local.</li> <li>e) Este sistema no se ha extendido a todos los gobiernos locales españoles, sólo algunos municipios de Cataluña y Valencia lo tienen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En los municipios mexicanos no se encuentra la figura del gerente o profesional ejecutivo para la gestión local.</li> </ul>
Tipo de elecciones locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría de los comicios son no partidistas, es decir los ciudadanos interesados compiten en las elecciones sin el apoyo de los partidos, soportados por sus propios recursos y apelando al contacto directo con los electores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comicios partidistas, altamente competidos. Han originado una presencia considerable de partidos locales o regionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones partidistas, no se permiten candidaturas independientes. Escasa presencia de partidos locales o regionales, predominan los tres grandes partidos nacionales en los comicios municipales.</li> </ul>

Tema	Estados Unidos	España	México
Elección directa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunión del Pueblo.</li> <li>a) Los habitantes de los pueblos de Nueva Inglaterra se reúnen anualmente para elegir a sus autoridades municipales. Pueden participar todos los ciudadanos en la Asamblea para votar y ser votados.</li> <li>b) Algunos cargos perduran por varios años (secretario, tesorero, jefe de policía).</li> <li>c) La votación también puede realizarse a través de representantes de los ciudadanos (reunión representativa del pueblo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos entes de ámbito inferior al municipio como los caseríos, las parroquias, los barrios y las aldeas eligen directamente a sus autoridades o representantes ante el municipio.</li> <li>• Sin embargo, no constituyen un tipo determinado de división territorial, ya que son entes jurídico-administrativos singulares, con una delimitación que afecta exclusivamente el ámbito de ejercicio de sus competencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Municipios de Usos y Costumbres.</li> <li>a) Los indígenas de Oaxaca se reúnen cada tres años en Asamblea General Comunal para elegir a sus representantes en el ayuntamiento. Pueden votar todos los "ciudadanos" (los originarios de esas zonas).</li> <li>b) Existe un sistema escalafonario en el que los indígenas van ocupando diversos puestos en el ayuntamiento antes de ser las principales autoridades (el sistema de cargos).</li> </ul>

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulo I.

- Albi, Fernando, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "Hacia un nuevo federalismo", en *Política Nueva*, número 33, vol. 6, año VIII, México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, mayo de 1996.
- Alzaga, Oscar, *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, Editorial del Foro, 1978.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1994.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, FCE, 1997.
- Caminal, Miguel, "Nacionalismo y federalismo", en Joan Antón Mellón, *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Canel, José, "Gobierno local en el Estado Autonómico Español", en *Revista del Colegio*, número 5, año III, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995.
- Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, *El Federalismo Mexicano. Elementos para su Estudio*, México, Senado de la República, LVI Legislatura, 1995.
- Croisat, Maurice, *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994.
- Cuvillier, Armand, *Proudhon. Textos Escogidos*, México, FCE, 1986.
- De Savigny, Jean, *¿El Estado contra los Municipios?*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978.
- Del Águila, Rafael (edit.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 1997.
- Díaz Carrera, César, *El Federalismo Global*, Madrid, Unión, 1989.
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.
- , "Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1997.
- Fernández Carvajal, Rodrigo, estudio preliminar de Ernesto Renán, *¿Qué es una Nación?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

- García del Castillo, Rodolfo, *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*, México, CIDE-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , "Los gobiernos locales en México ante el nuevo federalismo", en *Política y Cultura*, número 7, México, UAM-X, 1996.
- García Guitián, Elena, "Estructura territorial del Estado", en Rafael del Águila (edit.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 1997.
- Guerrero, Manuel Alejandro, *El Estado*, México, Ediciones de la Escuela de Derecho del Centro de Estudios Superiores C.T.M. "Justo Sierra O'Reilly", 1998.
- Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1982.
- Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1997.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry y Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy Government in America*, USA, Houghton Mifflin Company, 1993.
- Kymlicka, Will, "Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo", en *RIPF*, número 7, 1996.
- Labastida, Horacio, *Las Constituciones Españolas*, México, FCE-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- Lijphart, Arend, *Las Democracias Contemporáneas. Un Estudio Comparativo*, Barcelona, Ariel, 1987.
- Lockard, Duane, "Local government", en David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.
- Martínez, Héctor y Alejandro Méndez, *El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales. Una Revisión Bibliográfica*, documento de trabajo número 45, México, CIDE, 1997.
- Mellón, Joan Antón, *Ideologías y Movimientos Políticos Contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Editorial Porrúa, 1971.
- Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Great Britain, Edward Elgar Limited, 1994.
- Peterson, Paul E., *The Price of Federalism*, Washington, The Brookings Institution, 1995.
- Política Nueva*, número 33, volumen 6, año VIII, México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, A.C., mayo de 1996.
- Política y Cultura*, número 7, México, UAM-X, 1996.
- Renán, Ernesto, *¿Qué es una Nación?*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985.

*Revista del Colegio*, número 5, año III, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995.

*RIPF*, número 7, 1996.

Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998.

Sánchez Martínez, José Alberto, "Consideraciones teóricas para analizar el papel de los gobiernos locales en los años noventa", en *Revista del Colegio*, número 5, año III, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995.

Sills, David L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, USA, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.

Spencer, Wright Deil, *Understanding Intergovernmental Relations*, USA, Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Velasco, Gustavo R., prólogo a *El Federalista*, México, FCE, 1994.

## Capítulo II.

Blair, George S., *El Gobierno Local en Estados Unidos*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1966.

*Ciudades Internacionales*, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, Cuarto Trimestre de 1996.

*Ciudades que Funcionen. El Proyecto de Desarrollo Municipal Hondureño*, Washington, ICMA, 1994.

Colman, William G., *State and Local Government and Public-Private Partnerships*, USA, Greenwood Press, 1989.

*El Plan Concejo-Gerente. Preguntas y Respuestas*, ICMA.

Elliot, Jeffrey M., y Sheikh R. Ali, *The State and Local Government Political Dictionary*, San Bernardino, The Borgo Press, 1995.

Florestano, Patricia S., y Vincent L. Marando, *The States and the Metropolis*, New York, Marcel Dekker, 1981.

Frug, Gerard E., "The City as a legal concept", en Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorsey Press, 1988.

*Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, número 58, México, INAP, 1996.

- Garnett, James L., "Organizing and reorganizing state and local government", en Jack Rabin y Dan Dodd (eds.), *State and Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker, 1985.
- Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, FCE, 1982.
- Hansell, William H., "El gobierno concejo-gerente: una modalidad de gobierno cuyo momento es propicio... de nuevo", *Ciudades Internacionales*, número IV, tomo VIII, USA, ICMA, Cuarto Trimestre de 1996.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry y Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy Government in America*, USA, Houghton Mifflin Company, 1993.
- Johnson, William C., *Public Administration. Policy, Politics and Practice*, USA, The Dushkin Publishing Group, 1992.
- Molt, Rodney L., *Home Rule for American Cities*, Washington, American Municipal Association, 1949.
- Norton, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government: a Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Great Britain, Edward Elgar Limited, 1994.
- Rabin, Jack y Dan Dodd (eds.), *State and Local Government Administration*, New York, Marcel Dekker, 1985.
- Shafritz, Jay M., *The Dorzey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago, The Dorzey Press, 1988.
- Spears, Eric K., "¿Manteniendo un balance de poder? Una revisión del federalismo de los Estados Unidos en los noventa", en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, número 58, México, INAP, 1996.
- Statistical Abstract of the United States*, USA, US Census Bureau, 2000.
- Svara, James H., "The Embattled Mayors and Local Executives", en Ronald E. Weber y Paul Brace, *American State and Local Politics*, New York, Chatham House Publishers, 1999.
- The Municipal Year Books 1984-2000*, International City/County Manager Association (IMCA), Washington, D.C.
- The Municipal Yearbook*, 1995.
- Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- U.S. Bureau of the Census, *County and City Data Book 1994*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1994.
- Walker, David B., "The rebirth of federalism: slouching toward Washington", en [www.min.net/~kala/fed/history.htm](http://www.min.net/~kala/fed/history.htm)

Weber, Ronald E. y Paul Brace, *American State and Local Politics*, New York, Chatham House Publishers, 1999.

### Legislación Consultada

*La Constitución de los Estados Unidos de América. Con notas explicativas*, Estados Unidos, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, 1987.

### Sitios Electrónicos Consultados

<http://icma.org>

[www.min.net/~kala/fed/history.htm](http://www.min.net/~kala/fed/history.htm)

### Capítulo III.

*Ajuntament de Barcelona*, en [www.bcn.es/castella/ajment/orgmun/corgmun3.htm](http://www.bcn.es/castella/ajment/orgmun/corgmun3.htm).

Ballesteros Fernández, Ángel, *Manual de Administración Local*, Granada, Comares, 1992.

Cánel, José, "Gobierno local en el Estado Autonomico Español", en *Revista del Colegio*, número 5, año III, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995.

Carrillo, Ernesto, *El Gobierno y la Administración Local en el Estado de las Autonomías*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo número 695.

Colomar Albajar, Juan, "Los modelos organizativos para la diversidad local", en *Informe Pi i Sunyer Sobre Gobierno Local en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals, 1997.

De Bernardo Ares, José Manuel y Enrique Martínez Ruiz (eds.), *El Municipio en la España Moderna*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 1996.

*Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, números 34-35, México, INAP, mayo-diciembre de 1989.

García de Enterría, Eduardo y Tomás-Rendón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, 1997.

*Geocrítica*, número 37, [www.ub.es/geocrit/sv-24.htm](http://www.ub.es/geocrit/sv-24.htm).

Hernández Lafuente, Adolfo, "España: Estado Autonomico", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, números 34-35, México, INAP, mayo-diciembre de 1989.

Herrera, Francisco, *Diccionario de Municipalismo*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2000.

*Informe Pi i Sunyer Sobre Gobierno Local en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autònòmics i Locals, 1997.

López Pulido, Joan-Perc, "El gerente municipal", en *Papers de Formació Municipal*, número 45, abril 1998, en [www.diba.es/11/pf-045.pdf](http://www.diba.es/11/pf-045.pdf).

Nadal, Francesc, "Poder municipal y espacio urbano en la configuración territorial del Estado liberal español (1812-1975)", en *Geocrítica*, número 37, [www.ub.es/geocrit/sv-24.htm](http://www.ub.es/geocrit/sv-24.htm).

*Papers de Formació Municipal*, número 6, octubre 1994, en [www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF](http://www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF).

-----, número 45, abril 1998, en [www.diba.es/11/pf-045.pdf](http://www.diba.es/11/pf-045.pdf).

-----, número 16, julio de 1995, en [www.diba.es/11/pfm016esp.pdf](http://www.diba.es/11/pfm016esp.pdf).

Pastor Milán, Joan Ramón, "Los gerentes en la administración local. Análisis de una joven experiencia", en *Papers de Formació Municipal*, número 6, octubre 1994, en [www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF](http://www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF).

*Revista del Colegio*, número 5, año III, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995.

Rueda, Isabel, "El mapa local y la supramunicipalidad", en *Informe Pi i Sunyer Sobre Gobierno Local en España*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autònòmics i Locals, 1997.

Ruiz Robledo, Agustín, *El Estado Autonomico*, Granada, INAP-Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, 1989.

Soto Valle, Juan Ignacio, "El espacio directivo en los gobiernos locales", en *Papers de Formació Municipal*, número 16, julio de 1995, en [www.diba.es/11/pfm016esp.pdf](http://www.diba.es/11/pfm016esp.pdf).

Vandelli, Luciano, *El Ordenamiento Español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

#### Legislación Consultada

*Constitución Española 1978*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática, 1979.

*Ley Reguladora de Bases del Régimen Local*, Boletín Oficial del Estado, abril 3, 1999, en [www.igsap.map.es/cia/dispo/17-85.htm](http://www.igsap.map.es/cia/dispo/17-85.htm).

*Real Decreto 2568/1986*, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), artículo 50.

#### **Sitios Electrónicos Consultados**

[www.bcn.es/castella/ajment/orgmun/eorgmun3.htm](http://www.bcn.es/castella/ajment/orgmun/eorgmun3.htm)

[www.cgpj.es/cgpj.html](http://www.cgpj.es/cgpj.html).

[www.congreso.es](http://www.congreso.es)

[www.diba.es/11/pf-045.pdf](http://www.diba.es/11/pf-045.pdf)

[www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF](http://www.diba.es/11/pfm-006esp.PDF)

[www.diba.es/11/pfm016esp.pdf](http://www.diba.es/11/pfm016esp.pdf)

[www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=areas\\_metro&NREG=0708002](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=areas_metro&NREG=0708002).

[www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=comarcas&NREG=0609027&nca=Cataluña](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=comarcas&NREG=0609027&nca=Cataluña).

[www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=mancomunidades&NREG=0502006&n\\_prov=Albacete](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=mancomunidades&NREG=0502006&n_prov=Albacete).

[www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=reel](http://www.dgal.map.es/cgi-bin/webapb/webdriver?Mival=reel)

[www.igsap.map.es/cia/dispo/17-85.htm](http://www.igsap.map.es/cia/dispo/17-85.htm)

[www.senado.es/legis7/senadores/index.html](http://www.senado.es/legis7/senadores/index.html)

[www.ub.es/geocrit/sv-24.htm](http://www.ub.es/geocrit/sv-24.htm)

#### **Capítulo IV.**

Aguilar Villanueva, Luis F., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1997.

Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

----- y Gabriela Nava Campos (coords.), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

De la Cruz López, Luis, *Manual de Autoridades Auxiliares*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., 1998.

- Escuela de Cuadros Municipalistas*, México, Instituto de Desarrollo Municipal del Partido de la Revolución Democrática, 1996.
- Flores Cruz, Cipriano, "El sistema electoral por Usos y Costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, Cancún, Q.R., marzo 22-25, 1998.
- García del Castillo, Rodolfo, *Los Municipios en México. Los Retos ante el Futuro*, México, CIDE-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- , Rodolfo, y Misael Hernández, *Formas Claves para la Prestación de los Servicios Públicos Municipales*, Documento de trabajo número 16, México, CIDE, 1999.
- Gobierno y Administración Municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 1993.
- Guerra Pulido, Maira Melisa, *Usos y Costumbres o Partidos Políticos: Una Decisión de los Municipios Oaxaqueños*, (tesis de licenciatura), México, CIDE, 2000.
- Guillén, Tonatiuh y Blanca Aceedo, et al. *Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, s.n., 1998.
- Hernández Chávez, Alicia (coord.), *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, FCE-El Colegio de México, 1997.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo General de Población y Vivienda 2000. Cifras Preliminares*, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, México, INAP-Conacyt, 1985.
- Marván, Ignacio, *Del Gobierno Representativo de las Delegaciones Políticas en la Ciudad de México*, Documento de Trabajo número 97, México, CIDE, 1999.
- Mejía Lira, José, *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, Documento de Trabajo número 10, México, CIDE, 1992.
- Montaño, Agustín, *Manuel de Administración Municipal*, México, Trillas, 1990.
- Orozco Deza, Miguel Ángel, *El Municipio Mexicano en el Tercer Milenio*, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2000.
- Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y Municipio*, México, FCE, 1994.
- Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1995.
- Salinas Sandoval, María del Carmen, "Semblanza histórica del municipio mexicano, en [www.cedemun.gob.mx/frames2.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames2.html).

Yamaguchi Llanes, Victor Katsumi, *Alternativas de Gobiernos Metropolitanos para México*, (tesis de maestría en administración pública), México, CIDE, 2000.

#### **Legislación Consultada**

*Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, México, Archivo Mexicano, Colección de Leyes, Decretos, Circulares y Otros Documentos, Tomo III, Imprenta de Vicente G. Torres, 1857.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1997.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2001.

*Diario Oficial de la Federación*, diciembre 31, 1994.

-----, diciembre 23, 1999.

#### **Sitios Electrónicos Consultados**

[www.cedemun.gob.mx/frames2.html](http://www.cedemun.gob.mx/frames2.html)

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

[www.reforma.com/ciudademexico/articulo/133534/](http://www.reforma.com/ciudademexico/articulo/133534/)