

Estudio comparativo de los gobiernos locales de México y América Latina: la densidad y los caminos por recorrer¹

Edgar Noé Blancas Martínez

I) Introducción

El estudio está dividido en dos partes. La primera realiza una comparación de las formas de gobierno local de los 18 países más poblados y de mayor extensión territorial de América Latina; se incluyen 2 casos de provincias de la República Argentina y 7 de entidades de la federación mexicana. La segunda, demuestra mediante un ejercicio de análisis espacial la insuficiencia de gobiernos locales en la entidad de Hidalgo México, a partir de una relación que se establece entre densificación de poderes locales y cobertura de servicios públicos. Es necesario reformar el marco normativo en materia municipal, que incluya las garantías a nivel constitucional establecidas en otros Estados que abren espacios locales de participación, discusión, representación y autonomía con incidencia en la marginación.

El supuesto es: a mayor densificación de poderes locales menor cobertura homogénea de servicios públicos. Luego entonces, desde el estudio comparativo ¿cuál es el camino por recorrer?.

Antes unas precisiones. Es importante en relación a los sistemas de gobierno abordar los conceptos de autarquía y autonomía, pues se espera de los Estados federales mayor grado de esta última frente a los unitarios. Autonomía es para un ente la capacidad para “darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder” (Montaño en Quintana, 2003:175); autarquía, la capacidad para administrarse por sí mismo en el marco de la norma que le es impuesta. ¿Cuál es el grado de autonomía de cada forma?, la respuesta se limita a una revisión de las normas fundamentales y algunas leyes secundarias.

Otra cuestión es ¿qué tan local es el gobierno local”. Vale anotar la diferenciación puntual de Abalos (2003) entre municipio como “comunidad local autosuficiente” y, municipalidad como “expresión institucional revestida de poder estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernan en un municipio”. Él es la comunidad sociológica no siempre reconocida jurídicamente; ésta el órgano de gobierno conferido por el Estado a una o varias comunidades a la vez. Gobierno local, así pues, es el más próximo a la ciudadanía con independencia de lo local. Se notará en la siguiente revisión la prevalencia equivocada del término municipio jurídico sobre el sociológico.

En este documento son gobiernos locales los no federales, unitarios o intermedios (estatal, regional, departamental o provincial); es decir, los de tercer y cuarto orden: municipalidades, distritos, juntas municipales, corregimientos, presidencias de comunidad, etc. De México, la selección de las 7 entidades responde a la garantía de la existencia política como económica del gobierno local; en el resto actúan delegados del ayuntamiento o del presidente municipal nombrados por estos. Se parte de una revisión a las 31 constituciones y leyes estatales en la

¹ Texto preparado para el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, del 7 al 11 de noviembre de 2006. El documento se inscribe dentro del proyecto “*Municipalización en México: experiencias, posibilidades y retos ante la globalización*”.

materia de las entidades.

II) Revisión constitucional de los gobiernos locales

Cada una de las formas de gobierno local se describe a continuación brevemente de acuerdo a las características establecidas en la normatividad de cada Estado. Delante del nombre de la nación o entidad se coloca una clave que califica el grado de autonomía municipal; esta se integra por seis dígitos con los siguientes significados: el primero, asigna un valor de 2 si la municipalidad puede dictarse una carta orgánica que organice su forma de gobierno, el cero indica una situación negativa o ausencia de información. El segundo, asigna un valor de 2 si la municipalidad tiene facultades para dividir su territorio en unidades políticas sin sanción del orden intermedio. El tercero, asigna un valor de 4 cuando está garantizado un cuarto orden, en caso contrario se pone un 3. Sobre este orden, asumen un valor de 2 el cuarto y quinto, cuando cuenta con presupuesto propio y tiene voz en el tercero. El último es la sumatoria de los anteriores con un valor máximo de 12 y mínimo de 3. En los casos de México y Argentina la clave es la de la entidad de mayor autonomía.

A) Los Estados unitarios de América Latina

BOLIVIA 00400/4

Bolivia se divide administrativamente en departamentos y estos en provincias. En los centros de población más importantes hay gobiernos locales. El título sexto de la parte tercera de regímenes especiales de la constitución está dedicado a estos. En artículo 200 determina la existencia de dos niveles: el municipal integrado por un alcalde y un concejo electo por el principio de representación proporcional y, el cantonal con un agente electo por votación universal, directa y secreta, todos para un periodo de cinco años. Se trata de gobiernos autárquicos; "una ley" determinará su organización y atribuciones según el artículo 205.

CHILE 00300/3

La constitución del Estado unitario de Chile establece cuatro órdenes de gobierno y uno de participación ciudadana, a decir: el unitario, el regional, el provincial, la municipalidad y las unidades vecinales. Distingue claramente en el artículo 107 al municipio de la municipalidad; le nombra comuna al primero y administración local de una o varias de ellas al segundo. La municipalidad se trata de un ente no autónomo constituida por un alcalde y un consejo con duración de cuatro años. Es una ley orgánica quien determina atribuciones y procedimientos de creación, fusión y supresión de ellas. Se señala la posibilidad de transferencia de los otros ordenes, de competencias de manera provisional o definitiva. Sobre las unidades vecinales solo precisa la facultad del gobierno municipal para crearlas como unidad territorial en el ámbito de una o varias comunas para una adecuada participación ciudadana.

COLOMBIA 02420/8

Colombia es otro Estado unitario. La constitución da el derecho a las entidades territoriales locales, municipales e indígenas, para gobernarse con autoridades propias, sin embargo, la organización y competencias están definidas, mismas que la asamblea departamental puede ampliar o reasumir. Para los municipio el gobierno es electo para un periodo de cuatro años y se integra por un concejo y un alcalde. En el artículo 318 le concede la atribución para dividir su territorio urbano en comunas y el rural en corregimientos; determina que habrá en cada

uno una junta administradora local de elección popular. Distingue a esta ley fundamental la precisión de las funciones del cuarto orden, que incluye el control de servicios municipales y la distribución de las partidas que le asigne el presupuesto.

La municipalidad colombiana tampoco es un gobierno autónomo pues, aunque el artículo 320 contempla el establecimiento de categorías de organización y gobierno acorde a los recursos fiscales, importancia económica, población y geografía de los municipios, el proyecto de ley de ordenamiento en su artículo 34 remite a una ley ordinaria solo para efectos del régimen administrativo de cada una. El gobierno local de los territorios indígenas se acerca a la plena autonomía al sujetarse a los usos y costumbres, organización limitada a formar un concejo de no menos de cinco integrantes para periodos no menores de tres años.

COSTA RICA 02402/8

Según el título XII de la constitución de Costa Rica, sobre el régimen municipal, el gobierno local es un cuerpo deliberante integrado por regidores y un funcionario ejecutivo electos por un periodo de cuatro años. La municipalidad es el caso de un gobierno autárquico, la ley determina competencias, número de regidores y forma de actuación; además, para entrar en vigencia su presupuesto requiere la aprobación de la Contraloría general de la nación. Los cantones que son los territorios bajo el gobierno de la municipalidad se dividen en distritos, estos son representados ante ella con voz por un síndico. De acuerdo al artículo 172

“Para la Administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados, las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación”.

CUBA 00300/3

La República socialista de Cuba divide el territorio en provincias y municipios. La máxima autoridad local es la asamblea municipal de poder popular renovada cada dos años y medio por los electores. Ésta de entre sus delegados elige a un presidente y vicepresidente, que a su vez lo son del órgano colegiado de administración local que constituyen. Dicta el artículo 117 que sus atribuciones son establecidas por la ley. La asamblea municipal puede proponer a la provincial la integración de Consejos Populares en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales; son órganos revestidos de poder estatal que coordinan las acciones de las entidades existentes en su área.

ECUADOR 00400/4

La constitución del Estado unitario de Ecuador divide al territorio en provincias, cantones y parroquias para su administración y representación política. El gobierno local del cantón está a cargo del concejo municipal y el de la parroquia al de una junta parroquial, ambos electos para periodos de cuatro años. La junta solo tiene atribuciones auxiliares pues, la ley especial de descentralización del estado y participación social la limita a plantear a la municipalidad proyectos de obras y evaluar su ejecución.

EL SALVADOR 00300/3

Para la administración política el territorio de El Salvador se divide en departamentos y estos en municipios, los cuales son gobernados por concejos integrados de un alcalde, un síndico y regidores, electos para un periodo de tres años. Un código municipal sienta los principios generales para la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de las municipalidades, prescribe el artículo 203 constitucional.

GUATEMALA 00300/3

Guatemala es una república unitaria, para su administración en departamentos y municipios divide su territorio. El gobierno de los municipios es un consejo electo por votación directa para periodos de cuatro años, el cual se integra por un alcalde, síndicos y concejales. Los alcaldes conforman junto con el gobernador el concejo departamental. Las municipalidades como entidades descentralizadas del ejecutivo de acuerdo al artículo 134 de la constitución pueden suprimirse por inoperantes por las dos terceras partes del congreso nacional.

HONDURAS 00300/3

En Honduras, de acuerdo al capítulo IX del título V de la constitución el territorio se divide en departamentos y estos en municipios cuya creación y límites son decretados por el Congreso Nacional. Cada municipio es administrado por una corporación electa según la organización y funcionamiento dictados por una ley.

NICARAGUA 00300/3

El territorio de Nicaragua se divide para su administración en regiones autónoma de la costa atlántica, departamentos y ambos a su vez en municipios. La autoridad local es un concejo municipal integrado por un alcalde, un vicealcalde y concejales electos por votación directa para periodos de cuatro años. La ley de municipios determina las competencias, regula las relaciones con el gobierno central y la "autonomía", refiere el artículo 177 constitucional.

PANAMA 00402/6

El territorio del Estado panameño se divide en provincias, estas a su vez en distritos, y estos en corregimientos. En cada distrito hay una corporación que se denomina concejo municipal integrado por los representantes de los corregimientos electos por periodos de cinco años. El concejo designa un presidente y vicepresidente de su seno; además, por el mismo periodo se elige por votación directa un alcalde como jefe de la administración municipal, aunque el ejecutivo según la ley puede nombrar y renombrar a este. En cada corregimiento existe una junta comunal compuesta por su representante y cinco ciudadanos residentes; esta vela por la solución de los problemas locales, ejerce funciones de conciliación voluntaria y otras que señale la ley. Las municipalidades pueden establecer un tesoro y administraciones fiscales comunes.

PARAGUAY 00300/3

Para efectos de la estructura política y administrativa, el territorio del Estado de Paraguay se divide en departamentos, distritos y municipios. El gobierno local está a cargo de una junta

municipal y un intendente electos en sufragio directo. El artículo 171 de la constitución dicta que una ley establece diferentes categorías de municipalidades y regímenes “atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, de situación geográfica, ecológica, cultural, histórica y otros factores determinantes de su desarrollo”. El ejecutivo previo acuerdo con la cámara de diputados puede intervenir las municipalidades hasta por 90 días.

PERU 00400/4

Para efectos de descentralización el territorio de la República de Perú se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, determinándose constitucionalmente como ámbito de gobierno local los dos últimos y los centros poblados. Los gobiernos locales denominados municipalidades se conforman por un alcalde y un concejo municipal integrado por regidores electos por sufragio directo, por periodo de cuatro años. Son regulados por la Ley orgánica de municipalidades.

URUGUAY 00300/3

El territorio de Uruguay se divide administrativamente en departamentos, al frente de estos como autoridad se encuentra un intendente y una junta. En las poblaciones que tengan las condiciones mínimas fijadas por la ley, según el artículo 264 constitucional, puede haber una autoridad local unipersonal depositada en un intendente municipal o pluripersonal depositada en este y una junta local con un mínimo de cinco integrantes. Estas autoridades son electivas o designadas por el intendente. Por acuerdo con la junta departamental el intendente delega en las autoridades locales determinados cometidos.

B) Los Estados federales de América Latina

ARGENTINA 22420/10

La constitución de Argentina establece solo a través de los artículos 5 y 123 que cada una de las provincias debe dictar la propia, las cuales deben garantizar el régimen municipal. Según el número de habitantes algunos municipios son habilitados para dictarse una carta orgánica aprobada por la legislatura provincial.

BRASIL 02400/6

Brasil es una República formada por la unión de los Estados, municipios y el distrito federal. El gobierno local lo ejerce una cámara municipal integrada por un prefecto, un viceprefecto y regidores electos, por periodos de cuatro años mediante voto directo y simultaneo en todo el país. La cámara tiene potestades legislativas sobre asuntos locales y emite la ley orgánica por la cual se rige la municipalidad, atendiendo los principios de la constitución federal y la del estado respectivo. La municipalidad puede crear, organizar y suprimir distritos. El artículo 34 constitucional abre la posibilidad a la unión de intervenir un Estado cuando este violente la autonomía municipal.

MÉXICO 02422/10

La federación mexicana se integra por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, teniendo como base de división territorial y organización administrativa y

política al municipio. El gobierno local es un ayuntamiento compuesto por un presidente, uno o varios síndicos y los regidores que la ley determine, de elección popular directa. El artículo 115 constitucional norma la materia municipal, sin dictar para la municipalidad un periodo de duración, en él prohíbe cualquier autoridad intermedia entre esta y las del estado. Las leyes municipales que dictan las legislaturas estatales solo tienen por objeto sentar las bases de la administración y establecer las disposiciones aplicables en aquellos municipios sin bando y reglamentos correspondientes. No obstante, las leyes de ingresos requieren la aprobación de ellas. Se limita desde este ámbito federal a las comunidades indígenas a organizarse dentro del municipal.

VENEZUELA 02400/6

La República federal de Venezuela divide el territorio en Estados, distrito federal, territorios y dependencias federales, siendo la organización básica de ellos el municipio cuya autoridad se integra por un concejo y un alcalde electos por un periodo de cuatro años. En los Estados compete a estos exclusivamente la regulación municipal, con sujeción a los lineamientos de la constitución federal. De ella destaca el artículo 169 que versa:

“La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación establecerá las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que corresponderá a los Municipios con población indígena. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local”

La municipalidad venezolana puede crear parroquias para desconcentrar la administración así como para mejorar la prestación de los servicios y promover la participación ciudadana. En ningún caso, puede asumirse la división como imperativa o exhaustiva, dicta el artículo constitucional 173. Los servicios a cargo del municipio pueden transferirse a las comunidades y grupos vecinales organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos.

C) Las entidades integrantes de los Estados Argentino y Mexicano

1.- Provincias de Catamarca y Córdoba de la República Argentina

CATAMARCA 22400/8

En la Provincia de Catamarca toda población mayor a 500 habitantes puede constituirse en municipio y, dentro de su territorio aquellas de entre 500 y 100 en comuna. Como gobierno del primero es electo por sufragio universal un concejo deliberante y un intendente por un periodo de cuatro años; para la segunda, un delegado comunal con atribuciones limitadas. El funcionamiento y organización de los gobiernos locales se ciñe a la ley orgánica municipal y régimen comunal dictada por el legislativo de la provincia. Cuando un municipio tiene más de 10 mil habitantes se constituye en autónomo con facultad para darse su propia carta orgánica supletoria de la ley citada, establece el artículo 245 constitucional

CORDOBA 22420/10

La constitución de Córdoba en el artículo 181 considera como municipio a todo asentamiento estable con más de 2 mil habitantes y como ciudad a los de más de 10 mil; el reconocimiento se efectúa por ley de la legislatura provincial. Distingue a la ciudad del primero la facultad de dictar su propia carta orgánica y establecer distintos tipos de gobierno; el resto se sujeta a la ley orgánica de municipios. Son comunas las poblaciones menores a 2 mil habitantes fuera de la jurisdicción del radio de prestación de servicios de un municipio o ciudad.

La ley orgánica municipal establece en el artículo 9 como opciones de gobierno municipal un sistema de comisión integrada de tres a siete miembros electos por cuatro años, la cual de fuera de su seno designa al administrador municipal; y, a un intendente y concejo deliberante de hasta 32 concejales también electos por el mismo periodo. El cambio de una forma a otra es aprobada por referéndum. Las comunas son gobernadas por una comisión formada por tres miembros electos por cuatro años, con atribuciones equiparables a las municipales

2.- Siete casos de gobiernos locales en México

CAMPECHE 00400/4

La constitución del Estado de Campeche en el artículo 102 establece la posibilidad de dividir el territorio municipal en secciones y comisarías municipales, por acuerdo de la legislatura estatal y el ayuntamiento respectivamente. La ley orgánica en la materia precisa que será cuando la extensión o densidad de la población lo exija. La sección es administrada por una junta de elección directa integrada por un presidente, cuatro regidores y un síndico y, las comisarías por un comisario también electo, ambas autoridades con una duración de tres años. En los centros de población dentro de los ejidos el ayuntamiento designa y se auxilia de agentes. Las funciones del cuarto orden las define el ayuntamiento por delegación.

CHIHUAHUA 00420/6

En Chihuahua el ejercicio del gobierno local está a cargo del ayuntamiento, auxiliado en las secciones por las juntas municipales integradas por un presidente y dos regidores y, en los lugares de menor población por los comisarios de policía, todos electos por votación directa por periodos de tres años. Compete a la legislatura del Estado, a petición del ayuntamiento, la creación, fusión o supresión de secciones. La juntas tiene facultades de recaudación y de aplicación de los ingresos seccionales según el presupuesto aprobado por el ayuntamiento, previo acuerdo con la tesorería municipal. El artículo 44 de la ley orgánica establece para las autoridades del cuarto orden la revocación de mandato cuando lo solicite más de la mitad de los ciudadanos.

COAHUILA 02420/8

La constitución y ley orgánica municipal del Estado de Coahuila no refiere órganos concretos de gobierno o administración de cuarto orden, ni lineamientos de división territorial municipal. No obstante, con respeto a la autonomía del ayuntamiento para dictar reglamentos sobre sus asuntos locales dentro de las bases del 115 federal, concede la ley en sus artículos 15 y 102 la facultad para acordar la división territorial y las unidades políticas y administrativas que le sirvan con los recursos que requieran, según las necesidades y posibilidades económicas

municipales. Es interesante el artículo 27 de la ley al otorgar al ayuntamiento libertad plena para ejercer iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad; también lo es el 41 al ampliar el periodo de duración del mandato hasta cuatro años.

PUEBLA 00420/6

El territorio del Estado libre de Puebla se divide en municipios y estos en secciones de 1000 habitantes; en cada una se nombra un inspector como agente auxiliar del ayuntamiento o de la junta. Porque para el gobierno de los pueblos, establece el artículo 224 de la ley orgánica municipal, hay juntas auxiliares integradas por un presidente y cuatro miembros electos por votación directa para un periodo de tres años; estos pueden ser removidos por tres cuartas partes de los vecinos. Las juntas elaboran un anteproyecto de presupuesto anual, reciben de los ayuntamientos los recursos de participaciones en los porcentajes y términos según la ley y coadyuvan en materia de recaudación. El congreso local autoriza un cambio de cabecera municipal previa solicitud de la mayoría de las juntas.

QUINTANA ROO 02420/8

El artículo 132 de la constitución del Estado de Quintana Roo divide administrativamente los municipios en cabeceras, alcaldías, delegaciones y subdelegaciones. El ayuntamiento es el facultado para crear, fusionar o suprimir las subdivisiones, en cuyas declaratorias, según el artículo 18 de la ley de los municipios, se establece la jurisdicción, facultades y obligaciones. La alcaldía es un órgano descentralizado de la administración local, a cargo de un alcalde, un tesorero y hasta tres concejales electos por asamblea vecinal por un periodo de tres años; el ayuntamiento puede disolverlas por causa grave con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La alcaldía actúa como oficial del registro civil, propone un proyecto anual de presupuesto, recauda el impuesto predial de su territorio y administra las asignaciones que le corresponden siendo una parte proporcional a su población.

En las ciudades, villas o pueblos del Estado de Quintana Roo que no son cabecera o alcaldía el ayuntamiento establece delegaciones como órganos desconcentrados de la administración municipal; en las rancherías y congregaciones subdelegaciones. Los titulares son nombrados por el presidente municipal.

TLAXCALA 00422/8

El municipio libre es la base de la organización política y administrativa de Tlaxcala. La ley orgánica en el artículo 3 establece como gobierno local al Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente, un síndico, siete regidores así como por los presidentes de comunidad en calidad de regidores. En los poblados distintos de la cabecera con más de mil habitantes se establecen presidencias de comunidad; la declaratoria la hace el congreso local a solicitud del ayuntamiento. Están a cargo de ellas presidentes de comunidad electos por voto directo o bajo la modalidad de usos y costumbres, en la misma fecha de elección del ayuntamiento por un periodo de tres años. Las presidencias de comunidad tienen facultades para proporcionar servicios públicos, administrar los panteones, recaudar el impuesto predial, regular el comercio y elaborar el programa anual de obras a realizar en su circunscripción. El ayuntamiento expide el reglamento de estas presidencias y distribuyen los recursos tomando como referencia la proporción de habitantes. En los demás centros de población se nombran

delegados como autoridad auxiliar del ayuntamiento.

ZACATECAS 00422/8

Para la organización político administrativa el territorio del Estado de Zacatecas se divide en municipios; estos a su vez en delegaciones y congregaciones. Compete al ayuntamiento la erección, supresión o fusión de las primeras y a la legislatura local de las segundas, aunque una vez instituidas el reglamento para su organización y funcionamiento lo expide aquel. Es requisito para constituir una congregación que el territorio cuente con 50km², tenga al menos 5 mil habitantes, el 70% de ellos respalde la solicitud y se escuche al ayuntamiento afectado; porque de conformidad al artículo 18 de la ley orgánica de los municipios su gobierno local tienen facultades análogas a la que la ley le confiere a los ayuntamientos.

La autoridad de una congregación es un concejo electo por votación directa por periodos de tres años; se integra por siete concejales con voz en el ayuntamiento y el ciudadano con la mayor votación actúa como presidente. El concejo presenta anualmente al ayuntamiento su anteproyecto de presupuestos de ingresos y egresos.

Los Estados federales garantizan mayor grado de autonomía que los unitarios; Argentina y México con un valor de 10 y Brasil y Venezuela con 6. Aunque destaca el caso de Córdoba al otorgar a las ciudades la facultad de definir su sistema de gobierno. Otras pueden dictar una carta u ordenanza municipal supletoria de las leyes en la materia pero, sin posibilidad de modificar el régimen. En México, recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación con esta limitante resolvió que estas leyes solo son aplicables en tanto los ayuntamientos no dicten la reglamentación correspondiente.

9 de los 11 Estados unitarios (Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) conceden solo autarquía hasta un tercer orden, sin mayores precisiones a nivel constitucional de los gobiernos locales.

Costa Rica, Panamá, Tlaxcala y Zacatecas en México presentan un forma de gobierno que incluye en las deliberaciones de la municipalidad la voz de las comunidades, a través de la participación en estas de las autoridades electas del cuarto orden. Ello reviste importancia en función de la asignación de recursos públicos y toma de decisiones que afectan a la totalidad del territorio; las formas centralistas se minimizan. Otra manera de garantizar recursos es la obligatoriedad de la municipalidad de considerar en el presupuesto el proyecto de ingresos y egresos del cuarto orden, es el caso de Colombia, Córdoba, Coahuila, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Colombia merece mención especial como Estado unitario por su grado de descentralización constitucionalmente garantizado: potestad de la municipalidad para dividir su territorio política y administrativamente, cuarto orden y asignación para este de partidas presupuestales.

III) Densidad de gobiernos locales, territorio y servicios públicos

¿Hay demasiados gobiernos municipales en América Latina?, es una pregunta que plantea el Banco Mundial (Javed, et al, 1999:26). La respuesta es NO cuando se compara la densidad de poderes públicos locales con las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En Canadá la población por municipios es de 6, 700; en Francia mil

600 por comuna; en Italia 7 mil por municipio; en Alemania 5, 500 por municipio; en Japón 38, 800 por pueblo; en España 4, 800 por municipios; en Reino Unido 92, 200 por distritos y ayuntamientos; y, en Estados Unidos 39 mil por condados.

En América Latina, las cifras son para Estados con régimen de gobierno unitario: en Bolivia 27 mil habitantes por municipio; en Colombia 34, 600; en Chile 43 mil; en Costa Rica 49, 382; en Cuba 167 mil; en Ecuador 68, 200; en El Salvador 24, 809; en Guatemala 41, 141; en Honduras 22, 818; en Nicaragua 34, 210; en Panamá 40, 540 por municipio y 5, 102 por corregimiento; en Paraguay 27, 274; y, en Perú 14, 778. En las federaciones: en Argentina 21, 600; en Brasil 32, 400; en México 38, 600; y, en Venezuela 78 mil. En los casos de las entidades seleccionadas de Argentina, la densidad de la provincia de Córdoba es de 7, 165 con 243 municipios y 175 comunas; y, la de Catamarca con 36 municipios de 9, 293

En México la heterogeneidad de densidades de poderes públicos locales es amplia, van de 6, 033 habitantes por municipalidad en la entidad de Oaxaca, a más de 497 mil en la de Baja California. Si se excluyen los municipios con más de 500 mil habitantes, la mayor densidad se reduce a 170 mil (Blancas, 2005:36). Las densidades varían de acuerdo al orden que se considera, por ejemplo: en la entidad de Tlaxcala es de 16 mil habitantes por municipio pero, en el cuarto orden de presidencias auxiliares de 3, 200; en Puebla en el tercero es de 23, 395 y en el de juntas auxiliares de 8, 308; y, en Chihuahua en el de municipios de 45, 566 y en el de secciones con juntas municipales de 18, 502 Paradójicamente estas entidades con cuarto orden son las que en el tercero presentan las cinco menores densidades junto con Oaxaca y Yucatán; la mayoría acaba en el nivel municipal con representaciones centrales.

Mayor o menor densidad refiere, además de representación y participación política, cercanía de servicios públicos. Generalmente toda municipio se integra de varias localidades, siendo una la cabecera lugar donde reside la municipalidad. Baja densidad puede implicar menor cantidad de posibilidades para la autoridad de elegir donde aplicar recursos públicos, luego entonces, si la densidad es alta existe la posibilidad de marginar a una o varias localidades del gasto público local. Bajo este criterio, cabe señalar para Estados con amplia autonomía municipal y cuarto orden de gobierno homogeneidad en cobertura o distribución de servicios públicos básicos, no así para aquellos de alta densidad e inexistencia de otros ordenes más locales de gobierno. Pues como apunta Macip (2002:111) refiriéndose a las localidades en Tlaxcala que tomaron el estatuto municipal, lo hicieron porque el manejo de algunos recursos y parte de los servicios “estaban conculcados por una administración municipal centralizada”.

Para efectos de comprobación a continuación se aplica un análisis espacial a las entidades de Tlaxcala con baja densidad de poderes públicos locales y, a Hidalgo en México también, de 26, 614 habitantes por municipio.

A) Análisis espacial a partir del programa IRIS 3.0

El Sistema de Información Referenciada geoespacialmente Integrada en un Sistema (IRIS) es un SIG desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en México, cuyo primer antecedente que integra cartografía y datos estadísticos se remonta a la década de los noventa con el nombre de Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE). La versión del IRIS utilizada es la 3.0 del año 2004 y contiene indicadores del XII Censo General de Población y Vivienda 2000; la cartografía topográfica está en escala 1:250 000 basada en imágenes de 1993 y 1994.

1.- Hidalgo, México

Como ejercicio se selecciona el caso de la entidad de Hidalgo en México la cual se integra por 84 territorios gobernados por un ayuntamiento. La extensión de estos va de los 860 km² a los 30km² con poblaciones de 245 mil en la capital a los 3 mil, esta amplia heterogeneidad se refleja en los diferenciales de densidad que oscila de los mil 255 habitantes por km² en el de Ajacuba a los 10 de Lolotla. Para el año 2000 San Bartolo Tutotepec tenía el mayor índice de marginación y la capital el menor, lugares 104 y 2405 respectivamente de poco más de 2400 municipios a nivel nacional. En cobertura de agua potable, Huautla se encuentra al 20% y Atitalaquia al 96, en drenaje Xochiatipan al 9% y Pachuca al 96.

El ejercicio con IRIS comienza con establecer un área de influencia diferenciada de cada una de las cabeceras municipales, según la varianza de altitud de las localidades de cada uno: 10km. a la redonda para los 43 con menor varianza, 9km. para los siguientes 24, 8km. para 12, 7km. para 4 y 6km. para el de mayor que es Lolotla. Esto en función de dos supuestos: primero, a mayor distancia de una localidad a su cabecera menor atención o cobertura en servicios; y, segundo, a mayor varianza menor accesibilidad. Los diferenciales de influencia corresponden a la geografía física de la entidad: mayor para la sierra y menor para la llanura, valle y meseta.

Se concluye la existencia de un amplio territorio sin influencia de las cabeceras en la sierra y poniente del Estado, principalmente en la disección de la sierra formada por los cañones de los ríos Amajac y Grande de Tulancingo. Fuera de un área de influencia general de 10km de alguna cabecera se encuentran 963 localidades con 168 mil habitantes, es decir, casi el 8% de la población de la entidad. De ellas el 8% cuenta con más de 500 pobladores y solo el 2% con más de mil; el 55% tiene menos de 100. Estos datos contrastan con los de la entidad que son 17, 8 y 47% respectivamente; es decir, la población se encuentra mas segregada ante la falta de un centro proveedor de servicios públicos cercano.

En segundo lugar, se comprueba la exclusión – menor cobertura de servicios en estas 963 localidades fuera del área de influencia de las cabeceras, respecto el resto de la entidad. En agua potable entubada, la cobertura promedio es del 79% de las viviendas; de las que están dentro del área de influencia es del 81% y de las que se encuentran fuera de ella es del 57%. En cobertura de drenaje los porcentajes respectivos son: 65, 68 y solo 27%. Finalmente, si bien, las municipalidades no proporcionan el servicio de educación, intervienen a través de la gestión y construcción de aulas. El indicador de grado de escolaridad medio puede reflejar los efectos de encontrarse una localidad dentro o no del área de influencia de una cabecera municipal, los datos son 4.5, 4.7 y 3.9

Resulta evidente, a partir de los indicadores de servicios anteriores, la brecha en cobertura entre unas y otras localidades cercanas y con accesibilidad a una cabecera municipal. Macip Bazán (2002:111) en un estudio sobre la remunicipalización en la entidad de Tlaxcala México en 1995, refiere de los habitantes de los nuevos municipios el obtener esta categoría como estrategia frente a la práctica de centralización de los recursos en las cabeceras. Aquí no se desecha este hecho, pero se remite a causas de índole estructural más que a la voluntad de las autoridades. La baja densificación de poderes locales incide considerablemente, primero y directamente en los niveles de marginación de la población; y, segundo e indirectamente, en los niveles de bienestar al constituirse las cabeceras en aglomeraciones de población y actividad económica por los servicios inmediatos que ofrecen.

2.- Tlaxcala, México

Tlaxcala esta integrada por 60 municipios con su respectiva municipalidad y 299 presidencias de comunidad. La extensión de los territorios municipales varía de los 497km² en Tlaxco a los 4km² en San Lorenzo Axocomanitla; la cantidad de habitantes fluctúa de 73 mil en la capital a 2, 347 en el municipio de Lázaro Cárdenas. Esta heterogeneidad se refleja en la densidad de población: la mayor en Zacatelco con casi 2 mil habitantes por Km² y la menor con 40 en Atlangatepec. Para el año 2000 España tenía el mayor índice de marginación en la entidad ocupando el lugar 1, 282 a nivel nacional y la capital Tlaxcala el menor con el lugar 2, 417.

Como en el ejercicio anterior de Hidalgo con el programa IRIS, para Tlaxcala se establece un área de influencia de cada cabecera municipal general de 10km a la redonda. El resultado es el siguiente: de 1245 localidades con una población de 962, 646 habitantes solo 42 con una población de 13, 123 están fuera del área; esto es, el 1.36% del total de la entidad contra el 8% en Hidalgo. De ellas 2 se ubican en el municipio de Calpulalpan, 3 en Ixtacuixtla, 2 en Teolocholco y 35 en Tlaxco, el municipio de mayor extensión territorial. De las 42 el 9.5% alberga más de mil habitantes, contra el 2% de Hidalgo; en estas habita el 63% de los 13 mil.

Por lo anterior, a efectos de simplificación, se compara la cobertura de servicios públicos de las localidades fuera y dentro del área de influencia de la cabecera de Tlaxco. Este municipio tiene 175 localidades y una población de 33, 983 habitantes, de la cual 59% está dentro de 10km de la cabecera, 13% dentro de 10Km de influencia de algún otra cabecera pero no la de Tlaxco y 28% totalmente fuera de alguna. En cantidad de localidades las cifras son: 103, 37 y 35.

La cobertura del servicio de agua potable entubada es del 89%, tanto de las viviendas dentro del área de influencia de la cabecera de Tlaxco como fuera, aunque en materia de drenaje las cifras son de 78% para las primeras y 61% para las segundas. Paradójicamente el grado de escolaridad es 5.51 y 4.9 ¿Qué factor explica la homogeneidad?. Las cifras contrastan ampliamente con las de Hidalgo.

La diferencia puede estribar en la existencia en Tlaxco de 37 presidencias de comunidad, 26 electas por voto universal directo y 11 por usos y costumbres diseminadas a lo largo de todo el territorio. Si se establece un área de influencia de 3.5 km a la redonda de cada una de estas, quedan dentro de ella 162 localidades de 175 y solo 222 tlaxcaltecas fuera.

IV) Los caminos por recorrer

El camino por recorrer en América Latina, México y, particularmente la entidad de Hidalgo, de acuerdo a los resultados del ejercicio con IRIS, es bajar la densidad de poderes locales, ya sea en la modalidad de crear mayor cantidad de municipalidades o reformar la normatividad para introducir un cuarto orden. En Hidalgo, la ley orgánica municipal contempla en el artículo 76 la elección de delegados por un periodo de un año en las demarcaciones así constituidas por el ayuntamiento, pero cuyas atribuciones están limitadas a la gestión ante el presidente municipal de "la satisfacción de los requerimientos fundamentales de la comunidad". La clave para esta es 00300.

La propuesta en los términos comparativos de las formas de gobierno para incidir en el grado de marginación esta dicha: disminuir la densidad de poderes públicos en Hidalgo elevando a

rango constitucional un cuarto orden de gobierno con las siguientes cuatro características:

- Potestad de los ayuntamientos autónomos para dividir el territorio municipal política y administrativamente, con la forma de gobierno local al frente electa por la comunidad
- Derecho de la autoridad del cuarto orden a tener voz en las deliberaciones del pleno del ayuntamiento
- Obligatoriedad del ayuntamiento a distribuir de acuerdo a la cantidad de población y grado de marginación de cada división política una porción de los recursos públicos en el presupuesto
- Derecho de la población a dictarse en convención municipal su propia carta orgánica con definición de su forma de gobierno

Bibliografía

Abalos, María Gabriela (2003), "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994", en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 8, Enero Junio, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Blancas Martínez, Edgar Noé (2005), "Densificación de poderes locales en México. Más allá de la descentralización inacabada", en *Agenda y propuestas para la reforma política en México*, Vargas, Pablo (coord.) Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto Federal Electoral, México, págs. 27-39

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1992), *Síntesis Geográfica del Estado de Hidalgo*, Aguascalientes, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2005), *Taller Ejecutivo del Sistema IRIS 3.0 Manual del participante*, México.

Javed Burki, Shahid, et. al. (1999), *Más allá del centro : la descentralización del Estado*, Banco Mundial, USA.

Macip Bazán, Ricardo (2002), *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

Quintana Rolda, Carlos (2003), *Derecho municipal*, Porrúa, México.

Legislación

Código municipal para el Estado de Chihuahua, con las reformas del 7 de agosto de 2004.

Código municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, con las reformas del 16 de noviembre de 2001.

Código municipal para el Estado de Tamaulipas, actualizada al 7 de enero de 2005.

Constitución de la Provincia de Catamarca, del 3 de septiembre de 1988.

Constitución de la Provincia de Córdoba, del 26 de abril de 1987.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860

Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, actualizada con la última reforma No. 47 del 5 de julio de 2005.

Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, ciudad de Santa Fe, 22 de agosto de 1994, actualizada al 14 de octubre de 2005.

Constitución Política de la República de Bolivia, Constitución Política de 1967, con reformas de 1994, texto concordado de 1995, y reformas de 2002, 2004 y 2005

Constitución Política de la República de Chile de 1980, incluye reformas de 1989, 1991,

1997, 1999, 2000, 2003 y 2005. Actualizada hasta la Ley 20.050 de 2005.

Constitución Política de la República de Colombia de 1991, incluye reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, actualizada hasta el Decreto 2576 del 27 de Julio de 2005

Constitución Política de la República de Costa Rica, incluye reformas de 1954, 1956, 1957, 1958, 1959, 1961, 1963, 1965, 1968, 1969, 1971, 1975, 1977, 1981, 1982, 1984, 1987, 1989, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, actualizada hasta Ley N° 8365 del 15 de julio del 2003.

Constitución Política de la República de Cuba de 1976, actualizada hasta la Ley de reforma constitucional de 2002.

Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, actualizada hasta las reformas introducidas por el DL No. 56 del 06.07.2000

Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, actualizada al 28 de noviembre de 2005.

Constitución Política de la República de Guatemala, Constitución de 1985 reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993.

Constitución Política de la República de Honduras de 1982, actualizada hasta el decreto 36 del 4 de mayo de 2005.

Constitución Política de la República de Guatemala, Constitución Política de 1987 con las reformas de 1995, 2002 y 2005.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994.

Constitución Política de la República de Paraguay de 1992, actualizada al 7 de noviembre de 2005.

Constitución Política del Perú de 1993, actualizada al 4 de noviembre de 2005 por la ley No. 28.607

Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967, actualizada hasta la reforma del 31 de octubre de 2004.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes de 1950, con las reformas del 26 de septiembre de 2003.

Constitución Política del Estado de Baja California Sur de 1973, con reformas del 21 de octubre de 2003.

Constitución Política del Estado de Campeche del 29 de mayo de 1965.

Constitución Política del Estado de Chiapas de 1921, con las reformas del 17 de agosto de 2003.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza de 1918, con las reformas del 20 de marzo de 2001.

Constitución Política del Estado de Guanajuato de 1917, con las reformas del 15 de abril de 2003.

Constitución Política del Estado de Hidalgo de 1920, con las reformas del 19 de abril de 2004.

Constitución Política del Estado de Jalisco de 1917, actualizada al 12 de febrero de 2004.

Constitución Política del Estado de Nuevo León de 1917, con las reformas del 27 de febrero de 2004.

Constitución Política del Estado de Quintana Roo de 1975, con las reformas del 2 de diciembre de 2003.

Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1922, con las reformas del 20 de julio de

2001.

Constitución Política del Estado de Tamaulipas de 1921, con las reformas del 1 de abril de 2004.

Constitución Política del Estado de Veracruz Llave, con las reformas del 18 de marzo de 2003.

Constitución Política del Estado de Yucatán de 1918, con las reformas del 12 de diciembre de 1997.

Constitución Política del Estado de Zacatecas, con las reformas del 19 de abril de 1998.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California de 1953, con reformas del 20 de septiembre de 2005.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua de 1921, con las reformas del 28 de agosto de 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima de 1917, con las reformas del 23 de julio de 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango de 1917, con las reformas del 9 de marzo de 2003.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero de 1922, con las reformas del 28 de mayo de 1999.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, con las reformas del 18 de noviembre de 2005.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de 1918, con las reformas del 7 de marzo de 2003.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos de 1930, con las reformas del 11 de agosto de 2003.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, con las reformas del 27 de julio de 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de 1922, con las reformas del 3 de abril de 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Constitución del 17 de noviembre de 1982.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga de 1917, con las reformas del 15 de septiembre de 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí de 1917, con las reformas del 11 de julio de 2003.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora de 1917, con las reformas del 15 de marzo de 2004.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco de 1919, con las reformas del 27 de noviembre de 2002.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, con las reformas del 3 de noviembre de 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 con la última reforma incorporada el 27 de septiembre de 2004.

Ley de gobierno y administración municipal del Estado de Sonora, publicada el 15 de octubre de 2001.

Ley del gobierno y la administración pública municipal del Estado de Jalisco, con las reformas del 5 de noviembre de 2000.

Ley del municipio libre del Estado de Colima, con las reformas del 23 de julio de 2004.

Ley del los municipios del Estado de Quintana Roo, publicada el 20 de diciembre de

2004.

Ley del régimen municipal para el Estado de Baja California, con las reformas del 22 de febrero de 2002.

Ley municipal del Estado de Tlaxcala, publicada el 20 de diciembre de 2001.

Ley municipal para el Estado de Aguascalientes, con las reformas del 30 de julio de 2003.

Ley municipal para el Estado de Nayarit, con las reformas del 16 de mayo de 2001.

Ley municipal para el Estado de Oaxaca, publicada el 10 de enero de 2003.

Ley orgánica de la administración pública municipal del Estado de Nuevo León, con las reformas del 17 de octubre de 1997.

Ley orgánica del municipio del Estado de Zacatecas, promulgada el 7 de septiembre de 2001.

Ley orgánica del municipio libre del Estado de Durango, con las reformas del 4 de mayo de 2000.

Ley orgánica del municipio libre del Estado de Guerrero, con las reformas del 17 de junio de 2003.

Ley orgánica del municipio libre del Estado de San Luis Potosí, con las reformas del 4 de diciembre de 2004.

Ley orgánica del municipio libre del Estado de Veracruz Llave, con las reformas del 10 de febrero de 2005.

Ley orgánica del los municipios del Estado de Campeche, con las reformas del 29 de diciembre de 2004.

Ley orgánica de los municipios del Estado de Tabasco.

Ley orgánica de los municipios del Estado de Yucatán, con las reformas del 3 de marzo de 1997.

Ley orgánica de municipios de Córdoba, actualizada al 25 de julio de 2002.

Ley orgánica municipal del Estado de Chiapas, con las reformas del 24 de octubre de 2000.

Ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo, publicada el 16 de abril de 2001.

Ley orgánica municipal del Estado de México, con las reformas del 4 de septiembre de 2003.

Ley orgánica municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, con las reformas del 1 de septiembre de 2003.

Ley orgánica municipal del Estado de Morelos, con las reformas del 13 de agosto de 2003.

Ley orgánica municipal del Estado de Puebla, publicada el 20 de marzo de 2001.

Ley orgánica municipal del Estado de Querétaro, promulgada el 24 de junio de 2001.

Ley orgánica municipal del Estado de Sinaloa, con las reformas del 20 de diciembre de 2000.

Ley orgánica municipal para el Estado de Guanajuato, con las reformas del 17 de julio de 2001.

Ley orgánica municipal reglamentaria del título octavo de la Constitución política del Estado libre y soberano de Baja California Sur, con las reformas del 19 de abril de 1994.

Ley orgánica municipal y régimen constitucional de Catamarca, actualizada al 25 de julio de 2002.

Recursos digitales y electrónicos

Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (2006), Guatemala, portal

electrónico en la dirección <http://www.femica.org>

Enciclopedia de los Municipios de México (2006), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, documento electrónico en <http://www.inafed.gob.mx>

Enciclopedia Microsoft Encarta 2005 (2005), Microsoft Corporation, Estados Unidos, CD.

Instituto Federal de Asuntos Municipales (2006), Argentina, portal electrónico en la dirección <http://www.mininterior.gov.ar/municipales>

Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (2006), Paraguay, portal electrónico en la dirección <http://www.opaci.org.py>

Sistema Nacional de Información Municipal. Versión 7.0 (2005), Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México, base de datos disponible en www.inafed.gob.mx

Reseña Biográfica.

Edgar Noé Blancas Martínez

Profesor investigador de tiempo completo en el área académica de sociología y demografía de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.

Maestro en Análisis Regional con especialidad en desarrollo regional y urbano. Formación superior en Administración Pública.

Trabaja las líneas de investigación: Gobiernos locales en América Latina
 Descentralización, territorio y desarrollo local

Teléfono: (52) 771 71 72 000 extensión 5206

Página web institucional: www.uaeh.edu.mx

Correo Electrónico: noeb@uaeh.edu.mx