iberoamerica Vol.15 No.1 [2013. 6] : 117~151

Los gobiernos locales en perspectiva. Una aproximación a la estructura institucional y funcional del gobierno local en cinco países

Carlos Gil García
Tecnológico de Monterrey Campus Hidalgo

Resumen

Este trabajo hace una aproximación descriptiva a la conformación y estructura institucional de los gobiernos locales en cinco países: Francia, Japón, Estados Unidos de América, España y Alemania. El objetivo es reconocer cómo están estructurados sus gobiernos locales, sus estructuras destacadas, coordinación primaria y niveles de concurrencia para la atención y provisión de servicios públicos. Se genera una comparación preliminar de estructuras institucionales de representación pública. Al final del texto se hace una evaluación del caso mexicano y se presentan recomendaciones para mejorar la estructura institucional del gobierno local en México.

Palabras clave: gobierno local estructura/ institucional dinámicas locales/ municipios comparación

Introducción

Los gobiernos locales[1] que hemos analizado tienen competencias similares para atender necesidades de sus territorios y población, pero muestran profundas diferencias de organización y diseño institucional para cumplirlas.

Por un lado, hemos encontrado que son unidades básicas de administración y gobierno con diferentes niveles de autonomía y capacidades. Representan la primera línea de atención y provisión de servicios e infraestructura básica en un territorio: desde el servicio de agua potable, bomberos, iluminación, vialidades, recolección y tratamiento de desechos, hasta ser responsables en temas estratégicos como la educación y la seguridad pública.

Por otro lado, con la evidencia preliminar de este trabajo podemos afirmar que la organización administrativa y política de un gobierno local varía dependiendo del tipo de gobierno nacional en el que se desenvuelve: gobiernos centrales—unitarios o gobiernos federales determinan hasta qué grado puede un espacio local contar con facilidades —y en no pocas ocasiones con obstáculos— para llevar a cabo su tarea. El marco normativo derivado de estas estructuras de gobierno, definen competencias y facultades; particularmente, definen las condiciones de la acción pública, deliberación y ejecución al interior de las asambleas locales.

México es un ejemplo en el que el diseño institucional define —y afecta—

1 En este trabajo, gobierno local hace referencia a las estructuras administrativas y de gobiernos dedicadas a ciudades, municipios, condados, villas (*towns*) y cantones. Para uso indicativo, tomamos regiones, Estados y prefecturas como parte del subsistema de gobierno local en un país.

la estructura de los gobiernos municipales y de su toma de decisiones (véase la discusión de Martínez Assad y Ziccardi, 1986; Merino y Macedo, 2005; y Meyer, 1994). La conformación del gobierno local mexicano lo determinó la tradición constitucionalista española y se ha ido adaptando muy lentamente a los retos que hoy tienen los gobiernos locales en el mundo (véase Cabrero y Gil, 2010).

Es en estos procesos de adaptación en los que vale la pena preguntarse cómo funcionan las dinámicas de los subsistemas locales en otros países. ¿Cómo estructuran y determinan su representación y facultades? ¿Cómo intervienen los gobiernos centrales en la toma de decisiones? ¿Cómo afecta el diseño institucional su estructura y la toma de decisiones?

Este trabajo hace una aproximación descriptiva de las estructuras institucionales que organizan la administración y el gobierno local en cinco países: Francia, Alemania, España, Estados Unidos de América y Japón. El objetivo es conocer cómo están constituidos los gobiernos locales a fin de dar respuesta a los problemas de sus territorios y comunidades.

La selección de estos países corresponde, por un lado, a que el contexto histórico-normativo del gobierno local mexicano está *anclado* al contexto europeo como veremos más adelante, y por el otro, a que buscamos comparar gobiernos locales en Estados centrales y federales europeos bajo estos contextos histórico-normativos. Destaca por tanto, el caso japonés. Su inclusión surgió durante la revisión bibliográfica pues se encontraron referencias al sistema japonés donde se remarcaban sus mecanismos duales de representación.

Es claro que deseamos generar un espacio de contraste con México y su

sistema local. Hemos dejado este apartado hasta el final y nuestra intención es recuperar lo que nos parece más destacable de cada país analizado.

El trabajo está dividido en tres apartados: el primero describe los fundamentos normativos en que los gobiernos locales de cada país se desenvuelven. Hemos tomado como referente el trabajo de Torres Estrada en 2005[2]. El segundo describe la forma de estructurar el gobierno, sus facultades y rasgos principales con los cuales cada país identifica a sus gobiernos locales. El tercero coloca un énfasis particular en el gobierno de los espacios locales en México y sus retos contemporáneos.

Finalmente, es importante compartir una advertencia al lector. En este trabajo nuestra intención es hacer un acercamiento descriptivo a un tema complejo: comparar subsistemas locales de cinco países. La agenda de investigación para este tema tiene todo por hacer: conocer el peso político del alcalde y la dinámica en la que sus asambleas atienden problemas desde agendas tradicionales, ampliadas o integrales, la composición política de las asambleas y sus pesos y contrapesos para atender o bloquear problemas. Quizá la más importante de todas: transferir conocimiento y mejores experiencias de organización administrativa y de gobierno en países como México.

---

2 Hemos excluido el caso japonés al no encontrar un análisis jurídico similar al encontrado en el caso europeo.

Orígenes del municipio y de la autonomía municipal

Torres Estrada (2005) explica que los orígenes del municipio pueden ser establecidos en cuatro ejes: i) el enfoque *iusnaturalista*, que establece que el gobierno local nace de la unión natural de los individuos en pequeños espacios y de la también natural decisión a organizarse. Este proceso es anterior al estado y a la organización de gobierno; ii) el enfoque jurídico español, que habla de "sociedades perfectas" en las que el gobierno local satisface las necesidades de los individuos a través de un pacto constitutivo; iii) el enfoque étnico-cultural, que establece que la unión de los individuos se hace vía identidad cultural y étnica (aunque esta teoría está superada), iv) la concepción positiva que se opone al *iusnatural* argumentando que el poder local es posterior al Estado y que es la norma del Estado la que le otorga presencia y facultades; v) el enfoque *ecléctico* combina tanto al argumento iusnatural como al positivo y es la mezcla de la unión natural de hombres reglamentada por el estado.

Existen cinco posiciones al origen de la autonomía municipal según Torres Estrada (2005):

1) El poder (*pouvoir*) local francés argumenta que los espacios locales son entidades encargadas de asuntos estrictamente locales y son soberanías compatibles con la soberanía natural (nótese el énfasis en no confundir soberanías);
2) El *Stein* y auto-gobierno alemán sustenta que si el individuo tiene

libertad natural, los espacios locales también, con lo que pueden auto-administrarse. Este enfoque remarca un conflicto de clases que inicia en el siglo XIX entre burgueses contra aristócratas y alta burguesía, que no desean ceder poder a los pequeños burgueses comunitarios. De este modo, se logra el *Steinlaw* que especifica que el poder local de auto-administrarse es efectivo y será vía los individuos que eligen libremente al magistrado para poder administrarse;

3) La descentralización, que se enfoca en la añeja necesidad de regiones, pueblos y culturas para gestionar sus propios asuntos. Se hace hincapié en la diferencia entre soberanía mayoritaria del pueblo y soberanía minoritaria: el gobierno. La primera es necesariamente descentralizadora y la segunda centralizadora;
4) El *selfgovernment*, originado en Inglaterra en el siglo XIX, que se sustenta en la necesidad natural del poder local para auto gobernarse, pero que será impuesta vía el poder monárquico con controles internos. John Stuart Mill reforma este principio argumentando que el *selfgovernement* es una libertad del poder local para hacerse cargo de sus asuntos pero bajo la tutela de las leyes parlamentarias;
5) El concepto de autonomía municipal:

"La autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades... El individuo en su esfera personal tiende a la libertad y a ejercer la facultad de que por sí solo puede realizar lo que él considera sea de mayor beneficio para sí. Es lógico que en la segunda esfera de su

> persona, que es la familia y su colectividad, por naturaleza quiera definir en su comunidad lo que es bueno para él y su grupo social El individuo debe gobernar aquella parte de su vida que le interesa principalmente a él, y la sociedad, la parte que le incumbe principalmente a ella, pues los asuntos locales están mejor administrados cuando se gestionan por los interesados; por eso, la autonomía surge como un atributo implícito del municipio" (Torres Estrada, 2005: 26).

Torres Estrada argumenta que la autonomía municipal está sustentada en la capacidad de los municipios para gobernarse y administrarse libremente en el marco de sus competencias constitucionales y generales. Este último punto es importante a destacar porque el propio autor argumenta que "...la autonomía que se predica de los entes locales es una autonomía específica que sólo puede explicarse referida a los entes territoriales locales en un contexto constitucional determinado. Cualquier intento de generalización en esta materia debe ser evitado, pues está condenado a convertirse en un discurso hueco, además que la autonomía ha dejado de ser sólo un concepto válido para explicar las relaciones entre ordenamientos de distinto ámbito territorial para convertirse en un principio organizativo abstracto." (Torres Estrada, 2005:26).

La autonomía municipal se refiere entonces a la capacidad del municipio para gestionar sus asuntos locales en el marco de la libertad que tienen los individuos para elegir a sus representantes y dentro de las facultades que le otorga el orden constitucional. El punto central es que estas facultades municipales, cuando entran en conflicto con facultades de orden estatal o

federal, tienen la facilidad de integrar sus diferencias en los tribunales y así buscar soluciones.

Se destaca el punto de la tutela que los entes autónomos tienen, se infiere que, a menor tutela, mayor autonomía. Por otro lado, en la experiencia española, se hace una diferencia importante entre comunidad autonómica y local. El principio es interesante: autonomía no significa soberanía. El cuadro 1 sintetiza la discusión realizada por Torres Estrada (2005).

Cuadro 1

Origen del municipio y fundamentos de la autonomía municipal

Origen del municipio	Principales Características	Fundamento de la autonomía local	Característica
Enfoque *iusnaturalista*	El municipio aparece forma natural, por la necesidad de los individuos a unirse y organizar sus actividades en un espacio específico. El municipio es anterior al Estado y sus formas Constitucionales.	El enfoque del *pouvoir local* francés	Surgido durante la Revolución Francesa, se argumentaba que la autonomía local era producto de la libertad de los individuos para organizarse localmente. El poder local es una suerte de soberanía local compatible con la soberanía nacional. La división entre ambas se sustenta en que el poder local se enfoca únicamente a satisfacer necesidades estrictamente locales.
Enfoque constitucional español	El municipio surge de un pacto social y se regula a través de la constitución. El municipio es una gestión de necesidades básica de los individuos. El	El enfoque del Stein *Selfwerbaltung* alemán	Surge en el siglo XIX como una batalla entre la burguesía – alta burguesía y la aristocracia alemana que impiden libertad de organización y control de lo local. El principio se sustenta en la auto–regulación local a

	municipio pertenece a una idea de "sociedad perfecta".		partir de interpretar que las libertades naturales de los individuos también son libertades de los espacios locales. Para ser reguladas, los individuos eligen de manera libre a un magistrat que es el encargado de velar por los intereses de la localidad y que es vigilado por los ciudadanos.
Enfoque Étnico–Cultural	El municipio es la unión de individuos que se reconocen por su origen racial y cultura. Se organizan a través de ello. Se asume que esta posición ha sido superada por la interacción cultural originada por la globalización. También se puede entender como producto de localismos.	El enfoque de Descentralización	La descentralización representa las antiguas demandas regionales y locales por autorregularse y alejarse de la tutela del Estado central. Se parte de un principio de soberanía mínima (el gobierno) y de una soberanía nacional (el pueblo). La segunda debe prevalecer sobre la primera y es a partir de esta supremacía que la descentralización permite a los espacios locales autorregularse.
Enfoque positivo	Contrario al enfoque *iusnaturalista*, argumenta que el origen del municipio está sustentada en su normatividad producto del Estado y su orden Constitucional. El municipio es posterior y producto del Estado.	El enfoque del *selfgovernment* inglés y estadounidense	Surge en el siglo XIX a partir de la necesidad de las localidades inglesas de generar control local. El parlamento sujetaría a los espacios locales a su vigilancia. Sin embargo, serán las propuestas de John Stuart Mill que proponen una división entre actividades estrictamente locales y actividades estrictamente nacionales.

Enfoque ecléctico	Recupera y concilia las posiciones *iusnaturalistas* y positivas del origen de los municipios. Los individuos, en libertad, eligen a sus representantes y ordenan su gestión a través de la norma Constitucional surgida del Estado.	El enfoque contemporáneo	Argumenta que la autonomía es la capacidad de las localidades para autogobernarse a partir de la libre elección de los individuos de su gobierno y a partir de las normas generadas desde la Constitución. La autonomía local contemporánea se enfoca a evitar localismos y a presentar la fuerza del poder local como una capacidad para poder entrar en los tribunales a dirimir las diferencias que se presentan en sus competencias.

Fuente: Adaptado de Torres Estrada, 2005.

Para el caso Mexicano, las reformas al Artículo 115 Constitucional hechas en 1999 tuvieron un profundo efecto en la vida municipal al cambiar el vocablo *administrar* por el de *gobernar* de forma tal que ahora los municipios cuentan con un perfil más estratégico de su rol en el contexto del sistema político mexicano. Torres Estrada argumenta: "A nuestro juicio, un elemento diferenciador entre la capacidad administrativa y la capacidad de gobierno consiste en la posibilidad de que los municipios acudan directamente y efectivamente antes los órganos máximos de impartición de justicia, ya que si no tienen esta posibilidad de acudir en defensa de sus competencias o potestades, su estatus se limita a una actuación meramente administrativa, puesto que sus competencias no son efectivas en caso de que se le vulneren" (Torres Estrada, 2005:92).

Dinámica de los subsistemas locales en países seleccionados

El gobierno local francés

El gobierno local francés tiene una base normativa enfocada a solucionar problemáticas únicamente locales en contraposición de las actividades nacionales que son responsabilidad del Estado central. Desde la perspectiva de Mabielau (1994) "La organización interna del sistema local se caracteriza por su antigüedad. A excepción de la región, definitivamente establecida en 1972, las grandes instituciones locales datan de la Revolución..." (Mabileau, 1994: 49).

Los municipios franceses tienen sus reglamentos y códigos de acción en los que se especifica que sus competencias están enfocadas a la atención y puesta en marcha de servicios públicos. En los años 60, en busca de un reequilibrio de las regiones del país, se generan esfuerzos por dotar a ciertas zonas metropolitanas de esquemas intergubernamentales que les permitan mejorar su desempeño. La política regional del Estado francés ha sido clave para evitar que París se convirtiera en un gobierno local en el que se incrustara todo el desarrollo económico, político y social de Francia.

La estructura del municipio francés está en función de circunscripciones electorales y territoriales. Se tienen al menos cuatro grandes figuras de competencia local: el departamento, el municipio, la comuna y el cantón. El departamento es concebido como una delegación del Estado central francés para vigilar y apoyar a regiones y municipios e impulsar políticas

regionales.

Los municipios y las comunas son la base política del gobierno local y los cantones son representaciones territoriales más que políticas o de población. En Francia, los municipios, sin importar su tamaño, tienen las mismas facultades: provisión de servicios básicos, planeación de su territorio, comercio de proximidad, promoción de vida comunitaria, bibliotecas, gestión urbana. Sin embargo, con el paso del tiempo y la necesidad de descentralizar competencias, se crearon facultades especiales para las aglomeraciones urbanas. Éstas son unidades territoriales compuestas por municipios que comparten territorios y población en una extensión determinada. Las aglomeraciones pueden capturar impuestos y proveen servicios como recolección de desechos, agua y vialidades. A título de ejemplo, París es al mismo tiempo un municipio y una gran aglomeración urbana. El alcalde de París puede ser al mismo tiempo presidente de la aglomeración urbana. Las aglomeraciones urbanas tienen igualmente la capacidad de generar grandes proyectos de infraestructura y sociales con el apoyo de la Delegación Interministerial para el Ordenamiento del Territorio y la Atracción Regional (DATAR) que son unidades de apoyo técnico y de gestión del gobierno central francés.

La estructura del municipio francés está compuesta por el alcalde (*le maire*), como la figura del ejecutivo, y la asamblea local (*les adjoints*), que es electa de entre los votantes. La asamblea local tiene la responsabilidad de establecer los lineamientos de políticas locales y de los servicios de las comunidades. En Francia, la elección de los representantes de las aglomeraciones urbanas se realiza de forma indirecta a partir de las

asambleas locales ya elegidas y en funciones.

A diferencia del resto de los países revisados, Francia tiene un sistema de "cúmulo de mandatos" en el que un alcalde puede ser representante popular, por ejemplo diputado o senador o incluso ministro del gobierno central al mismo tiempo. Esto permite a un alcalde contar con una gran capacidad para influir en favor de su municipio en términos políticos y de recursos financieros; pero igualmente puede distanciarlo de sus actividades como alcalde. Estas fórmulas de representación están siendo cuestionadas actualmente.

El gobierno local japonés

El gobierno local japonés tiene su referente histórico con las divisiones territoriales hechas en las eras *Edo y Meiji*, las cuales se encuentran fuertemente arraigadas a la estructura territorial contemporánea. Sin embargo, el momento detonante del gobierno local japonés se da luego de la posguerra (1946), cuando la Constitución reconoce la libre autonomía local desde dos ejes: la libre administración y la autonomía de sus habitantes. Una nueva reforma en el año 2000, la Ley Global de Descentralización, "ha permitido fortalecer la autonomía local en nuestro país, clarificando notablemente los roles respectivos del Estado y de las colectividades, con el objetivo de favorecer la emergencia de comunidades locales dinámicas y singulares" (CLAIR, 2010: 4)

Japón es un país unitario y la estructura de los gobiernos locales está dividida en dos partes: i) Los departamentos (con cuatro niveles *To, Dô, Fu y Ken*), ii) y las comunas (con tres niveles (*Shi, Chô, Son*). La estructura de

representación para comunidades y departamentos es muy similar a pesar de su gran heterogeneidad. Sin embargo, a fin de facilitar la acción colectiva, los gobiernos locales japoneses cuentan con comunidades locales ordinarias (que son el departamento y la comuna) y las comunidades locales especiales, donde entran los barrios de Tokio, las organizaciones de las colectividades locales, secciones de comunas y las organizaciones de ordenamiento locales (CLAIR, 2010).

Los gobiernos locales en Japón cuentan con dos organizaciones esenciales. El primero está determinado por los organismos de decisión, que son encargados de votar el presupuesto de la colectividad y el de adoptar sus reglamentos. Este órgano está conformado por una asamblea deliberativa. El segundo está en el ejecutivo local, y tiene en el alcalde o en el gobernador del departamento, al titular del mismo. Asambleas deliberativas y ejecutivo están diseñadas como un contrapeso una de la otra. El ejecutivo puede vetar decisiones y la asamblea puede disolverse para llamar a la conformación de un nuevo gobierno, haciendo de Japón un sistema dual de representación. Los alcaldes son electos por 4 años.

Uno de los mecanismos de representación social en Japón está compuesto por la capacidad de los individuos para presentar peticiones a la asamblea. Por otro lado, se encuentran las acciones de auditoría de servicios y la capacidad de disolución de la asamblea deliberativa o la destitución de algunos miembros de la asamblea local. Los gobiernos locales cuentan además con otras herramientas de democracia participativa como lo son el referéndum y la petición de auditoria y acción de la justicia.

El enfoque de gobiernos locales en Japón tiene que ver desde la

prefectura, las ciudades con estatus especial (como lo es la zona metropolitana de Tokio), las ciudades "normales" y los municipios. El gobierno local tiene su base de acción pública en la constitución japonesa, al tiempo que de ella se derivan diferentes normatividades para implementar y diseñar políticas. Se destaca que el diseño y acciones de las políticas públicas tienen un enfoque de pensamiento multidimensional en la aplicación de métodos. En ese sentido, tanto las prefecturas como las ciudades con estatus especial y las ciudades *normales*, tienen competencias diferentes.

Un elemento central de la operatividad administrativa en Japón es que su administración está en función de comisiones que tienen la misión de salvaguardar la neutralidad política, confirmar la habilidad y experiencia profesional, e implementar funciones cuasi-legislativas y judiciales (Ohsugi, 2009, p.17). El sistema de comisiones hace que sean obligatorias por ley algunas actividades de la escala local japonesa.

Ohsugi (2010) argumenta que la Nueva Gestión Pública (NGP) ha tenido una gran influencia en la restructuración institucional de los gobiernos locales japoneses y que se ha iniciado una reflexión enfocada a reformar las metas y objetivos de las comisiones administrativas de los gobiernos locales japonenses. Podemos inferir que se busca solucionar algunos problemas enfocados en la educación y los servicios públicos.

El gobierno local en los Estados Unidos de América

La estructura de gobierno local en los Estados Unidos es una de las más complejas. Su base normativa constitucional, a diferencia del resto de los

países estudiados, no especifica claramente la labor del gobierno local y deja competencias y facultades a los gobiernos estatales. Una particularidad de los gobiernos locales estadounidenses es que su existencia depende de los Estados.

Los gobiernos locales en Estados Unidos se manejan de cinco formas. Tres de ellas son "gobiernos de propósito general": condados, municipios y *townships* (Schroeder, 2006, p.214). Las otras dos sonde propósito limitado y contienen a los distritos educativos de gobierno y los distritos especiales de gobierno local.

Schroeder explica que la mayoría de los gobiernos estatales en EUA están subdivididos en condados, y estos pueden variar en densidad de población y número "desde 254 condados en Texas hasta poco menos de 20 en algunos Estados. De igual forma, el número de residentes va de un rango de menos de 100 en un condado de Texas, a más de 9.5 millones en el condado de Los Ángeles, California" (Schroeder, 2006, p.314). El autor explica que la función de los condados va en la colecta de impuestos, cargos a los usuarios, servicios públicos y transferencias intergubernamentales de ingresos.

> "Un elemento central para entender el gobierno local de EUA es que la definición del municipio no necesariamente corresponde a un área geográfica o de población sino a los servicios que provee. Esto quiere decir que las actividades de algunos municipios pueden extenderse a más municipios o incluso a municipios de otros Estados. Por otro lado, la actividad de los gobiernos locales de propósito especial tiene que ver con los distritos escolares y con la capacidad de estas unidades para hacerse cargo de tomar impuestos.

> Otros distritos especiales son los encargados del agua potable, el drenaje, bomberos, o servicios más complejos como la operación de aeropuertos. Schroeder afirma que el número de distritos de carácter especial varían de Estado a Estado e incluso en algunos casos, los Estados pueden proveer directamente los servicios. Uno de los ejemplos más evidentes es el Distrito especial de Washington, en Columbia, cuyo caso no es un estado y tampoco es un municipio, pero tiene facultades de ambas" (Schroeder, 2006, p.316).

Schroeder argumenta que, salvo los distritos especiales, el resto de las formas de gobiernos locales cuentan con representantes electos popularmente. Existen cuatro formas: el *strong mayor* y *la asamblea*, el *city manager* y el comisionado. Si bien ninguna de ellas predomina en los EUA, en la mayoría de los condados la figura del comisionado es la más representativa.

En Estados Unidos, elegir a los representantes populares puede ser bastante complejo. El strong *mayor* es elegido por la mayoría de los votantes de un condado o de una ciudad y constituye la principal figura de administración y ejecución de la acción pública. Dentro de esta forma también puede elegirse a una asamblea de entre todos los votantes. Por ejemplo, en algunos municipios, existe la figura del strong mayor y de la asamblea. En otro ejemplo, en algunos condados la asamblea no elige a un alcalde y, por el contrario, contrata a un administrador de la ciudad (*city manager*) quien es el encargado de generar el presupuesto y ver el día a día de la ciudad. En algunas ciudades grandes puede existir el alcalde, la asamblea y un administrador de la ciudad, aunque, bajo esta forma, este último puede no tener el peso decisorio en la ciudad pues depende

enteramente de la decisión del alcalde.

La última forma de elección es relativa a los comisionados; aquí se elige a diferentes comisionados dentro de un distrito y, posteriormente, cada uno de ellos se hace cargo de la dirección de un servicio, por ejemplo policía, tránsito, bomberos, etcétera. Schroeder resalta el hecho de que en algunos condados se utiliza mucho la presencia combinada del alcalde y la asamblea. Igualmente, destaca el hecho de que en algunos condados, la función de representante popular es a *tiempo parcial*. Schroeder argumenta que en los EUA la Ley es clara con respecto a la autonomía de los gobiernos locales: La Ley Dillon determina que la autonomía local está permitida en la medida en que los Estados la aprueben.

El gobierno local español

El gobierno local español no puede entenderse sino desde su contexto histórico en el siglo pasado. La dictadura franquista de 1939 a 1975 mantuvo un férreo control del gobierno central y una autonomía local supeditada. Después de la dictadura la Constitución de 1978 otorga autonomía a las provincias en España y perfila gobierno en cuatro niveles: gobierno central, comunidades autónomas, provincias y municipios[3].

Fossas y Velasco explican que "además, el sistema constitucional español permite (aunque no impone) la existencia de otros entes locales: los que pueden crear las entidades autónomas (es el caso de las "comarcas" en

3 Por otro lado, el Gobierno Español determina que "El sistema de gobierno español está dividido en tres niveles territoriales que no están organizados en términos de jerarquías sino relativos por principios de competencia" (Ministerio de Administraciones Públicas, 2012).

Cataluña y Aragón) y los que pueden crear los propios municipios para una gestión eficiente de los servicios públicos locales (como las mancomunidades)" (Fossas y Velasco, s.d.: 321).

Posterior a la dictadura y con la Constitución de 1978 se generó una ampliación del gobierno local español. "La Constitución sentó las bases de un Estado Centralizado. Pero no fijó con precisión los límites funcionales de las cuatro organizaciones territoriales primarias (Estado, comunidades autónomas, provincias y municipios). Han sido los estatutos de autonomía (de cada comunidad autónoma), las leyes básicas del Estado […]" (Fossas y Velasco: 323). Destaca igualmente el que se conciba al gobierno español como "bifronte" con relación a sus competencias con los gobiernos municipales ya que tanto el Estado español como las comunidades autónomas tienen influencia en provincias y municipios: "Al Estado corresponde la regulación 'básica' y a las comunidades autónomas, la regulación 'no básica' o de 'desarrollo'" (Fossas y Velasco, s.d.: 327).

El gobierno español determina que la organización municipal es diversa y pueden ubicarse las siguientes formas: i) Sistema organizacional común; ii) Sistema para grandes centros de población, esto es, municipios con más de 75 mil habitantes o bajo circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales similares a ellas; iii) Sistema especial para Madrid y Barcelona, ciudades españolas con mayor población, dando pie al surgimiento de leyes especiales; iv) Sistema de "Concejo abierto" (Gobierno Español).

En la distribución de responsabilidades relacionadas con la acción pública las provincias funcionan como enlaces con el gobierno central y proveedores de servicios para los municipios. Destaca el papel de las

mancomunidades como articuladoras de municipios cuyo tamaño les haga necesario combinar esfuerzos con otros municipios. Trabajos de la OCDE determinan que "En comparación con otros países unitarios de la OCDE los gobiernos regionales en España son más fuertes que los gobiernos locales. En la última década, el gobierno regional se ha hecho progresivamente más importante, con más responsabilidades y gastos delegados a este nivel" (OCDE, 2007: 197).

Las competencias básicas de los municipios son:

- "Todos los municipios: 'Iluminación pública, cementerios, recolección de basura, limpieza pública, suministro de agua potable, sistema de drenaje, acceso a áreas urbanas, vialidades y control de alimentos y bebidas.
- Municipalidades con más de 5.000 habitantes: parques públicos, bibliotecas, mercados y gestión de desechos.
- Municipalidades con más de 20.000 habitantes: defensa civil, trabajo social, seguridad contra incendios e infraestructura deportiva para uso público.
- Municipios con más de 50.000 habitantes: transporte urbano de pasajeros y protección ambiental" (Gobierno Español).

El gobierno local alemán

Alemania, siendo una federación, cuenta con tres niveles de gobierno. Werner describe que existen 16 Estados (*Bundesländer*) a los que se suman cuerpos regionales. Con respecto a estos cuerpos regionales, "una distinción importante es hecha entre las asociaciones de planeación regional (*Regionale Planungsverbände*), los 323 distritos rurales (Landkreise), las 116 ciudades incorporadas (*Kreisfreie Städte*), y los municipios, que forman

parte de los distritos rurales" (Werner, 2006: 117).

La integración de los consejos municipales es honoraria y su elección es por periodos de 6 años. En Alemania, el umbral de población (más de 10 mil habitantes) determina si un municipio puede elegir servidores profesionales como parte del consejo y que sirvan como consejeros en sus áreas de experiencia.

Autores como Haschke explican que "El consejo municipal actúa como un cuerpo colectivo de autoridad con un esquema de sus poderes y responsabilidades. Puede organizar la inspección de la administración y la implantación de sus decisiones; ya sea por un reporte del alcalde o involucrando a un comité o a un grupo de reporte..." (Werner, 2006: 118)

Los gobiernos municipales tienen entre sus competencias el otorgar servicios públicos básicos como caminos y vías férreas, parques, bomberos, teatros y museos. En los casos de electrificación, recolección de desechos y agua potable, los gobiernos municipales pueden contar con asociaciones especiales para la prestación de estos servicios (Werner, 2006: 119). El autor destaca que a pesar de que la reunificación de Alemania ya tiene más de 30 años, las diferencias entre la Alemania del este y la Alemania del oeste siguen siendo profundas.

Haschke determina que "hay autoridades regionales en asociación con autoridades locales y, al mismo tiempo, hay también autoridades administrativas estatales menores. Las tareas de los gobiernos locales están divididas entre los distritos de un lado, y las ciudades y municipios por el otro, acorde al principio en el que servicios supralocales que no pueden ser provistos por los municipios son largamente provistos por los distritos"

(Haschke s/f).

El caso alemán es interesante pues podemos inferir que existe una administración por competencias en las que distritos y municipios concurren o delegan facultades en función de sus capacidades para atender servicios.

Haschke explicita que "La estructura de los distritos es similar al de los municipios. Su parlamento y consejo de distrito es elegido por la población del distrito. El consejo del distrito –al igual que consejo en las villas (*towns*)– es el principal órgano de autonomía sindical. La administración de los servicios provistos por las ciudades y municipios tiene prioridad sobre la responsabilidad de los distritos. Los distritos supralocales son solamente responsables, sin embargo, si la tarea excede la capacidad de un municipio para proveer un servicio."

Aprendizajes derivados de la comparación

Los sistemas locales de los países analizados muestran dinámicas particulares. Lo primero que se observa es que sus facultades se encuentran claramente inmersas en el aseguramiento y provisión de servicios públicos básicos: agua potable, drenaje, recolección de basura, bomberos, parques y jardines, iluminación. Otra característica, muy importante, es que los subsistemas de gobierno local en los países observados prevén facultades especiales cuando se trata de municipios con gran y/o poca concentración de población que les permiten asociarse para generar estructuras operativas para proveer servicios (el caso de mancomunidades españolas) o pueden contratar o elegir gerencias de servicios públicos (como el caso

estadounidense).

En el caso de los gobiernos locales con estatus especiales, destacan el estadounidense y el japonés por su enorme complejidad. En el primero, dependiendo del criterio legal de cada Estado, es posible contar con diferentes estructuras operativas y de representación que permiten atender la provisión de servicios por un lado, y la operación de gobierno y participación ciudadana por el otro. En el caso japonés, por ejemplo, los gobiernos con estatus especial están conformados por sistemas de pesos y contrapesos entre el ejecutivo local y la asamblea deliberativa.

Las dinámicas de representación son muy variadas y, en el caso estadounidense, complejas. La autonomía local está enmarcada para todos los casos a excepción del estadounidense, donde constitucionalmente no existe un apartado de gobiernos locales, dejando la pertinencia de sus funciones a los gobiernos estatales. Por otro lado, la intervención de los gobiernos centrales pude estar determinada ya sea en los marcos legales o desde la presencia de estructuras operativas como es el caso francés con las DATAR que apoyan el desarrollo de las regiones francesas a través de recursos técnicos y financieros.

La gestión local en cada país tiene una fuerte correlación con las capacidades que les son otorgadas a los gobiernos municipales. Lo primero que se observa es la necesidad de los gobiernos centrales de descentralizar procesos y servicios hacia los gobiernos locales. Una de las formas que más se utiliza es generar estatus especiales para gobiernos locales cuya densidad de población o características territoriales lo hagan necesario. El funcionamiento de estos espacios territoriales está desde estructuras financieras, operativas,

de recursos humanos y de representación popular, lo cual les permite atender de mejor manera las necesidades que van surgiendo. Otra forma socorrida es la estratificación de responsabilidades a partir de la densidad de población con la que cuenta el gobierno local. Por ejemplo, la subdivisión en distritos rurales (como el caso alemán) o la subdivisión de responsabilidades de servicio de los municipios en función de su densidad de población, en el caso, español representan estas formas de estratificación. El cuadro 2 muestra una aproximación a los diseños institucionales relevantes.

Cuadro 2

Aproximación de diseño institucional relevante

País	Diseño institucional relevante para la representación social	Diseño institucional relevante para la gestión local	Diseño institucional relevante que combina representación social y gestión local
Francia		Las Direcciones de Gestión Regional (DATAR)	
España		Mancomunidades	Comunidades autónomas
Japón	Sistemas de representación dual: Asambleas de deliberación y ejecutivo con derecho de veto y disolución de la asamblea. Ambas elegidas de forma separada		

EUA			Strong Mayor City Manager City Council
Alemania		Asociaciones para provisión de servicios	Opción para elegir a consejeros profesionales por parte de los consejos municipales (en municipios con más de 10.000 habitantes)

Fuente: elaboración propia

Finalmente, uno de los procesos más importantes de los sistemas locales revisados en este trabajo es la gran carga histórica que puede restringirlos o impulsarlos. La información obtenida nos permite reconocer que el diseño institucional local de los países analizados está fuertemente arraigado al sus orígenes, pero que la propia evolución de necesidades y complejidad de los espacios locales, han motivado adaptaciones y procesos de modernización de sus competencias y servicios.

Bajo este rubro, destaca el hecho de que cada sistema local analizado cuenta con una gran fortaleza en su representatividad, que garantiza, al menos en el papel, una participación ciudadana constante en asuntos públicos. El caso japonés es relevante pues muestra un sistema de pesos y contrapesos de representación popular estrechamente vinculado con la capacidad del ciudadano para intervenir en asuntos públicos. El cuadro 3 sintetiza los elementos de comparación cualitativa más relevantes.

Cuadro 3

Elementos de comparación de subsistemas locales

País	Tipo de gobierno	Número de entidades sub-nacionales	Periodo de gestión	¿Existe reelección de alcaldes?	¿Autonomía local planteada en marcos legales?	¿Concurrencia de facultades de gobierno centrales a nacionales?	¿Cuenta con estatus especial para municipios de alta densidad demográfica (social, política, económica)
Francia	Central	1) Departamento, 2) Región, 3) Municipio, 4) Cantón	5 años	Sí	Sí	Sí	Sí
España	Central	1) Comunidad Autónoma 2) Provincia, 3) Municipio	4 años	Sí	Sí	Sí	Sí
Japón	Central	1) Departamentos 2) Comunas	4 años	Sí	Sí	Sí	Sí
EUA	Federal	1) Estados 2) Condados 3) Municipios 4) Distritos especiales*	4 años	Sí	Depende de la legislación estatal	Sí	Sí
Alemania	Federal	1) Estados 2) Municipios 3) Distritos Regionales 4) Distritos rurales 5) Ciudades incorporadas	6 años	Sí	Sí	Sí	Sí
México	Federal	1) Estados 2) Municipios (y sus comunidades) 3) Distrito Federal**	3 años	Sí***	Sí	Sí	No

Fuente: elaboración propia

* Depende de las leyes estatales y federales.

** El Distrito Federal en México puede equipararse con un Gobierno Estatal.

*** No inmediato.

Un atisbo al futuro de los gobiernos locales mexicanos

Sabemos que los gobiernos locales en México enfrentarán, en los años por venir, retos de gran envergadura. Al igual que muchos espacios locales en el mundo, los municipios mexicanos se encuentran inmersos en procesos de revalorización de sus territorios como espacios de integración de dinámicas complejas en lo económico y lo social.

Cabrero y Gil (2010) plantean que "Uno de los problemas más evidentes en el caso mexicano es el hecho de que la ciudad no se corresponde con una delimitación política, administrativa o jurídica. En ocasiones las ciudades se corresponden con aproximada precisión con el municipio urbano que les da origen, sin embargo, esto cada vez es más ocasional. En la mayor parte de los casos las ciudades se corresponden con áreas metropolitanas conformadas por varios municipios lo cual plantea una primera dificultad mayor para la definición de un proyecto para la ciudad" (Cabrero y Gil, 2010: 135).

Entre las problemáticas que se han encontrado en los gobiernos locales mexicanos encontramos que los municipios urbanos transitan tardíamente de ser constructores de ciudades a ser constructores de políticas públicas para el desarrollo metropolitano. El diseño institucional del Cabildo como órgano de gobierno municipal detiene el despegue de una agenda urbana más ambiciosa y eficaz. Los gobiernos de municipios urbanos mexicanos no han desplegado todavía una agenda activa en el desarrollo económico y la competitividad. Los gobiernos de municipios urbanos mexicanos mantienen

una visión municipal y no metropolitana de la ciudad. Los gobiernos de municipios urbanos mexicanos tienden a vivir "desconectados" de la agenda federal de políticas públicas.

En el plano económico, los municipios mexicanos buscan ubicarse como centros financieros y empresariales capaces de competir con otros territorios o regiones, creando infraestructura urbana básica, que sea a la vez moderna y atractiva a la inversión. Muy pocos de ellos se apoyan en el uso de las tecnologías de información y avanzan en la búsqueda de nuevas y más complejas formas de inversión en sus sectores productivos.

En el plano social buscan generar nuevas formas de consenso entre los actores sociales asentados en ella, creando nuevas formas de participación y buscando empujar novedosos mecanismos de regulación e interacción entre los actores que puedan llegar a arreglos sociales de participación y cooperación.

Es claro que en ambos casos, los gobiernos locales mexicanos generarán estos procesos en medio de amplios márgenes de incertidumbre, en donde destacan sobre todo la competencia y el conflicto como formas de integración y diferenciación.

A los gobiernos locales mexicanos les sigue faltando la articulación de infraestructura básica para integrarse como ciudades globales. Buena parte de estos problemas están determinados por el contexto en el que se desenvuelven los gobiernos locales en México, determinado por las crisis financieras, la escasez de recursos, la debilidad institucional del espacio local y la falta de capital humano efectivo para emprender el salto regional al supranacional.

En este sentido, la capacidad de gestión de un municipio entendida desde la adopción de nuevas experiencias de dirección público-privado de servicios, de la distribución o redistribución de lo público o de la transferencia de conocimiento desde las experiencias de otras ciudades con respecto a sus problemas, hacen que la gestión sea una parte integral del éxito en la hechura de los gobiernos locales modernos.

Las lecciones preliminares que podemos tomar de este ejercicio de aproximación entre gobiernos locales y las lecciones que el subsistema de gobiernos locales mexicanos puede tener van en dos sentidos: la creación de categorías especiales, por un lado, y la creación de mecanismos de representación que generen verdaderos pesos y contrapesos para el gobierno municipal.

Categorías especiales : los gobiernos municipales mexicanos podrían ser más eficaces si tienen los marcos normativos y regulatorios adecuados para llevar a cabo sus tareas. La evidencia muestra que las dinámicas locales de los países comparados cuentan con marcos normativos que otorgan categorías especiales a los gobiernos municipales cuya densidad de población o características de contexto económico, social o territorial así lo requieren. Esto permite, en algunos casos, prever fuentes de financiamiento alternas a las ya previstas por el marco legal de los gobiernos locales. Por el otro, estas categorías especiales pueden combinarse con estructuras organizacionales técnico-operativas que los gobiernos centrales, regionales y/o estatales implementan para coordinar y apoyar el desarrollo regional.

Mecanismos de representación : los gobiernos municipales en México deberán transitar por nuevos mecanismos de representación pública que les

permitan atender de mejor manera sus procesos de prestación de servicios y atención social. Hablamos de un necesario replanteamiento en el que la representación popular pueda transformarse en un sistema de deliberación democrática efectiva para los gobiernos municipales. Igualmente, hablamos de estructuras de representación para la gestión de servicios. Esto implica entonces que los gobiernos locales mexicanos puedan contar con estructuras de representación y de gestión que puedan ser elegidas o contratadas por el municipio dependiendo de las necesidades que se encuentren.

Gestión de nuevos patrones de desarrollo económico y de talento humano : los gobiernos municipales mexicanos deben adaptar nuevos procesos de gestión del conocimiento a través de áreas que puedan articular esquemas de inteligencia competitiva y trasferencia de conocimiento enfocado a empresas, mejores prácticas e innovación en la gestión de gobierno; enfocarse en la formación de talento humano especializado en la dirección y gestión de recursos humanos; en la gestión y evaluación de proyectos sociales; en la evaluación de presupuestos multianuales bajo contextos de crisis fiscales permanentes, dotarlos de herramientas financieras para una mejor captación de recursos, ampliar sus capacidades para impulsar proyectos de largo plazo y mayor envergadura a través de crear órganos operativos dedicados a la asociación público-privada.

Junto a estas recomendaciones, observamos que la actual agenda de transformación de los municipios en México está orientada en 6 ejes que tienen una gran cercanía con las estructuras de acción pública que hemos revisado:

(i) periodos de gobierno más amplios o con la posibilidad de reelección

inmediata, dado que sin una visión temporal más amplia los municipios urbanos no pueden asumir plenamente su responsabilidad ante el desarrollo de las ciudades;

(ii) el Cabildo municipal requiere reformas que le permitan ser una instancia ágil de decisión, con mayor representación de la ciudadanía y con el apoyo sistemático de comisiones técnicas y profesionales que hagan posible procesos decisorios más rigurosos e informados, además de una más clara delimitación de las tareas con la administración municipal;

(iii) las leyes orgánicas municipales requieren incorporar normas que fomenten la profesionalización de funcionarios locales, ya sea mediante sistemas de certificación de mandos medios y superiores o incluso mediante sistemas de servicio profesional de carrera municipal;

(iv) dichas legislaciones igualmente deben preocuparse por promover de manera más activa la cooperación intermunicipal para la gestión metropolitana, las ciudades no pueden atender sus problemas de manera fragmentada por cada municipio, como hasta ahora lo hacen;

(v) el federalismo mexicano debe promover mejores sistemas de coordinación intergubernamental y hacer del nivel municipal un componente estratégico en la agenda de políticas públicas nacionales. Sin la participación de este nivel de gobierno la hechura de políticas públicas será cada vez más lenta y lejana a los problemas reales de la ciudadanía;

(vi) se requiere de legislaciones federal y estatales que den un estatuto diferente a los municipios urbanos, acorde a sus especificidades, a sus retos, y al importante papel que deberán jugar en los próximos años.

Bibliografía

Cabrero, Enrique y Carlos Gil (2010), La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX ¿Cien años de soledad municipal? *Revista Estudios Urbanos y Demográficos*, No. 73, Vol. 25, No. 1, México, El Colegio de México.

Council of Local Authorities for International Relations[CLAIRE] (2010), *Les collectivités locales au Japon,* PDF, accesado el 12 junio 2012http://www.clairparis.org/img/pdf/new_fr/2010/7.pdf

Fossas Espalader, Enric y Francisco Velasco Caballero (S/F), *España. El Gobierno local.* PDF, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM. Accesado el 12 de julio 2012 http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/14.pdf

Gobierno Español-Ministerio de Administraciones Públicas (s.d.), *Local Government in Spain,* accesado el 10 de octubre 2012. http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Otras_Publicaciones/parrafo/01111111115/text_es_files/Regimen-Local-ING-INTERNET.pdf

Haschke, Dieter (s.d.), *Local Government Administration in Germany* http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm#ToC1 accesado el 12 junio 2012.

Mabileau, Albert (1994), *Le Système Local en France,* CLEFS-Politique, París, Montchrestien.

Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi (1986), "El municipio entre la

sociedad y el Estado" en *Revista Mexicana de Sociología,* México, IIS-UNAM, No. 4, Octubre-Diciembre, pp. 7-50.

Merino Huerta, Mauricio e Ignacio Macedo (2005), *La política autista. Crítica a la red de implementación de municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,* México, CIDE-DAP, Cuadernos de trabajo, No. 168.

Meyer, Lorenzo (1994), "El municipio mexicano al final de siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades" en Mauricio Merino (coord). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano,* México, El Colegio de México.

Ohsugi, Satoru (2009), *The organization of Local Government Administration in Japan, Papers on the Local Governance System and its implementation in Selected Fields in Japan,* No. 11, Japan, CLAIR, COSLOG, GRIPS.

Ohsugi, Satoru (2010), *Local Government Planning in Japan, Papers on the Local Governance System and its implementation in Selected Fields in Japan,* No. 11, Japan, CLAIR, COSLOG, GRIPS.

Schroeder, Larry (2006), "Local Government Organization and Finance in the United States", en Shah Anwar, *Local Governance in Industrial Countries,* Washington, World Bank, pp. 313-358.

Torres Estrada, Pedro (2005), *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano,* México, UNAM.

Werner, Jan (2006), "Local Government Organization and Finance in Germany", en Shah Anwar, *Local Governance in Industrial Countries,* Washington, World Bank, pp. 117-148.

▌Carlos Gil García

Carlos Gil García es Dr. en Geografia, Urbanismo y Ordenamiento por la Universidad de Paris 3. Es profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Hidalgo. Sus temas de investigación son las Ciudades, las Políticas Públicas y el Desarrollo Sostenible Sus últimas publicaciones son 2012 (Articulo) Transformando lo loca desde el Medio Ambiente, México (1990-2002). Economía, Sociedad y Territorio, Enero-Abril, 107-147. 2010 (Articulo) La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal? Enrique Cabrero Mendoza, Carlos Gil García Estudios Demográficos y Urbanos, v. 25, no. 1 (73) (ene.-abr. 2010), p.[133]-173

Tecnológico de Monterrey Campus Hidalgo
Tel: (771) 7170214 ext 1932
Mail: cgil@itesm.mx

Local Government Perspective. An Approach to the Institutional and Structural Framework of Local Government in Five Countries

Abstract

This paper is a comparative approach to the institutional framework of local governments in five countries: France, Japan, USA, Spain and Germany. The aim is to recognize how their local governments are structured, their prominent structures, primary coordination and concurrency levels for care and provision of public services. It generates a preliminary comparison of institutional structures of public representation regarding the five experiences. This work provides an assessment of the Mexican case and makes recommendations to improve the institutional structure of local government in Mexico.

Key Words: local-government institutional structure-local/ dynamics-comparison-municipalities

Recibido: el 30 de abril del 2013
Aprobado: el 5 de junio del 2013