

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

## El gobierno al interior del municipio mexicano: reflexiones en torno a su diseño institucional

Alberto Arellano Ríos\*

**Resumen:** En este artículo se reflexiona, debate y discute el diseño interno del gobierno municipal en México. Para ello se problematizan y contextualizan los alcances y limitaciones del diseño institucional del municipio mexicano, terminada la primera década del siglo XXI. Despues se analizan algunos casos de municipios mexicanos e internacionales en los que se descentralizan y desconcentran decisiones, y se fomenta la participación y deliberación en temas de gobierno y asuntos públicos locales. Así se esboza el funcionamiento de las juntas municipales, los distritos municipales, el presupuesto participativo y las juntas de administración local, con objetivo de poner en la mesa de discusión la necesidad de crear, analizar o diseñar mecanismos intramunicipales de gobierno local.

**Palabras clave:** gobierno, municipio, diseño institucional, mecanismos intramunicipales.

**Abstract:** This article debates and discusses the internal design of the municipal government in Mexico. To do this, the scope and limitations of the institutional design of the Mexican

\* Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco. Correos electrónicos: aarellano@coljal.edu.mx / betoarellano14@hotmail.com

municipality at the end of the first decade of the 21st century is contextualized and problematized. This is followed by an analysis of some cases of Mexican and international municipalities in which decisions have been decentralized, and where participation and deliberation are fo-mented on issues of governance and public local matters. This provides an outline for the functioning of municipal meetings, municipal districts, participative budgets and local administration meetings, and illustrates the need to create, analyze or design intra-municipal mechanisms for local government.

**Key words:** government, municipality, institutional design, intra-municipal mechanisms.

## Introducción

Después de hacer un seguimiento histórico, José María Muriá reclama en cierto modo el haber sacralizado al municipio en el régimen político mexicano; y enfático puntualiza que la Carta Magna, y en específico el artículo 115, “le daba la puntilla a las entidades políticas más añejas que había hasta entonces en México, que en Jalisco, recibían a la sazón el nombre de departamentos, aunque habían tenido otros” (2008, 13). Muriá dice que el municipio fue una creación del siglo xx y que las jurisdicciones, ya sea denominadas departamentos, partidos u otros, sobrevivieron hasta la Revolución Mexicana, cuando acusadas de haber sido la razón principal del sustento de Porfirio Díaz fueron sustituidas por el “municipio libre”, y se estableció que no hubiera intermediario entre el municipio y el gobierno estatal. Para ello, sus impulsores se apoyaron en su supuesto arraigo en México (*Ibid.*, 71), y por mucho tiempo no se consideró la existencia de otra instancia de gobierno entre él y la entidad federativa.

No obstante, los municipios tuvieron cuatro méritos históricos en el siglo xx: a) fueron la base para la construcción del Estado-

nación; b) ofrecieron estabilidad y los medios de gobernación aun en los de mayor centralismo político; c) encabezaron la apertura democrática, que después se trasladó a otras partes del sistema político y d) cubrieron el espacio que dejó la salida de la burocracia federal (Merino 2005, 288-292).

En el proceso anterior, y como producto de la reforma al artículo 115 constitucional en 1999, se ampliaron las obligaciones de los ayuntamientos en el marco de una heterogeneidad municipal. Por un lado, hay unos que pueden hacer frente a estas exigencias y reclaman incluso más atribuciones y competencias; pero para otros, dichas atribuciones son una loza pesada.

Alicia Ziccardi (s/f) realizó una tipología de los municipios mexicanos; desde una perspectiva territorial, distingue a los que forman parte del área urbana y los localizados en la zona metropolitana; están, por ejemplo, el municipio rural, indígena, semiurbano, urbano y el metropolitano. El área urbana la define “a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían”. La zona metropolitana, en cambio, se diferencia del área urbana “en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda y a que su forma es más regular, puesto que se construye de los límites de las unidades político o administrativas menores en que se divide el país: municipios y delegaciones, en el caso de la Ciudad de México”. Por ello, la población de las zonas metropolitanas es, por lo general, mayor que la de las áreas urbanas correspondientes ya que se consideran parte de los mismos municipios completos, con localidades mixtas o rurales. La superficie de la zona metropolitana puede ser bastante mayor que la del área urbana y depende del tamaño de los municipios.

La existencia de múltiples problemas que rebasan a estas unidades político-administrativas ha obligado a diversos especialistas y al campo político, al menos en el discurso, a repensar el diseño político-constitucional de las estructuras que integran el Estado mexicano. Ante esta realidad se ha conformado un nicho de actores

políticos, sociales, económicos y académicos, que piden la creación de instancias intermedias de gobierno no limitadas sólo a la gestión de programas gubernamentales. En este sentido, la idea de constituir gobiernos regionales y metropolitanos, por ejemplo, ya no enfrenta la oposición hegemónica, como ocurrió en el pasado reciente. Sobre todo de los defensores acérrimos del municipio libre y su autonomía.

El objetivo central de este artículo es reflexionar sobre el diseño institucional interno del municipio, a partir del análisis de la forma en que se organiza en Campeche, Colima y Quinta Roo, así como en los municipios españoles de Madrid y Barcelona, el brasileño de Porto Alegre y en las juntas de administración local (JAL) de Colombia. En los casos esbozados, la intención central no es hacer una distinción o clasificación per se, a partir de considerar el régimen o sistema político al que pertenecen. En específico, este texto pretende abordar problemas desde el punto de vista formal y que se enmarcan en la descentralización político-administrativa, la democratización interna y la generación de mayores espacios de participación política y ciudadana, así como en mejorar la gestión pública local, sobre todo en los municipios urbanos de gran extensión territorial o diversidad sociocultural. El análisis se ajusta al trazo de algunos mecanismos, instancias o estructuras internas de gobierno.

En este sentido, Bolivia, independientemente de tener un gobierno unitario, podría dar cuenta de otros mecanismos de participación ciudadana. Al principio se consideró incluir el caso boliviano en el estudio, pero se abandonó la idea por cuestiones de espacio o porque no conducía al esbozo de un entramado institucional del municipio. En Bolivia, y como resultado de la Ley de Participación Popular, que entró en vigor en 1994, se crearon estructuras político-institucionales dentro de un marco de desconcentración administrativa y descentralización política. En la ley se asignaron tareas y decisiones a los departamentos e instituyeron gobiernos municipales nuevos. También se reforzó la participación con otras estructuras, más allá de los partidos políticos. Así se constituyeron instancias como las organizaciones territoriales de base (OTB) y los comités de vigilancia. Las OTB podrían ser juntas vecinales, federaciones de

campesinos locales y organizaciones socio-políticas tradicionales a escala comunal. Sin embargo, su campo de acción política está limitado a representar a la población frente a la administración municipal en cuanto a acceder o dar información, asesoría, cooperación y control. En tanto que los comités de vigilancia tienen derecho a hacer propuestas para el desarrollo municipal y deben participar en los planes de desarrollo municipal (PDM); controlan la ejecución de actividades y la realización de dichos planes aprobados por el Consejo Municipal (Ströbele-Gregor 1999).

En esta tesisura, y más allá de empantanarse en argumentar metodológicamente la pertinencia de los casos seleccionados, conviene reflexionar sobre su importancia para discutir un mejor u óptimo diseño institucional del municipio mexicano. Desde esta inquietud, el conocimiento adquiere significado teórico, histórico y público a la hora de analizar al Estado y sus instituciones como elementos susceptibles de reforma o bien como hacedores, generadores o instrumentalizadores de políticas públicas.

El texto es un documento exploratorio y descriptivo, porque trata de inquirir en lo que hay en otros entramados institucionales; hurga en instancias, mecanismos u órganos de los gobiernos municipales. También es descriptivo, porque delinea la arquitectura institucional de algunos gobiernos locales de México y otros países, para dar una idea general de sus propiedades y encontrarle utilidad pública al conocimiento vertido.

El artículo se estructura en dos apartados. En el primero se reflexiona y contextualiza la problemática política e institucional del municipio mexicano. La cabilación se centra en la participación política y el desempeño gubernamental. En el segundo se bosquejan las juntas municipales en tres estados de la república, y se traen a colación algunas experiencias internacionales en cuanto a la organización interna del gobierno local. El artículo muestra algunos avances en la investigación documental y normativa, y el análisis se enmarca en los esquemas del viejo institucionalismo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Este documento forma parte de la investigación “El gobierno al interior del municipio. Casos y experiencias de diseño institucional”.

## La problemática político-institucional del municipio mexicano Un estudio del municipio en la vertiente clásica

¿Por qué utilizar el viejo y no el neoinstitucionalismo para analizar, reflexionar y comprender la problemática institucional del municipio en México? Antes que nada habría que precisar que desde las décadas de 1980 y 1990 hubo un viraje hacia las instituciones. En el campo de la economía se suscitó cuando Douglass North (1993) hizo notar su importancia; en tanto que en la ciencia política, March y Olsen (1997) lo hicieron al tratar de poner en el mismo plano de interacción al actor, la institución y algunos elementos simbólicos de la política. Se conformó así un movimiento que se llamó nuevo institucionalismo, al cual diversos autores han clasificado en tres o hasta seis tipos, debido a que no es una propuesta homogénea sino más bien un movimiento académico. Hall y Taylor (1996), por ejemplo, distinguen tres tipos de neoinstitucionalismo: histórico, sociológico y de elección racional. En tanto que Peters (2003) lo desagregó en seis vertientes: normativo, histórico, empírico, de elección pública, internacional y social.

Cabe señalar que el neoinstitucionalismo, en la ciencia política norteamericana, nació como respuesta al viejo institucionalismo, a la vez compartía algunos elementos teóricos con la elección racional, las políticas públicas y al análisis organizacional. Este movimiento académico en el campo politológico le reprochó al viejo institucionalismo que careciera de ciertas aspiraciones teóricas al no abordar satisfactoriamente la interacción entre actores, instituciones (formales e informales) y algunos elementos simbólicos presentes en la política, entre otros aspectos (*Ibid.*, 15).

Ante estos inconvenientes, el análisis institucional clásico, por llamarlo de otra manera, tendría a este enfoque como una afrenta. Empero, el viejo institucionalismo se puede remontar a Aristóteles, pasando por Montesquieu y Tocqueville, hasta llegar al norteamericano de la primera mitad del siglo xx, y aún tiene utilidad y vigencia. La apuesta por este marco analítico en el presente texto radica en la profundidad y riqueza descriptiva de los entramados

institucionales y las estructuras estatales. Además, el hecho de que tenga el mote de viejo no significa que no valga la pena considerarlo, aunque haya sido superado o sea caduco.

Esta reprensión llega cuando el derecho constitucional y una parte de la ciencia política en México, así como el campo político constituido analizan, discuten y formulan los cambios constitucionales en sus términos. En la práctica lo siguen al centrar su interés en la ley, debido a que ésta ocupa un papel central en la discusión política. Las iniciativas de reforma son vistas como un sistema o una estructura institucional en los que por momentos no hay espacio para los individuos y actores. De aquí se traza una arquitectura institucional que se debate y discute. Por lo tanto, en este marco se reflexiona el diseño del gobierno municipal en México, al tratar de inquirir las características institucionales de una parte de la organización del sistema político mexicano.

Para lograr tal cometido se trazan y, cuando es posible, se comparan estructuras institucionales internas de algunos municipios en la medida que el análisis formal-legal ayude a obtener variaciones que mejoren el diseño del municipio en México. En suma, se hace un análisis sincrónico-institucional, ahístico y desprovisto de contexto social de algunas estructuras gubernamentales; una especie de *ceteris paribus* (todo lo demás permanece constante) si se permite la expresión.

Pero antes conviene señalar la problemática del municipio mexicano en donde hay desfases y contradicciones. La falta de correspondencia entre la norma y la realidad se puede comprender entre el territorio, la sociedad y el gobierno, los límites y las relaciones no son claros y coincidentes. El problema se hace evidente cuando el campo político y burocrático, mediante la discusión de su sistema de organización política o la delimitación de espacios administrativos y, por lo tanto, de competencias y atribuciones, no dan respuestas satisfactorias a las múltiples demandas. El dinamismo de la sociedad rebasa con mucho al gobierno que, en la medida de lo posible, trata de adecuarse o reajustarse. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones lo que se muestra son desfases.

En esta dirección, los reajustes institucionales que se suscitaron como consecuencia de la reforma constitucional del 23 de diciem-

bre de 1999 dan cuenta de ello. Es cierto que los antecedentes del desarrollo institucional en materia municipal partieron de la reforma de 1983. Sin embargo, la de 1999 puso fin a las promesas del presidente Ernesto Zedillo por implantar un nuevo federalismo. Fue así como se concretaron algunos cambios y se avanzó, aunque de manera parcial, en la cuestión fiscal (Guillén y Ziccardi 2004, 10-12).<sup>2</sup>

Era de esperarse que la reforma de diciembre de 1999 tuviera repercusiones en los marcos constitucionales y jurídicos de las entidades federativas, algunos en mayor o menor grado. Por ejemplo, en Jalisco se modificó la Constitución local y se abrogó la Ley Orgánica Municipal, que dio paso a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, que entró en vigor el 22 de mayo de 2001.<sup>3</sup>

Pero, ¿cómo se entienden los desfases, contradicciones, avances o retrocesos en materia municipal? Por un lado, un adelanto significativo fue que la reforma de 1999 considerara al ayuntamiento como un orden de gobierno; reconoció por fin el vínculo entre las autoridades municipales con sus habitantes. Fue así que los ayuntamientos ya no sólo administraban las unidades territoriales básicas del Estado mexicano, sino que se daba respuesta a un proceso complejo de descentralización y democratización política. Y si bien este logro fue parte de un eslabón de cambios institucionales, que se venían encaminando desde la década de 1980, lo cierto es que, como otros, no termina de cuajar.

Por otro lado, los ayuntamientos enfrentan problemas de diversa índole que les impide ser facilitadores o actores clave en el desarrollo local. Sin embargo, cualquier propuesta teórica, de política pública o económica coincide en que un ayuntamiento sólido es indispen-

<sup>2</sup> Las trasferencias del programa de combate a la pobreza, mejor conocido como ramo 26, y la creación de uno de traslado de recursos fiscales a los municipios para la creación de infraestructura social, conocido como ramo 33, fueron los avances del Gobierno de Zedillo.

<sup>3</sup> Un dato significativo y que da cuenta de la trascendencia del cambio constitucional se encontró en la exposición de motivos de la reforma. Retomó las bases del dictamen federal en el que reconoció al ayuntamiento como un gobierno para hacer a un lado el hecho de que fuera sólo un administrador o, en la práctica, un ente público descentralizado. En algunas entidades federativas, como en las que se expondrán más adelante, no hubo cambios en el nombre de sus leyes, y conservaron el título de leyes orgánicas municipales.

sable para coordinar el progreso de su territorio. De tal modo que los desfases y contradicciones surgen porque se intenta fortalecer al ayuntamiento como un promotor o facilitador del desarrollo local, pero al final este cometido no se logra a satisfacción. De tal modo, y parafraseando a Cabrero (2004, 38-39), las reformas constitucionales fallan en la práctica tanto cuando se han formulado de manera lenta, como cuando han querido avanzar de forma vertiginosa, debido a la complejidad que hay en los municipios mexicanos.

En consecuencia, en los problemas y discusiones sobre un diseño institucional se requiere lograr el equilibrio entre la capacidad del gobierno y atender las necesidades de la población. Pero, en territorios específicos, es necesario alcanzar la gobernabilidad, la cual “es el estado de un territorio en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio” (Lefévre 2005, 195). Entonces, una conceptualización en estos términos conmina a la solución de problemas concretos como el transporte, la degradación ambiental, la promoción del desarrollo, el futuro y el crecimiento económico, entre otros.

Antes, cabe precisar que los problemas institucionales de los municipios mexicanos son apenas algunos de tantos. La verdad, una agenda académica de estudio y acción abarcaría temas variados y complejos, que se compondría de los siguientes:

1. La modernización y gestión de la administración pública local, sus innovaciones, sistemas de información y transparencia, sus finanzas y el mejoramiento de sus niveles de eficacia y eficiencia.
2. La presencia de mujeres en los gobiernos locales y las condiciones bajo las cuales éstas ejercen su autoridad.
3. Las diferentes situaciones de los municipios que, dada su ubicación geográfica y recursos disponibles, resultaron afectados por actividades productivas y económicas.
4. La composición étnica y pluricultural de la población local.
5. Las relaciones de carácter intergubernamental, aquellas dadas entre los ayuntamientos, la federación y los gobiernos y congresos estatales.
- Los procesos de descentralización y la autonomía municipal, las participaciones federales

y estatales y la política fiscal. 7. El desarrollo local, urbano, sustentable y regional, y el impacto ambiental sobre el territorio. 8. Los servicios públicos municipales. 9. La seguridad pública y las actividades delictivas. 10. Los derechos humanos. 11. La política social, los programas sociales asistenciales, y el nivel de vida de la calidad de la población local. 12. La emigración, sus efectos culturales, económicos y políticos. 13. El funcionamiento de los ayuntamientos y cabildos, su coexistencia con los partidos políticos y las organizaciones gremiales, sectoriales o territoriales, la reconfiguración del poder local. 14. La participación ciudadana, la planeación participativa y la incidencia de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general sobre las políticas públicas. 15. El mejoramiento de la normatividad y los procesos de liberalización política en curso. 16. Los procesos electorales y alternancia política; y 17. La relación entre democracia, gobernabilidad e inclusión social (Ceja Martínez 2007, 33-34).

Los problemas de diseño institucional son el resultado de cinco contradicciones porque: a) fue pensado para un sistema de partido hegemónico; b) los métodos de financiamiento de la gestión local estaban produciendo incentivos contradictorios; c) la gestión pública de los gobiernos municipales no sólo estaba limitada por la carencia de recursos propios, sino por las contradicciones de su diseño institucional; d) los métodos propuestos para generar mayor participación ciudadana en la toma de decisiones tampoco se hacían considerando las dificultades del diseño constitucional y e) en los gobiernos municipales no se generaron técnicas de gestión suficientes (Merino 2005, 302-305).

### Participación, desempeño gubernamental y mecanismos institucionales

En otro ámbito, los problemas que subyacen a la participación y el desempeño gubernamental se desenvuelven en el mundo de las prácticas sociales, pero al mismo tiempo se interrelacionan con la ausencia de reglas de juego claras y sólidas desde el Estado mexica-

no. Este fenómeno surgió cuando se agotó el modelo de la democracia representativa y la participación electoral. En este sentido, los estudios de la participación política y ciudadana en las décadas de 1980 y 1990 tomaron en su mayoría una vertiente electoral o bien un enfoque formal. Esto sucedió porque la competencia fue quizá la evidencia primaria y sensible con la cual se pudo observar y establecer una relación, aunque sea indirecta, con la responsabilidad gubernamental. Para ello se siguió la tradición politológica, sobre todo la estadounidense, donde las elecciones ofrecían a los ciudadanos la oportunidad de influir en sus representantes.

No obstante, en México hay varios rasgos institucionales que merecen atención especial al ser obstáculos potenciales para los mecanismos de responsabilidad política; por ejemplo, los políticos pueden tener “la ambición progresiva” o el deseo de acceder a posiciones cada vez más poderosas. Esta tendencia se acentúa porque no afrontan la reelección para el mismo cargo; y si acaso el único incentivo que tienen para seguir escalando políticamente es la reputación pública (Cleary 2007, 284-285). En cierto modo, la ausencia de la reelección podría explicar el mal desempeño gubernamental, pero si así fuera sería una visión muy simplista del problema. Aunque su implantación es un reclamo generalizado.<sup>4</sup> En los procesos electorales se daba la asimilación y conformación de entornos en los que la participación se incentivaba por ambientes propicios que la animaban a manifestarse o bien a no hacerlo. Esto es, se suscitaba una trasmisión informal de percepciones individuales por incidir en las contiendas electorales, las cuales condicionaban a los grupos sociales a participar y crear o no una obligación social (Marschall 2004, 241).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> La amenaza de quitarlos por un mal desempeño o ante representantes más competentes y honestos genera y condiciona, según los modelos clásicos, un sistema de preferencias públicas y electorales. Y aunque hay matices, Cleary observó que en los municipios inmersos en un entorno de mayor competencia electoral, sus ayuntamientos ostentaban un mejor desempeño gubernamental. Los gobiernos en municipios con alta participación política tenían mejor desempeño que en los que ésta era baja. También notó que en los municipios con alta participación política si bien tenían un mejor funcionamiento gubernamental, éste sólo se generaba o expresaba cuando coincidía con un entorno de elecciones muy competitivas (2007, 288).

<sup>5</sup> Pero en los ambientes locales, la participación ciudadana creciente no es una cuestión normativa, sino la expresión que hay entre una intervención crítica que produce bienes locales

En este marco, la expectativa electoral alimentó la idea de que la alternancia conllevaría nuevas formas de hacer política, traería la transparencia gubernamental, mayor eficacia y eficiencia, participación ciudadana, gobiernos honestos y, entre otras novedades, la desaparición de la corrupción y del uso discrecional, fackson y clientelar de los recursos públicos. Pero la realidad fue otra (Ceja Martínez 2007, 33).

Esto le permitió a Alberto Aziz hacer una consideración sensata sobre la ruta que tuvo el proceso democrático en México. Él dijo que si en un principio los procesos políticos y sociales se dirigieron a establecer un sistema de elecciones y buscar la alternancia en el poder, pensando que con ello se instauraría automáticamente la democracia, dicha idea se integró a un paquete de problemas que llaman de primera generación. En ese fardo social los actores buscaron implantar un marco de reglas electorales más equitativas y transparentes (2003, 99-121). Empero, y después de la euforia por los cambios electorales, se notó que la democracia no podía resolver las dificultades políticas, sociales, económicas, administrativas y culturales.<sup>6</sup>

La experiencia confinó la democracia a un régimen político que se vio obligado a ser más eficiente en términos económicos y administrativos respecto a otros (Schmitter y Karl 1996, 59). Fue así como los problemas de participación, más allá de lo electoral y relacionados con una mejor gestión local, se volvieron nodales y fundamentales para incentivar e impulsar el cambio político. Pero ésta se ha enfrentado con obstáculos graves de institucionalización en dos vías. En una se ve a la participación ciudadana como elemento que otorga legitimidad al gobierno, promueve una cultura democrática

---

públicos. La mayor participación ciudadana y la discusión sobre los bienes públicos y servicios aumenta la sensibilidad del gobierno a necesidades de la población, a ideas y preferencias, y conduce a menos quejas y malentendidos de parte de los residentes (Marschall 2004, 242).

<sup>6</sup> Alberto Aziz y Jorge Alonso argumentaron en su momento que la alternancia y la democracia electoral ya no eran los vectores centrales en la comprensión política de la democratización en los siguientes términos: “La alternancia ha cumplido con el canon de Robert Dahl, pero en una alternancia puede generarse una restauración, una regresión a etapas anteriores, por lo tanto una alternancia es simplemente oportunidad, con fuertes limitaciones de cambiar un sistema institucional y un ejercicio del poder, pero al mismo tiempo puede ser un periodo desperdiciado que cierra los espacios de la poliarquía” (2003, 50).

y hace más eficientes las decisiones y la gestión pública pero, en la otra, hay trabas en cuanto a la representación o creación de mecanismos efectivos de ella. Al final, esto se expresaba en la contrariedad de que legalizar, institucionalizar o abrir canales de participación no significaba que dichos mecanismos funcionarían plenamente, al menos en México (Ziccardi 2004, 257-258).<sup>7</sup>

En las instancias inter o supramunicipales, el paquete de problemas aludidos tiene en el ámbito local mayor significación. Sobre todo cuando, siguiendo una definición procedural de la democracia y ligada al gobierno, hacerla realidad es una cuestión de espacio, números, mecanismos y reglas de juego (Bobbio 1996). En esta dirección, la participación local se circunscribe a un proceso de construcción institucional y diseño gubernamental de tipo “intramunicipal”, pues los impedimentos empíricos y tangibles de la democracia se encuentran en el plano operativo y se dirigen a la gobernabilidad.

Sobre estos tópicos, cabe decir que los gobiernos municipales o locales se han valido de dos tipos de arreglos institucionales: “intermunicipales” y “supramunicipales”. El primero conlleva a la creación de un nuevo escalón gubernamental, independiente de las unidades existentes. En tanto que el segundo involucra el establecimiento de una institución, que implica la creación de otro nivel de gobierno y que depende de las unidades existentes, o bien que el marco jurídico correspondiente determine su funcionamiento y la forma de financiamiento (Lefévre 2005, 201).

En cuanto al tema de instancias inter o supramunicipales durante la primera década del siglo XXI, en México se asistió a la emergencia y la necesidad de crear gobiernos metropolitanos. Su necesidad imperiosa manifiesta un problema funcional de gobernar territorios. En específico, de coordinar las actividades económicas y los fenómenos sociales y hacerlos coincidir con las demarcaciones político-

<sup>7</sup> Sin la pretensión de agotar este tema, es posible decir que los mecanismos de participación, según la clasificación que construyó Joan Font, son los siguientes: a) de consulta a las comunidades, con criterios sectoriales o territoriales; b) deliberativos; c) de democracia directa y d) otros (2004, 30-41). En México se han diseñado coplademunes, contraloría social, juntas vecinales y de colonos.

administrativas, o porque el sistema de tres órdenes de gobierno es insuficiente. Por un lado están los que sostienen la creación de otros órdenes de gobierno, y por el otro los que consideran que con sólo coordinar esfuerzos entre los municipios es suficiente.

Al respecto del segundo punto, Ugalde dice que una coordinación ad hoc en México consistiría en renunciar a grandes reformas y buscar arreglos que concilien la estructura funcional del régimen jurídico con las necesidades cambiantes y crecientes de las poblaciones. En este sentido, la coordinación vía el asociacionismo puede dar la respuesta. En tanto, la acción pública se complementa con la participación de las empresas parapúblicas y privadas, grupos económicos, círculos de expertos y asociaciones ciudadanas (2007, 452-454).

Como se observa, la visión del problema se enmarca, por un lado, en la figura de los convenios intermunicipales o la necesidad de crearlos o de no hacerlo, por el otro en los gobiernos metropolitanos o regionales. Es preciso reencaminar la reflexión, al señalar que en este artículo interesa delinear un diseño institucional interno. Quizá un asunto olvidado en el campo político y académico por los temas anteriores. Con ello es posible descentralizar al municipio, y lograr que la participación ciudadana incida en la gestión pública local. Estos puntos son nodales, y más adelante se trazará la estructura interna de algunos municipios.

Para la consecución de tal cometido, en los párrafos siguientes se muestran los diseños institucionales de los municipios de Campeche, Colima y Quintana Roo.<sup>8</sup> Le sigue delinear la arquitectura institucional de Madrid, Barcelona, Porto Alegre y las JAL de Colombia, como experiencias internacionales que pueden dar luz en los

<sup>8</sup> En este punto vale la pena señalar que en el Estado de México, las juntas municipales no están contempladas en diversos ordenamientos constitucionales o legales, pero son una práctica o están en diversos ordenamientos reglamentarios. En esta entidad había hasta 2009, 125 juntas municipales. Por cierto, en su código electoral se hablaba de las juntas municipales, pero eran órganos temporales creados en los procesos ordinarios para elegir diputados y ayuntamientos. No se contemplaban en el sentido dado aquí. En Coahuila existía incluso la Ley para la Integración y Funcionamiento de las Juntas Municipales de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, que data desde 1957, pero esta figura es muy similar a las juntas de mejoramiento que una vez hubo en Guadalajara, cuyas labores eran más de esparcimiento y vigilancia comunitaria.

temas aludidos. En los dos primeros municipios, los mecanismos cercanos o similares a las juntas son llamados distritos, en tanto que en el caso brasileño se esbozará el mecanismo del presupuesto participativo y en el colombiano será muestra de cómo mejorar la gestión local.

## Casos y experiencias de gobierno dentro de los municipios

Sin duda, los mecanismos de gobierno se orientan a crear espacios de participación ciudadana, la descentralización interna o la desconcentración del gobierno municipal en distinto grado. Las variables o formas en cómo se eligen, conciben o responden a una realidad política regional diversa son el punto de partida para considerar su importancia en la medida que construyen ciudadanía en términos formales o a priori. Estos tópicos fortalecerían la democracia y se iría más allá de los procesos electorales, los organismos tradicionales de representación y participación hasta ahora contemplados en México, los mecanismos de democracia semidirecta (plebiscito e iniciativa popular) y las asociaciones vecinales, por ejemplo. El trazo de las juntas municipales y otras experiencias internacionales de gobierno local darían pistas para avanzar en los mecanismos de elección, operación y sus atribuciones para descentralizar el gobierno local y fomentar la participación, de ahí que sean las justificaciones académicas y públicas en este documento.<sup>9</sup>

### Las juntas municipales en México

Los municipios que integran Campeche, Colima y Quintana Roo tienen contemplada una instancia de gobierno interna llamada Jun-

<sup>9</sup> Es necesario puntualizar que la fragmentación administrativa excesiva conllevaría a plantear el tema de la colaboración intermunicipal; y que su dificultad radicaría en la falta de “encuadre efectivo” de los territorios de manera funcional con las instituciones políticas y las relaciones sociales y económicas en un mismo espacio físico. Para una mejor comprensión de este fenómeno véase Cadaval y Caramés (2006, 33-67).

ta Municipal, que de acuerdo con la normativa trasciende las figuras de las delegaciones y comisarías municipales. Es cierto que estos organismos no dejan de ser autoridades auxiliares en las que se delega el poder; pero su estructura, funcionamiento e importancia política podrían conformar instancias más sólidas, descentralizadas por completo y con mayor autonomía jurídica. Pero cabe señalar que las juntas municipales, independientemente de su estatus jurídico o normativo en los casos aludidos, se encargan de formular el proyecto de presupuesto de egresos en su territorio; rendir los informes solicitados por la administración municipal; nombrar un secretario y tesorero y representar al ayuntamiento en las secciones municipales, entre otras funciones.

En las tres entidades federativas, las juntas municipales son concebidas como autoridades auxiliares, pero con algunos matices. Si en Campeche y Colima están contempladas en sus constituciones respectivas, no es así en Quintana Roo cuyo sustento institucional se encuentra en ordenamientos reglamentarios. Quizá su fortaleza radica en la práctica social; una hipótesis por comprobar.

En Campeche lo más sobresaliente es que la Constitución local establece como principio su elección directa. Los municipios se dividen en secciones a cargo de juntas municipales electas de manera popular; en comisarías a cargo de un comisario de elección directa y en algunos centros de población pueden remover con libertad a los agentes municipales, dividir el territorio y administrar los centros de población. La estructura interna de los municipios del estado se rige, según el marco normativo, por los lineamientos territoriales o demográficos siguientes: a) se denomina cabecera al centro de población donde reside el ayuntamiento; b) cabecera de sección donde está la Junta Municipal y c) comisaría municipal al lugar de residencia del comisario. Véase el artículo 21 y 89 de la Constitución Política del Estado de Campeche, los artículos 23 y 52 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y los artículos 1 y 216 del código electoral. En el municipio de Campeche, las juntas municipales son autoridades auxiliares cuyo presidente es electo por la vía democrática por un periodo de tres años. En la actualidad el estado se divide, para su administración, en la cabecera y cuatro juntas municipales: ciudad de Campeche, (la capital del estado); las

juntas municipales de Hampolol, Alfredo V. Bonfil, Pich y Tixmucuy. En Campeche, dichas juntas están contempladas ampliamente en diversos ordenamientos jurídicos, sobre todo en los apartados III y V del título I de la Ley Orgánica Municipal y el código electoral que reglamenta su elección.

En lo que respecta a Colima, las juntas municipales, además de ser concebidas como autoridades auxiliares, la Constitución local indica que los ayuntamientos tienen el derecho y la obligación de establecer las bases y mecanismos para su elección, véase el artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (la última reforma de esta fuente fue la del 20 de junio de 2009). Aquí los municipios pueden tener la estructura u organización territorial interna siguiente: a) la cabecera, donde reside el ayuntamiento; b) las delegaciones, que pueden constituirse en las zonas urbanas o conurbanas determinadas por los mismos municipios y c) las juntas y comisarías, que se constituyen en las demás localidades de los municipios (véase el artículo 11 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima).

Este mandato constitucional se instrumentaliza de manera más detallada en las leyes orgánicas respectivas o códigos municipales, así como en sus ordenamientos electorales, creando con ello variantes o matices. Es cierto que en Colima las juntas municipales sólo están contempladas como autoridades auxiliares, junto con las comisarías y delegaciones, mientras que, como dice la Constitución, los mecanismos y bases de su elección los determina el ayuntamiento correspondiente.<sup>10</sup>

Por su parte, en Quintana Roo las juntas municipales no tienen un marco jurídico o reglamentario; se mencionan en una ocasión en su código electoral, al establecerse como una instancia que puede imponer sanciones a los partidos u organizaciones políticas: dirigentes, militantes y simpatizantes. Con base en esta disposición se puede interpretar que dicho órgano fue creado para organizar las elecciones en esta división político-administrativa. De igual modo,

<sup>10</sup> Véase el artículo 61 de la Ley del Municipio Libre y Soberano del Estado de Colima (la última reforma que tuvo esta fuente consultada fue la del 10 de febrero de 2009).

existen como autoridades auxiliares y, a la par de ellas, otras instancias como las comisarías y agencias municipales.<sup>11</sup>

Pero, ¿cómo se eligen estas instancias de gobierno? En las tres entidades federativas, las juntas municipales se escogen por voto directo de los ciudadanos residentes en la localidad donde se establezcan estas figuras. En Campeche, la elección la organiza el Consejo Electoral Municipal en los términos que estipula el código electoral, mediante el registro de planillas en las que está contemplada la participación de los partidos políticos. En Colima, el ayuntamiento está encargado de su elección y establece las bases correspondientes, pero además son electos en los primeros 70 días después de la toma de posesión del ayuntamiento, mediante el procedimiento de participación ciudadana, vecinal y reglamentario fijado. A diferencia de Campeche, en Colima no está contemplada la participación de los partidos políticos, y por lo que toca a Quintana Roo no se contó con evidencia normativa o documental que precisara el procedimiento de su elección.<sup>12</sup>

Para recapitular, el esbozo presentado lleva a señalar que las juntas municipales son figuras o instancias intramunicipales, que se pueden limitar o entenderse en la figura desconcentrada de la delegación o las comisarías municipales. Sin embargo, por sus atribuciones y funciones, su elección directa y el apoyo social que reciben bien se pueden encaminar, en la práctica, a ser instancias con algunos márgenes de autonomía política.

Empero, y pese a que las juntas municipales se pueden observar en algunos de los puntos anteriores, lo cierto es que más bien son

<sup>11</sup> Véase el artículo 262, inciso H de la Ley Electoral de Quintana Roo (la última reforma que tuvo esta fuente consultada fue el 3 de marzo de 2009).

<sup>12</sup> Baste un ejemplo para observar los matices reglamentarios y la libertad de los municipios de esta entidad. En Colima, el Cabildo recibe las propuestas que haga el presidente municipal para nombrar a los integrantes de las comisarías y las juntas municipales. Pero antes debe tener en cuenta la opinión de la comunidad, misma que no será vinculatoria. Es aquí donde el ayuntamiento cumple con lo estipulado por el artículo 61 de la Constitución local. Por otro lado, el reglamento señala que el presidente municipal podrá revocar el nombramiento por causa justificada: renuncia, ausencia de más treinta días naturales, condenación por delito doloso, revocación de su nombramiento, aceptación de otro puesto en la federación, el gobierno del estado o en otro municipio y por defunción. Véase el Reglamento para la Designación de Autoridades Auxiliares en el Municipio de Colima, aprobado en sesión extraordinaria de Cabildo el 28 de noviembre del año 2000.

instancias desconcentradas de las funciones de gobierno. La participación directa y activa, por lo tanto, no está vislumbrada salvo el día en que se habrán de elegir las autoridades de las juntas municipales respectivas. Esto las hace ser un mecanismo o instancia de gobierno intramunicipal tenue en términos jurídicos o político-institucionales.

Es quizá la experiencia internacional la que puede brindar ejemplos de cómo se crean instancias más sólidas dentro del municipio, en función de condicionantes sociodemográficas, económicas, políticas, territoriales o culturales, pues la descentralización y mayor participación en el municipio mexicano es una demanda sentida por la población. Esto hace que el tema tenga el mismo peso que la creación de instancias inter o supramunicipales.

### Algunas experiencias internacionales

En los párrafos siguientes se esbozará la forma en que se dividen u organizan los municipios de Barcelona y Madrid, el lineamiento institucional del presupuesto participativo de la ciudad brasileña de Porto Alegre y las JAL de Colombia. Estos casos muestran un entramado institucional gubernamental más complejo y jurídicamente más sólido en los gobiernos locales, de ahí que su trazo constituye el factor que sustenta su pertinencia, para considerarlos a la hora de discutir y adecuar el entramado institucional en los municipios que no lo tengan o consideren.

Sin la pretensión de hacer un estudio de política comparada en el sentido estricto, es conveniente aclarar que en los casos que se expondrán las unidades geopolíticas, instituciones o procesos políticos son, en cierto modo, iguales y en el mismo tiempo (Sartori 2000, 263-264). El trazo que se hace de ellas parte de un pequeño ejercicio de control histórico, para lograr un balance mínimo a partir de que el municipio mexicano comparte con los de los países aludidos lo siguiente: a) en cierto modo es heredero del municipio español; b) algunas realidades con los municipios brasileños y c) la experiencia colombiana puede ayudar a mejorar la gestión gubernamental y administrativa. Así, se puede decir que de Madrid y Barcelona se rescatan los aportes del regionalismo autonómico al

estudio de los sistemas de organización política; de Brasil se podrían extrapolar las problemáticas y posibles soluciones e innovaciones de un municipio en un sistema federal latinoamericano; mientras que de Colombia, y en tanto sistema unitario, constituye un ejemplo para observar la viabilidad de implantar mecanismos que ayuden a mejorar la gestión pública intramunicipal.

Barcelona, España

Sobre el área metropolitana de Barcelona se puede decir que su organización es muy sofisticada; la forma de su estructura institucional sigue una lógica neocorporativa. Para tratar los asuntos concernientes a ella está el Consejo General de 300 miembros, que incluye a 36 municipalidades metropolitanas, asociaciones y cámaras empresariales, bancos, sindicatos y universidades, entre otros, está presidido por el alcalde de la ciudad, quien es asistido por 20 vicepresidentes (Léfévre 2005, 237). Pero en lo que se refiere a la municipalidad de Barcelona propiamente dicha, y según el modelo neocorporativo de instancias, se tiene contemplada una estructura gubernamental interna en la que hay un consejo municipal, el alcalde, la comisión de gobierno, el presidente y los regidores de distritos y, si es el caso, un consejo de distrito.<sup>13</sup>

Esto es así porque según la Carta Municipal de Barcelona, el criterio que guía la organización de la ciudad consiste en que las funciones de gobierno tienen el carácter deliberante. De este modo, el ordenamiento, la programación y el control están diferenciados claramente de las funciones ejecutivas de gobierno y administración pública. Por este motivo, en el caso catalán se pueden diferenciar dos niveles de organización: político y ejecutivo. El primero está integrado por miembros electos llamados concejales, quienes ejercen funciones de carácter decisorio, informativo y consultivo. En tanto que en el segundo, los sectores o ramas de intervención directa se

<sup>13</sup> Véase el artículo 9 de la Carta Municipal de Barcelona, *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), no. 2801, 8 de enero de 1999. El Consejo de Distrito se integra por representantes de los municipios de Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuïc, Les Corts, Sarrià Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó, Nou Barris, Sant Andreu y Sant Martí.

encargan de la gestión de los programas y la ejecución de las resoluciones aprobadas por los órganos políticos.<sup>14</sup>

Por lo que respecta al presidente del Consejo de Distrito, le corresponde representar al ayuntamiento en la demarcación del distrito, sin perjuicio de la función representativa general del alcalde; convoca y preside las sesiones y establece el orden del día; somete al Consejo de Distrito el proyecto de reglamento de funcionamiento interno; expone la propuesta de plan y del programa de actuación; conduce a los otros órganos municipales; fomenta las relaciones del ayuntamiento, asambleas y entidades cívicas y culturales del distrito e informa de las actividades administrativas municipales a los órganos de participación correspondientes; es responsable de los servicios y las obras; convoca y preside las sesiones del Consejo, las entidades y asociaciones del distrito y lo que le sea delegado por el alcalde.<sup>15</sup>

En cuanto al Consejo de Distrito, le corresponde aprobar y proponerle a su presidente el reglamento interno que versa sobre la organización y funcionamiento; aprobar el plan de gobierno del distrito; autorizar el programa de actuación y someterlo al Consejo Municipal; proponer a los órganos de gobierno municipal la inclusión de asuntos en el orden del día y trasladar las propuestas; elaborar estudios sobre las necesidades del distrito; sugerir a los órganos municipales competentes la aprobación de instrumentos de ordenamiento urbano, que repercutan en el ámbito territorial; emitir informes y aprobar el programa de actuación municipal, los instrumentos de ordenamiento urbano en el distrito y proyectar su equipamiento, concedionar a los habitantes del territorio algunos servicios; impulsar el proceso de descentralización y participación; estudiar las peticiones e iniciativas individuales y colectivas de los

<sup>14</sup> Los concejales y el presidente de distrito ejercen la presidencia de los órganos colegiados de gobierno en estas demarcaciones territoriales. El presidente del Consejo de Distrito es nombrado por el alcalde, a partir de la propuesta de los regidores que lo integran. Sin embargo, la misma normatividad interna dispone que la separación del cargo corresponde sólo a la autoridad ejecutiva, con la intervención del Consejo de Distrito. En este sentido, la relación que hay entre ambos sigue la lógica de un sistema parlamentario, artículo 22 de la Carta Municipal de Barcelona, DOGC, no. 2801, 8 de enero de 1999.

<sup>15</sup> Artículo 22 de la Carta Municipal de Barcelona, DOGC, no. 2801, 8 de enero de 1999.

vecinos que influyan en la movilidad; informar de ellas a los órganos municipales correspondientes; así como elaborar los presupuestos municipales, el control y fiscalización de los órganos en su ámbito territorial.<sup>16</sup>

Aunado a la relaciones político-institucionales de tipo deliberativo anterior, en el municipio de Barcelona se tiene contemplado el hecho de que el alcalde delega en un regidor de distrito asuntos o temas, como dirigir la administración en dicho territorio y del personal adscrito a él; inspeccionar los servicios y obras y elaborar la plantilla orgánica del distrito; definir la organización de los servicios; velar por la protección ciudadana y adoptar, en caso de emergencia, las medidas necesarias urgentes para la seguridad de las personas y sus bienes, de las cuales habrá de informar de inmediato a la alcaldía; establecer la coordinación necesaria de acuerdo con las directrices de la Junta Local de Seguridad, asegurar la relación constante en el ámbito del distrito de los sectores de la administración municipal y otros delegados por el alcalde.<sup>17</sup>

Madrid, España

El municipio de Madrid se asienta en la comunidad autónoma del mismo nombre. Ésta constituye un gobierno regional que en la práctica es muy similar a un estado federal, y debido a su peso político e institucional se convierte en el líder del área metropolitana. Su fuerza radica en que: a) la comunidad autónoma de Madrid abarca al territorio del área metropolitana; b) absorbe a la provincia de Madrid convirtiéndola en una región monoespacial y c) su ejecutivo goza de gran estabilidad (Lefévre 2005, 244).

Pero en lo que se respecta al municipio de Madrid, cabe decir que se divide y organiza en distritos, y en tanto divisiones territoriales están dotadas de órganos de gestión desconcentrada. En esta tesitura, sigue un modelo neocorporativo de gobierno con fuerte

<sup>16</sup> Véase el artículo 23 de la Carta Municipal de Barcelona, DOGC, no. 2801, 8 de enero de 1999.

<sup>17</sup> Véase el artículo 24 de la Carta Municipal de Barcelona, DOGC, no. 2801, 8 de enero de 1999.

base territorial. El fundamento que instituye este sistema de organización es el de impulsar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales. También el hecho de que son esenciales para la aplicación de una política orientada a la corrección de los desequilibrios, e intenta ser un espacio donde se representan los intereses de los diversos barrios. En los distritos, por lo tanto, se erigen órganos descentrados en materias o asuntos que permitan una consecución más eficaz de los planes y servicios públicos municipales, y se descentraliza políticamente la toma de decisiones.<sup>18</sup>

Según su normatividad, los distritos de Madrid ejercen cualquier función o competencia delegada por el alcalde, la Junta de Gobierno Local u otros órganos municipales en temas como movilidad y transportes; obras y vías públicas; parques y jardines; calidad y evaluación ambiental; licencias y autorizaciones; temas urbanísticos; salud, consumo y comercio; servicios sociales; cultura, educación, juventud y deportes; seguridad; sanciones administrativas; autorización de matrimonios civiles y recursos administrativos.<sup>19</sup> Y tiene como órganos de gobierno la estructura siguiente: a) la Junta Municipal del Distrito, un órgano colegiado de representación político-vecinal en el que, junto a otros cargos electivos, se articula la participación ciudadana a través de vocales vecinales; b) un concejal-presidente nombrado y separado a discreción por el alcalde, que es el jefe superior de la organización administrativa del distrito; c) un gerente de distrito a quien le corresponde la dirección y gestión de los servicios de su competencia, bajo la supervisión del concejal-presidente y d) un Consejo Territorial del Distrito, órgano de participación, consulta, información y propuesta acerca de la actuación municipal.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Véase el artículo 1 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 10 de enero de 2005, no. 7 pp. 98-106. Además, según el artículo 2, el municipio se integra por 21 distritos que son: Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí, Fuencarral-El Pardo, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel, Usera, Puente de Vallecas, Moratalaz, Ciudad Lineal, Hortaleza, Villaverde, Villa de Vallecas, Vicálvaro, San Blas y Barajas.

<sup>19</sup> Véase el artículo 3 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 10 de enero de 2005, no. 7, 98-106.

<sup>20</sup> Comparar los artículos 4,7, 29, 30 y 50 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 10 de enero de 2005, no. 7, 98-

Otro lineamiento institucional, digno de rescatar del caso madrileño, es el que indica que los recursos presupuestarios asignados a los distritos en su conjunto en ningún caso serán inferiores a 11 por ciento del presupuesto del ayuntamiento.<sup>21</sup>

### *Porto Alegre, Brasil*

La experiencia de Porto Alegre es una de las más conocidas y aclamadas porque logra una gestión eficaz y democrática (Santos 2005, 394). La administración popular de Puerto Alegre, como también se le conoce, fue elegida por las Naciones Unidas como una de las 40 innovaciones urbanas en todo el mundo. Su presupuesto participativo está basado en una estructura y proceso sociopolítico cimentado en tres principios:

- En que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar. Las organizaciones comunitarias no detentan en este aspecto, por lo menos formalmente, estatus o prerrogativas espaciales.
- Que la participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.
- Que los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales” —criterios sustantivos, establecidos por las institucio-

---

106. Cabe puntualizar que las competencias de la Junta Municipal del Distrito consisten en el control y seguimiento de sus órganos de gobierno, control y fiscalización superior; acordar la elevación a otras instancias municipales las aspiraciones del vecindario en materias de interés; trasladar a la administración competente las propuestas de mejora en los centros y equipamientos; y en la gestión de los suministros que dependen de las áreas en que se estructure el ayuntamiento; resolver las recusaciones que puedan plantearse contra los miembros de la Junta Municipal del Distrito; las que le sean atribuidas a otras ordenanzas municipales y demás normativa vigente; conocer los instrumentos de ordenación urbanística que atañen al distrito.

<sup>21</sup> Véase artículo 34 del Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 10 de enero de 2005, no. 7, 98-106. Además de que cada distrito contará con un interventor delegado a quien le corresponde la realización de las funciones de fiscalización y control respecto de las actuaciones de gestión económica, que sean competencia del gerente del distrito, del concejal-presidente o de la Junta Municipal del Distrito.

nes participativas con el objetivo de redefinir prioridades—y de “criterios técnicos”—de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo—(Ibid., 391-486).

La estructura funcional del presupuesto participativo de Porto Alegre se agrupa en tres tipos de instancias: las de la administración municipal, las instituciones de participación y las organizaciones comunitarias. En las primeras se encuentran el prefecto municipal, las secretarías y dependencias municipales, así como la cámara de ediles. En las segundas se integran el Consejo del Presupuesto Participativo, con sus reuniones plenarias, y los seis foros de delegados temáticos; también están contempladas asambleas municipales, 16 foros de delegados regionales y reuniones con organizaciones profesionales, civiles y movimientos sociales. En la tercera están los consejos populares, las asociaciones y movimientos comunitarios, así como los habitantes de la región (Ibid.).

Este complejo entramado institucional responde a un lioso proceso de regionalización. Así, el territorio de Porto Alegre se divide en 16 demarcaciones en las cuales se discute el presupuesto municipal,<sup>22</sup> además de la circulación y transporte; educación y recreación; cultura; salud y asistencia social; desarrollo económico y tributación; organización de la ciudad, desarrollo urbano y ambiental.

#### *Las juntas de administración local de Colombia*

Las JAL se crearon en 1968 por medio de un acto legislativo. Fueron reformadas en 1986, para después ser legitimadas y reconocidas por la Constitución Política en 1991 (artículo 318). Del caso colombiano, y pese a ser un sistema unitario, conviene rescatar que en cada una de las comunas o corregimientos hay una JAL de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la

<sup>22</sup> Las regiones son: Humaaitá-Navengantes/Ilhas; Noroeste; Este; Lomba de Phineiro; Norte; Noreste; Partenon; Restinga; Glória; Cruzeiro; Cristal; Centro Sur; Extremo Sur; Eixo da Baltazar; Sur y Centro (Santos 2005, 405).

ley, y funcionan tanto en las áreas urbanas como en las zonas rurales; las primeras operan en las comunas, cuya población no puede ser inferior a 10 mil habitantes, mientras que las segundas cumplen sus funciones en los corregimientos.

Las juntas administradoras locales tienen prohibido crear organizaciones administrativas, de modo que el presupuesto, manejo e inversión de sus recursos siempre debe hacerse por medio de entidades o dependencias municipales. Sus integrantes se reúnen por lo menos una vez al mes, se encargan de la vigilancia y control de la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras. Por lo tanto, su esencia es administrativa y carecen de personalidad jurídica para celebrar contratos, así como la iniciativa de ordenar los gastos. Se limitan a distribuir y asignar las partidas que se designen en los presupuestos nacional, departamental y municipal o bien de sus entidades descentralizadas. Tampoco inciden en el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones establecidas en el consejo de la comuna o el corregimiento.<sup>23</sup>

Pero, ¿cómo funcionan en Bogotá? Según Klink, el distrito capitalino tiene un estatuto especial que lo diferencia de los departamentos. Cuenta con 18 municipalidades, cada una con su alcalde y están subordinadas al gobernador de la ciudad-central-capital. Su diseño institucional dispone de la existencia de un consejo metropolitano integrado por el alcalde de Bogotá, un representante de cada uno de los consejos de las municipalidades, otro del consejo de la capital, elegido por el voto de la mayoría, un alcalde de las municipalidades aledañas, nombrados por el gobernador del departamento circundante, y un representante designado por su gobernador (2005, 174-176).<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Respecto de los “corregimientos intendenciales y de los comisariales”, que no forman parte de los municipios, la ley dispuso que su creación, supresión y fusión correspondía al gobierno nacional, por solicitud de los consejos intendenciales o comisariales, y que los mismos serían administrados conforme a normas especiales por un corregidor, agente del intendente o comisario y, por tanto, de su libre nombramiento y remoción. Por otro lado, cabe aclarar que los artículos 323 y 324 de la Carta Magna de Colombia estatuyen la conformación y funcionamiento de las juntas administradoras locales distritales. La primera ley (de 1992) promulgada a la luz de la Constitución Política de 1991 se ocupa de las JAL en el distrito capital de Bogotá.

<sup>24</sup> Cabe señalar que Engativá es una de las localidades más grandes de Bogotá, y por su densa población cuenta con 11 ediles; su deber constitucional es promover el desarrollo del

Las JAL del distrito capital (Bogotá) se componen por ediles elegidos por voto popular para un periodo de cuatro años, y el distrito metropolitano de Bogotá tiene una estructura político-administrativa compleja. Las JAL, creadas en las municipalidades del distrito capital, siguen la lógica vertical o centralizada del sistema político colombiano. Pese a esto, su esbozo puede ser un buen ejemplo para diseñar esquemas de gestión en los gobiernos locales.

## Conclusiones

Es cierto que los problemas políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales rebasan los municipios, y no se solucionarán con incentivos jurídicos o reglas de juego, si éstas no se sustentan en prácticas sociales. Pero sin reglas óptimas es difícil mejorar el desempeño gubernamental. El tema es tan complejo que requeriría una reforma de Estado de gran envergadura y, sin duda, el sistema de tres órdenes de gobierno es insuficiente. La realidad instituida ha condicionado que la necesidad de crear gobiernos metropolitanos y regionales tenga el apoyo cada vez mayor de diversos sectores; otros por el contrario, y debido a la dificultad para concretizarlos, apuestan sólo a la coordinación y la asociación entre municipios.

Pero sea como fuere, estos problemas llevan a reflexionar en la organización del sistema político mexicano, obligan a pensar en el federal, el cual reconoce la existencia de dos (o más) niveles de gobierno, en donde se mezclan elementos compartidos en instituciones comunes con componentes de autogobierno regional en las unidades constituyentes. Con esto, la Constitución política mexicana debería ser enunciativa y no limitarse a tres órdenes de gobierno, es decir, debe permitir que haya al menos tres y podría reconocer

---

territorio y mejorar el entorno socioeconómico y cultural de los habitantes, y así asegurar la participación activa de la comunidad en gestión de los asuntos locales. A decir de los expertos, y dadas las características del sistema de organización política colombiano (unitario), las municipalidades tienen en la práctica, y pese a no existir un impedimento legal, pocas posibilidades y capacidad de acción en la planificación urbana. La alcaldía de Bogotá acapara esta competencia, como señala Klink (2005, 174-176).

hasta cinco. Esto le daría oportunidad a las entidades federativas de crear gobiernos metropolitanos o regionales, o bien descentralizar el municipio en donde sea necesario responder a demandas internas de las localidades o de sus habitantes.

En esta tesitura, discutir el diseño dentro del municipio debe tener el mismo peso; y es en las legislaturas estatales o en los ayuntamientos donde se encuentra el espacio en el cual se pueden hacer cambios encaminados a la descentralización y democratización del gobierno municipal. Porque se debe recordar que el diseño imperante fue pensado para un sistema de partido hegemónico, y esa realidad ya no opera terminada la primera década del siglo XXI. No es posible que en la mayoría de los ayuntamientos del país las funciones ejecutivas y deliberativas no estén diferenciadas con claridad o haya complementariedad para mejorar el desempeño gubernamental.

Si el alcalde o presidente municipal centraliza el poder frente al ayuntamiento o el Cabildo, ¿qué se puede esperar de otros espacios? Si bien es cierto que en México hay ejercicios de descentralización y delegación del poder, tomando en cuenta a los vecinos con el voto o la consulta, ya sea en las figuras de las delegaciones o comisarías, lo cierto es que son jurídica e institucionalmente débiles. Quizá un esfuerzo para ir más allá de éstas sean las juntas municipales en los estados de Colima, Campeche y Quintana Roo, como se ha visto. Sin embargo, aun estos ejercicios son muy débiles, y se circunscriben en el elemento ejecutivo o administrativo.

Habría que impulsarlas en los municipios en el país como están concebidos en otras experiencias internacionales, ya fuera con el nombre de distritos, regiones, sectores, comisarías, juntas o divisiones, pero profundizarlas más allá de lo que hay hasta ahora. Deben encaminarse a una verdadera descentralización interna y que la participación vecinal no sea consultiva sino deliberativa, representativa y con capacidad de decisión. Se les debe dar mayor solidez y fortalecerlas institucionalmente por la vía del apoyo ciudadano, y hacer los espacios para consolidar prácticas sociales de deliberación en los asuntos públicos locales.

De los casos expuestos, al margen de entrar en detalles sobre la forma particular de los mecanismos e interacciones entre instancias,

valdría la pena considerar los aportes generales siguientes: de Barcelona y Madrid debe rescatarse la lógica neocorporativa de organización del gobierno. En la medida en que se conforma un sistema institucionalizado de representación de los intereses, para la decisión y ejecución de las políticas y programas gubernamentales. Se tendría que valorar el carácter deliberante de las funciones en Barcelona, y la gestión descentrada y el impulso de la participación ciudadana en la administración de los asuntos municipales en Madrid. También, tener en cuenta que el incentivo de mayor peso en la capital del Estado español, para que esté plenamente institucionalizado, es el hecho de que a los distritos se les asignan recursos, los cuales nunca serán inferiores a 11 por ciento del presupuesto total del ayuntamiento.

De la experiencia de Porto Alegre hay que considerar la forma y el proceso de cómo se logra una gestión municipal eficaz y democrática. El presupuesto participativo es un éxito, entre otras cosas, porque se rige a partir del principio de que todos los ciudadanos tienen derecho a participar; además de que en dicha intervención se combinan reglas de democracia directa y representativa, y los recursos se asignan combinando algunos “criterios generales y otros técnicos”. Por último, en Colombia, pese a ser parte de un sistema unitario, habría que observar de forma meticulosa cómo se diseñan esquemas de gestión local y administrativa.

Recibido en marzo de 2010  
Aceptado en junio de 2010

## Bibliografía

- Aziz Nassif, Alberto. 2003. Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional mexicana. *Espiral* IX (27): 99-121.
- \_\_\_\_\_ y Jorge Alonso Sánchez. 2003. Las primeras experiencias de alternancia. En México al inicio de fin del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo, coordinado por ídem., 47-64. México: Centro de In-

vestigación y Estudios Superiores en Antropología Social ([CIESAS](#))  
-Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica ([FCE](#)).

Cadaval, María y Luis Caramés. 2006. Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad. *Urban Public Economics Review* (6): 33-67.

Cabrero Mendoza, Enrique. 2004. Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes? En *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, coordinado por Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo, 33-41. México: Tecnológico de Monterrey-Internacional Center for Scholars Woodrow Wilson-Centro de Investigación y Desarrollo en Educación-Miguel Ángel Porrúa.

Ceja Martínez, Jorge. 2007. El envejecimiento prematuro de la alternancia política municipal en Jalisco. *Estudios Jaliscienses* (70): 32-43.

Cleary, Matthew R. 2007. Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science* 51 (2): 283-299.

Font, Joan. 2004. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (memorias)*, coordinado por Alicia Ziccardi, 30-41. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Desarrollo Social ([UNAM-COMECSO-INESOL](#)).

Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi. 2004. Introducción: parámetros de la reforma municipal en México. En *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, coordinado por ídem., 5-48. México: UNAM-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.

Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalism. Ponencia presentada en el Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Scientific Advisory Board.

Klink, Jeroen. 2005. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, editado por Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Rova y José Miguel Fernández Güell, 127-191. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Lefévre, Christian. 2005. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*, editado por Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Rova y José Miguel Fernández Güell, 195-261. Washington: BID.

Marschall, Melissa J. 2004. Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly* 57 (2): 231-244.

March, James G., y Johan P. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: FCE.

Merino, Mauricio. 2005. Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. En *El Estado mexicano: herencias y cambios. Globalización, poderes y seguridad nacional*, coordinado por Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, 287-305. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura-CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

Muriá, José María. 2008. *Desacralización del municipio. Ni tanto que quemé al santo...* Zapopan: El Colegio de Jalisco.

North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

Peters, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Santos, Boaventura de Sousa. 2005. Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coordinado por ídem., 391-486. México: FCE.

Sartori, Giovanni. 2000. *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: FCE.

Schmitter, Philippe y Terry Karl. 1996. What Democracy is ... and is not. En *The Global Resurgence of Democracy*, editado por Larry Diamond y Marc F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ströbele-Gregor, Juliana. 1999. Ley de Participación Popular y Movimiento Popular en Bolivia. En *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, editado por Peter Hengstenberg, Karl Kohut y Günther Maihold, 133-146. Caracas: Nueva Sociedad.

Ugalde, Vicente. 2007. Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos* 22 (2): 443-460.

Ziccardi, Alicia. 2004. Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (memorias)*, coordinado por ídem., 30-41. México: UNAM-COMECSO-INDESOL.

\_\_\_\_\_ s/f. “Municipio y región”. Cuaderno de la agenda de la reforma municipal, mimeo.