

AUGUSTO HERNÁNDEZ VIDAL

**GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS UNIDOS E IDEAS PARA UNA
REFORMA MUNICIPAL EN COLOMBIA**

BOGOTÁ, COLOMBIA

2.010

UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

FACULTAD DE DERECHO

DECANO: Doctor Álvaro Echeverri Uruburu

SECRETARIO GENERAL: Doctor Mario Federico Pinedo

DIRECTOR DE TESIS: Doctor Samuel Yong Serrano

EXAMINADORES: **X**

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

PRIMERA PARTE. GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS UNIDOS

I. ASPECTOS GENERALES

1. Sinopsis histórica: el federalismo, el juez Dillon y la era progresista
2. Generalidades sobre el gobierno local
 - 2.1. Condados y comunidades no incorporadas
 - 2.2. Municipalidades y municipios
 - 2.3. Distritos especiales
3. Cartas Locales (*Charter*)
 - 3.1. Objeto de las cartas locales
 - 3.2. Requisitos y procedimiento para adoptar y reformar una Carta Local
 - 3.3. Normas locales “auto-ejecutables”
 - 3.4. Implicaciones políticas alrededor de la redacción de una Carta Local

II. MUNICIPALIDADES Y MUNICIPIOS

1. Comunidades no incorporadas e incorporación
 - 1.1. Requisitos para la incorporación de municipalidades
 - 1.2. Requisitos para la incorporación de municipios
 - 1.3. Procedimiento para la incorporación
 - 1.4. Implicaciones políticas en el proceso de incorporación
2. Categorización de municipalidades y municipios
 - 2.1. Precisiones sobre el objeto de la categorización
 - 2.2. Categorización de municipalidades
 - 2.3. Categorización de municipios
 - 2.4. Implicaciones políticas de la categorización
3. Funciones y poderes
 - 3.1. Fuentes y limitantes de sus funciones
 - 3.2. Ejercicio de funciones por los distintos niveles de gobierno
4. Gobierno cooperativo
 - 4.1. Objeto de la cooperación entre los gobiernos locales
 - 4.2. Prácticas de gobierno cooperativo
 - 4.3. Comisiones regionales de planeación, desarrollo económico y planes globales
 - 4.4. Áreas metropolitanas

III. FORMAS DE GOBIERNO LOCAL

1. Aspectos generales
 - 1.1. Posibilidad de escoger entre diversas opciones de gobierno local

- 1.2. Procedimiento para adoptar una forma de gobierno
- 1.3. Gobiernos partidarios y no partidarios: gobernabilidad y eficiencia
- 1.4. Los gobiernos locales y las fuerzas de cambio
- 2. Tipología
 - 2.1. Alcalde-Concejo
 - a. Origen
 - b. Características
 - c. Alcalde fuerte y alcalde débil
 - d. Variaciones
 - e. Conflictos en esta forma de gobierno
 - f. Estructuras organizacionales de algunas ciudades con esta forma de gobierno
 - 2.2. Gerente municipal
 - a. Variaciones
 - b. El gerente y sus subalternos
 - c. Ejemplos de algunas estructuras de gobierno con Gerente
 - d. Ventajas y desventajas de la forma de gobierno de Gerente
 - e. El ICMA
 - 2.3. Comisión
 - a. Origen
 - b. Características
 - c. Variaciones
 - d. Ventajas y desventajas de esta forma de gobierno
 - e. Estructuras organizacionales de esta forma de gobierno
 - 2.4. Asamblea General
 - a. Origen
 - b. Características
 - c. Asamblea abierta y asamblea representativa
 - d. La Asamblea General
 - e. La Junta de Elegidos
 - f. Comités permanentes y funcionarios
 - g. Variaciones
 - h. Estructuras organizacionales
 - i. Ventajas y desventajas
- 3. Algunos ejemplos
 - 3.1. Estructuras opcionales de gobierno local en el Estado de Pennsylvania
 - a. Formas opcionales de gobierno y poder de norma local
 - b. Condados
 - c. Ciudades
 - d. Boroughs
 - e. Municipios
 - 3.2. Gobiernos locales de algunas ciudades de Estados Unidos
 - a. Carta Local de Los Ángeles, California
 - b. Carta Local de la ciudad de Oxford, Ohio

- c. Carta Local de Concord, Massachusetts
- d. Carta Local de Upper st. Clair, Pennsylvania

IV. SISTEMAS ELECTORALES

- 1. Finalidad de los métodos electorales
- 2. Elecciones partidarias y no partidarias
- 3. Elecciones partidarias y no partidarias en algunos Estados
- 4. Métodos de nominación
- 5. Sistemas de elección
 - 5.1. Sistema de distrito único
 - 5.2. Sistema de distrito uninominal
 - 5.3. Sistema de distritos plurinominales
 - 5.4. Ley del derecho al voto de 1965

SEGUNDA PARTE. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA. PROBLEMAS Y PROPUESTAS

I. DESCRIPCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

- 1. Centralización y descentralización
- 2. Departamentos
- 3. Municipios

II. PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y POSIBLES SOLUCIONES

- 1. Uniformidad del régimen jurídico de las entidades territoriales
 - 1.1. Falta de desarrollo legal en cuanto a la organización
 - 1.2. Problemas de la forma de gobierno corporación pública-ejecutivo fuerte
 - 1.3. Planes opcionales de gobierno para los departamentos y los municipios
 - 1.4. Metas para la figura del Gerente y del Administrador
- 2. Falta de sistemas cooperativos para la prestación de servicios y funciones públicas
 - 2.1. Prácticas de colaboración ciudadana con las entidades territoriales
 - a. Comisiones voluntarias de ciudadanos
 - b. Comisiones de investigación
 - 2.2. Sistemas cooperativos y rentables de prestación de funciones y servicios públicos construidos a nivel local
 - 2.3. Posibles servicios y funciones públicas que pueden ofrecerse al mercado
 - 2.4. Consejos Provinciales y Consejos Regionales de Planeación
 - 2.5. Sistema de Fondos Categóricos
- 3. El olvido de lo rural
 - 3.1. La realidad de los centros poblados y los municipios rurales
 - 3.2. Una entidad encargada de administrar los centros poblados

- 3.3. Administración departamental de los centros poblados
- 3.4. El problema de la violencia
- 3.5. Educación y desarrollo: condiciones necesarias para la autogestión
- 4. Problemas relacionados con el sistema electoral y los partidos políticos
 - 4.1. Sistema electoral partidario de los departamentos y los municipios
 - 4.2. El fracaso del sistema electoral partidario
 - 4.3. Sistemas electorales optativos para las entidades territoriales
 - 4.4. Alternativas electorales para las entidades territoriales
 - 4.5. Autoridad electoral y oficina de empleo en sistemas electorales no partidarios
 - 4.6. Un sistema electoral no partidario hipotético para Bogotá
- 5. Una estrategia para modernizar el modelo
 - 5.1. Legislar Científicamente
 - 5.2. Reformas constitucionales para hacer posibles las propuestas
 - 5.3. Orden de implementación
 - a. Ley de sistemas electorales y formas de gobierno alternativas para las entidades territoriales
 - b. Cultura política y formas de gobierno para el departamento
 - c. Cultura política y formas de gobierno para los municipios
 - d. Gobierno cooperativo y administración departamental de los centros poblados

Conclusiones

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

“Instruir a la democracia, reanimar si se puede sus creencias, purificar sus costumbres, reglamentar sus movimientos, sustituir poco a poco con la ciencia de los negocios públicos su inexperiencia y por el conocimiento de sus verdaderos intereses a los ciegos instintos; adaptar su gobierno a los tiempos y lugares; modificado según las circunstancias y los hombres: tal es el primero de los deberes impuestos en nuestros días a aquellos que dirigen la sociedad”.

Alexis de Tocqueville, Democracia en América.

Tradicionalmente el Estado ha sido para los colombianos un guardián del orden público y un factor ordenador de la sociedad, misión que ha requerido de un sistema centralista de gobierno. En los últimos años el Estado colombiano se ha aventurado a impulsar un modelo económico y político descentralizado de gobierno, que después de veinte años no ha dado todos los resultados positivos que eran de esperar. La falta de éxito se debe a que el Estado no ha usado las herramientas adecuadas. Ha usado los vejesterios de un Estado centralizado, politizado y colonial. El propósito de este escrito explorar ajustes a la descentralización colombiana a partir de experiencias positivas en Estados Unidos, que por su sistema federal es cantera inagotable de formas de organización local y escuela permanente de autonomía territorial.

El escrito está dividido en dos partes. La primera es un estudio sobre el gobierno local en Estados Unidos. En la segunda parte se proponen unas hipótesis que el Estado colombiano podría usar experimentalmente en sus políticas públicas, cuyo objetivo es lograr una descentralización de funciones más eficiente bajo un sistema de autogestión.

Paralelamente se sugiere un cambio de estrategia de la política pública ‘guerrerrista’ tradicional del Estado colombiano. Se busca fomentar una concepción de Estado capaz y transparente, generador de desarrollo, de

riqueza y de servicios públicos en condiciones igualitarias y democráticas. Este cambio podría contribuir a la superación de la desigualdad material de los colombianos, que es uno de los elementos que mantiene la violencia en el país. Esta política existe en Colombia pero no funciona en su plena capacidad porque hay tremendos baches por donde se fugan las mejores iniciativas. Las hipótesis propuestas en este escrito buscan tapar esos baches y expandir las políticas sociales.

Algunas propuestas de este escrito pueden resultar irreconocibles para los colombianos, debido a que son extraídas de las prácticas del gobierno local de Estados Unidos. No se propone convertir a Colombia en una federación o copiar figuras extranjeras sin saber para qué sirven. Se propone experimentar con herramientas pragmáticas que han arrojado resultados positivos en atmósferas propicias. Se busca fomentar la profesionalización de la administración y desarrollar canales de participación ciudadana informada, para mejorar las entidades territoriales con vista a crear gobiernos locales cívicos.

Estados Unidos, a nivel local, constantemente se enfrenta a fenómenos de corrupción pública, máquinas clientelistas, burocracias ineficientes y gobiernos poco transparentes. La gran diferencia con Colombia es que cada Estado del país norteamericano ha brindado a sus gobiernos locales una gama de herramientas democráticas para que sus habitantes transformen sus instituciones públicas locales en instancias eficientes y responsables.

No le corresponde al Estado moderno imponer de manera autoritaria a la sociedad una forma de gobierno, un sistema electoral y unas funciones inamovibles que parecen una camisa de fuerza, como hoy hace el Estado colombiano con sus entidades territoriales. La política pública que el Estado colombiano debería seguir para evolucionar hacia una

descentralización moderna y democrática es que cada entidad territorial represente y asuma las necesidades de sus habitantes, y que cada una construya de manera democrática, científica y profesional las instituciones públicas cívicas y profesionales que mejor funcionen para cubrir las necesidades sociales.

PRIMERA PARTE. GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS UNIDOS

En esta primera parte se explicará cuáles son los gobiernos locales, en qué momento histórico se transformaron, cómo se crean, cómo maduran, cómo se coordinan con los otros niveles de gobierno para cumplir sus funciones, y bajo cuáles sistemas electorales y formas de gobierno pueden funcionar. Aunque el tema principal de este escrito es el gobierno municipal, eventualmente se tratará de manera somera el funcionamiento de los condados, de los distritos especiales, de los estados y de la federación, debido a que no es posible explicar cómo funciona el gobierno local sin hacer unas precisiones sobre el papel de esas otras instancias.

I. ASPECTOS GENERALES

1. SINOPSIS HISTÓRICA: EL FEDERALISMO, EL JUEZ DILLON Y LA ERA PROGRESISTA

La Constitución de Estados Unidos no menciona específicamente el gobierno local. Los padres fundadores de Estados Unidos no tuvieron la intención de limitar el tradicional *self-government* (auto-gobierno) de los asentamientos coloniales, que ya gozaban de conciencia democrática al momento del nacimiento de la federación. El sistema federal asigna a los gobiernos estatales funciones que pueden organizar de la manera que mejor les parezca. Así, pues, la organización de los gobiernos locales se estructura y desarrolla en cada Estado a través de su Constitución y sus leyes. Los Estados han organizado diferentes sistemas de gobiernos locales que comprenden los condados en el tercer nivel de gobierno (luego de la

Unión y el Estado) y a los municipios y a los distritos especiales¹ en el cuarto.

Debido a que la organización de los gobiernos locales es una cuestión que corresponde exclusivamente a los Estados, no existe uniformidad en la organización de los gobiernos locales en Estados Unidos. De un Estado a otro cambian nombres de los gobiernos locales, sus formas de gobierno, sus funciones, los procedimientos para su creación, etcétera. Pero, por cuestiones culturales e históricas, hay puntos de referencia comunes entre los Estados. Es usual que los Estados tengan como punto de referencia las políticas exitosas en otros Estados y las adapten a sus necesidades concretas. Además, movimientos nacionales importantes como el de la NCL (*National Civic League*) han contribuido a usar políticas públicas progresistas en materia de gobiernos locales en los distintos estados.

A diferencia del nacimiento de la federación, que no restó poder a los gobiernos locales de entrada, el nacimiento de los estados sí significó una disminución instantánea a su autonomía, debido a que el poder legislativo en cabeza de la legislatura de cada Estado es la instancia residual para legislar sobre gobiernos locales. En 1.868 el juez John Dillon del Tribunal Superior de Iowa se pronunció a favor del Estado sobre la pugna creciente entre el Estado y las ciudades, sosteniendo que el Estado crea los gobiernos locales y puede por ley controlar e incluso disolver los gobiernos locales, aunque la disolución es políticamente impracticable.

El juez John Dillon creó la doctrina fundadora de la jurisprudencia sobre gobiernos locales conocida como la 'regla de Dillon' (*Dillon's rule*) que sostiene que una corporación municipal es creada por el Estado y sólo

¹ Un distrito especial no es la capital del Estado, como se pensaría. Es una organización pública con autonomía y recursos propios, que presta servicios específicos en la comunidad como educación básica o acueducto. Tiene amplios poderes, como imponer impuestos y emitir bonos.

puede ejercer los poderes expresamente garantizados en normas estatales, los necesariamente implicados o incidentales para ejercer los primeros y aquellos absolutamente indispensables para desarrollar el objeto y propósito declarado de la organización municipal. Toda duda sobre el ejercicio de una función local se resuelve en contra del gobierno local. En pocas palabras, de acuerdo a la regla de Dillon, los gobiernos locales sólo pueden hacer lo que la ley estatal permite.

La regla de Dillon tuvo aceptación generalizada a lo largo de Estados Unidos. Las cortes estatales de los otros estados de Estados Unidos reprodujeron ese criterio. Sin embargo, esta doctrina hoy no aplica para todos los casos, ya que los mismos estados desde las reformas progresistas han garantizado a sus gobiernos locales el poder de *home rule* o ‘norma local’. Los gobiernos locales que adoptan el poder de norma local construyen su propio gobierno local y lo consignan en una Carta Local (*Charter*), sin importar lo que las leyes generales manden.

Dada esta disyuntiva, los gobiernos locales de Estados Unidos pueden clasificarse en dos grandes categorías: los de ley general que sólo pueden hacer lo que les permita la ley del Estado y aquellos con poder de norma local que pueden hacer todo aquello que no esté prohibido en la Constitución federal o estatal, en las leyes federales o estatales o en su propia Carta. La Carta Local de Cincinnati, Ohio, llega al límite de establecer en el artículo 2, sección 1:

“The laws of the state of Ohio not inconsistent with this charter, except those declared inoperative by ordinance of the council, shall have the force and effect of ordinances of the city of Cincinnati; but in the event of conflict

between any such law and any municipal ordinance or resolution the provisions of the ordinance or resolution shall prevail and control”².

Los historiadores enmarcan la era progresista en los gobiernos de tres presidentes estadounidenses, entre 1.900 y 1.917: Theodore Roosevelt, William Howard Taft y Woodrow Wilson.

Las ciudades estadounidenses a finales del siglo XIX, aunque eran fuente de gran riqueza también eran fuente de pobreza extrema. La explotación laboral o el olvido por parte de los gobernantes de inmigrantes, mujeres, niños, viejos y discapacitados generó en las ciudades una clase ‘infrasocial’ aglomerada en tugurios (*slums*) que concentraban crimen, enfermedad y vicio³. La riqueza generada por la revolución industrial se concentraba en una pocas empresas agrícolas, mineras y ferroviarias que fácilmente sobornaban a los funcionarios públicos para que favorecían sus oligopolios. Los gobiernos locales prestaban servicios públicos de mala calidad y el capitalismo salvaje no permitía el progreso de nuevos empresarios⁴.

En términos prácticos Elliot y Steele describen cinco problemas mayores que afrontarían los progresistas: “El primero era la profunda confusión ética resultante de la tentativa de aplicar el código moral de una sociedad agraria individualista a las realidades de un orden social altamente industrializado. El segundo era el auge de los grandes negocios y el control de las riquezas naturales y del trabajo del país por *trusts* y monopolios,

² Las leyes del Estado de Ohio no inconsistentes con esta Carta Local, excepto aquellas declaradas inoperantes por ordenanza del Concejo, tendrán la fuerza y los efectos de las ordenanzas de la ciudad de Cincinnati; pero si hay conflicto entre una ley y cualquier ordenanza o resolución municipal, la ordenanza o resolución prevalece y controla.

³ Samuel Elliot Morison y Henry Steele Commager. *Historia de los Estados Unidos de América*. Segundo Tomo. Fondo de Cultura de México, Traducción de Odón Duran d’Ocón y Faustino Ballvé, México, 1.951, p. 487 y ss.

⁴ Kenneth G. Bueche. *Municipal Home Rule - A History and Perspective*. En: *Colorado Municipalities*. Agosto de 2.006. http://www.cityoffouray.com/docs/OtherDocs/Home_Rule/History_and_perspective.pdf

con la siguiente explotación de la riqueza social para el enriquecimiento privado. El tercero era la distribución brutalmente desigual de la riqueza y la creación de categorías sociales y de clase por motivos económicos. El cuarto era el crecimiento de las ciudades y la consiguiente necesidad de un nuevo tipo de ingeniería social. El quinto era la bancarrota de la honestidad política y del sistema administrativo y la aplicación de instituciones administrativas anticuadas a los nuevos problemas de gobierno”⁵. La era progresista, en pocas palabras, se encargó de transformar el gobierno de Estados Unidos de uno propio de una sociedad agrícola a uno moderno y justo para una sociedad industrializada.

Diversos movimientos, entre ellos socialistas, trabajadores sociales, políticos innovadores (*mugwumps*) y ciudadanos comunes, jugaron un papel importante en la era progresista, a nivel local, estatal y federal. Los *muckrackers*⁶ jugaron un papel esencial. Así se conocían los escritores y periodistas encargados de denunciar públicamente las pésimas condiciones de vida en los sectores pobres de las ciudades, las degradantes condiciones de trabajo y la corrupción de los políticos.

Las reformas afectaron el sistema social, el económico y el político. En materia social se reglamentó el trabajo en condiciones dignas, se protegió el medio ambiente, se prohibió progresivamente el consumo de alcohol y se desarrollaron programas sociales de carácter público y privado. En materia económica se revaluó el liberalismo económico y se regularon las industrias, la banca y las finanzas. En materia política, que es lo que nos interesa, sucedieron los siguientes cambios:

⁵ Samuel Elliot Morison y Henry Steele Commager. *Historia de los Estados Unidos de América*, op. cit., p. 474.

⁶ Denominación dada por Theodore Roosevelt en 1.906, recordando un personaje descrito por John Bunnyan en su obra *Pilgrim's Progress*, quien se empeñaba en trabajar la tierra mientras le era indiferente la corona celestial que le ofrecían. Ibidem, p. 482 y ss.

- Nacieron las elecciones primarias para atacar los cacicazgos políticos,
- Se fortaleció la autonomía de los gobiernos locales a través del poder de norma local, lo que les permitió a los progresistas crear gobiernos locales democráticos según las particularidades de la comunidad,
- Se creó el sistema de elecciones por distrito único (*at-large*) para evitar el cacicazgo de los distritos uninominales a través de *gerrymandering*,
- Se empezaron a utilizar elecciones no partidarias en las que todos los candidatos son de carácter independiente,
- Se impusieron límites a los aportes para las campañas políticas y a las inversiones en las mismas,
- Se democratizó la nominación de candidatos a través de peticiones de nominación con una cantidad razonable de firmas (25 en las pequeñas comunidades y 500 en las grandes ciudades, aproximadamente),
- Se permitieron derechos políticos a la mujer pues se consideró su capacidad de transformación de la sociedad,
- Se fomentó el estudio científico de los gobiernos locales,
- Se fomentó la eficiencia de los gobiernos locales y se atacó su corrupción,
- Se empezaron a usar las formas de gobierno de Comisión y de Gerente,
- Se crearon sistemas de méritos para la ascensión y la permanencia en cargos públicos,
- Se popularizó el uso de distritos especiales para prestar servicios públicos específicos,
- Se empezaron a elegir directamente los senadores del Congreso de Estados Unidos en 1.912, que antes eran elegidos por las legislaturas,

- Se institucionalizaron la iniciativa popular y el referéndum a nivel local,
- Se empezó a utilizar la destitución a través del sufragio (*recall*),
- Se impulsaron campañas para embellecer las ciudades,
- Se facilitaron los mecanismos para la incorporación de gobiernos locales, y
- En términos generales se fortaleció la democracia para evitar la corrupción y fomentar la eficiencia del gobierno.

Mientras que a nivel federal los presidentes impulsaban reformas nacionales, a nivel estatal los progresistas emprendieron una serie de enmiendas a sus constituciones que incluyeron estos cambios. A nivel local las ciudades que tenían Carta Local otorgada por las legislaturas de sus respectivos estados también las enmendaron. Nuevas cartas locales se crearon por iniciativa de los ciudadanos progresistas desde que las enmiendas constitucionales lo permitieron. Nacieron importantes ligas estatales y nacionales que abogaban por la autonomía local y el gobierno eficiente como la Liga Cívica Nacional (*National Civic League*). Cada Estado tuvo líderes políticos que impulsaron las ideas progresistas. Robert La Follette emprendió una labor destacada. En 1.900 fue elegido gobernador de Wisconsin y además de impulsar las reformas mencionadas, utilizó la Universidad de Wisconsin para servir a la gente. “Sus economistas prestaban servicios en las comisiones de ferrocarriles y de impuestos; sus especialistas en ciencias políticas preparaban los proyectos de leyes; sus historiadores cultivaban la historia local; sus ingenieros planeaban los proyectos de construcción de caminos; su escuela de agricultura enseñaba a los granjeros la cría científica de animales; hacía investigaciones que ahorraron a los granjeros del Estado –y de toda la nación- centenares de

millones de dólares, y contribuyó de manera fundamental a hacer de Wisconsin la Dinamarca del Nuevo Mundo”⁷.

Los progresista promovían que el gobierno que es próximo al pueblo puede controlarse de tal manera que desaparezca la corrupción, el gobierno de la ciudad se responsabilice y preste servicios de manera eficiente. El movimiento se concretó en la posibilidad de que las ciudades tuvieran poder de norma local, lo que le da derecho a adoptar una Carta Local con un gobierno local responsable y eficiente. La legislatura de Missouri fue la primera en permitir a sus gobiernos locales adoptar cartas locales y tener poder de norma local en 1.875.

Los ciudadanos que apoyaron el movimiento progresista eran, en parte, hombres de negocios y empresarios que buscaban competir en igualdad de condiciones en los distintos mercados. Eventualmente, la facilidad de crear gobiernos locales y el poder de norma local les permitiría a los empresarios hacer uso de los poderes de las ciudades y de los distritos especiales para ubicar sus negocios, con regulaciones y gravámenes amistosos⁸. Hoy en Estados Unidos hay ciudades que se fundan con la intención de servir como sede de una élite empresarial con sus propios 'paraísos fiscales', empresas multinacionales y servicios de primera calidad, que a la vez excluyen a los grupos sociales no deseados por ellos.

2. GENERALIDADES SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales en Estados Unidos se dividen en distritos de propósito general (condados, municipalidades y municipios) y distritos

⁷ Allan Nevis y Henry Steele Commager. *Breve Historia de los Estados Unidos*. Traducción de Florentino M. Torner. Cia. General de Ediciones, México, 1.953, p. 344.

⁸ Nancy Burns. *The Formation of American Local Government. Private values in public institutions*. Oxford University Press, Nueva York, 1994, p. 23.

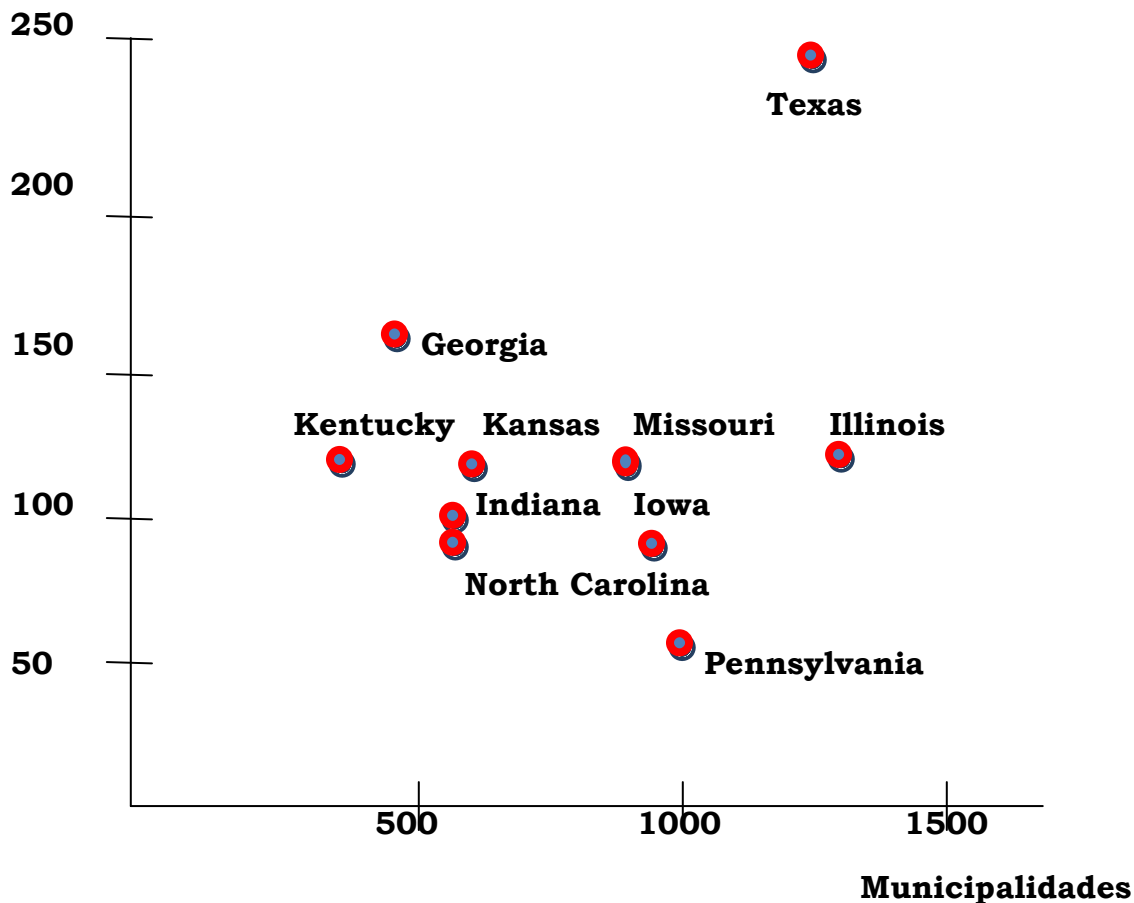
especiales. Sus regímenes legales y características varían de Estado en Estado.

2.1. Condados y comunidades no incorporadas

Los Estados están subdivididos en condados (*counties*). Existen 3,033 condados en 48 Estados⁹, llamados *Borough* en Alaska y *Parish* en Louisiana. Texas es el Estado con más condados, con 254 de estas divisiones políticas, mientras que Delaware y Hawaii tienen sólo 3 y Massachusetts tiene 5. Connecticut y Rhode Island no tienen condados. En esta gráfica se encuentran los Estados con mayor número de condados en relación con sus municipalidades:

⁹ Todas las cifras de gobierno local presentadas son oficiales del año 2.007, obtenidas de la Oficina del Censo (*Census Bureau*) de Estados Unidos en <http://www.census.gov/govs/cog/GovOrgTab03ss.html>

Condados



El Condado más grande, llamado Yukon-Koyukuk ubicado en Alaska¹⁰ (el Estado más grande y despoblado de Estados Unidos), tiene 233.549 kilómetros cuadrados. El Condado más grande fuera de Alaska es San Bernardino en California y mide 32.168 kilómetros cuadrados. La media a nivel nacional es de 1.944 kilómetros cuadrados por condado. Los condados son grandes hacia el Oeste y más pequeños hacia el Este.

La principal tarea de los gobiernos condadales consiste en administrar las áreas urbanas y rurales que no se han incorporado en municipio o

¹⁰ Los once primeros Condados más grandes están ubicados en Alaska.

municipalidad¹¹. Los habitantes de estos territorios, que se organizan en pequeñas comunidades¹² sin gobierno propio, varían entre unos pocos de miles hasta varios cientos de miles. Debido a la dificultad de proveer servicios a poblaciones tan dispersas, las políticas de los condados están enfocadas hacia la incorporación o el anexo a comunidades ya existentes de territorios estratégicos para evitar la sobrecarga de funciones sobre el gobierno del condado. Incluso se promueve la creación de nuevos condados en territorios no incorporados para aliviar la carga¹³. Los condados también prestan servicios en áreas incorporadas, normalmente aquellos que los gobiernos locales de las comunidades incorporadas no prestan. Prestan servicios incluso en grandes ciudades.

Los condados son clasificados por las leyes estatales según la cantidad de habitantes en su interior. Por ejemplo, en Alaska, los 16 *borough* (condados) existentes están clasificados en cinco, cada uno con distintas funciones y poderes, según sus capacidades¹⁴. A los más poblados se les permite gobiernos más complejos y poderosos, mientras que los menos poblados tienen menos funciones y sus estructuras de gobierno son más simples. La clasificación de condados, así como la de las municipalidades y los municipios, le permite a las legislaturas estatales dar un trato especial a cada grupo de gobiernos.

¹¹ *Los Angeles Almanac*. <http://www.laalmanac.com/geography/ge30c.htm>. Esta imagen muestra el mapa del Condado de Los Ángeles, en California, el condado más populoso de Estados Unidos con 10 millones de habitantes aproximadamente. El mapa señala el territorio no incorporado, que es más de la mitad del territorio del Condado. La mayoría de Condados en Estados Unidos sólo tienen incorporado en municipio o municipalidad muy pequeñas partes de su territorio.

¹² Al hablar de comunidades en este escrito se hace referencia a municipios y municipalidades en términos generales.

¹³ *Unincorporated King County*. Capítulo 7. *Unincorporated Areas and Profiles*. http://your.kingcounty.gov/exec/charter/committees/mins/rur-loc/unincorporated-options_rl.pdf

¹⁴ *Local Government in Alaska*. *Local Boundary Commission Staff*. Pgs. 6 y ss. <http://www.commerce.state.ak.us/dca/pub/LocalGovernmentinAlaska032004.pdf>

Los gobiernos de los condados de los estados de Nueva Inglaterra son débiles comparados con los fuertes de los estados del este y del sur como Virginia y Texas¹⁵. Los Condados de gobierno débil o rural deben su básica organización y nula provisión de servicios a que sus territorios son muy poco poblados, como en el caso de Alaska, o los servicios son plenamente satisfechos por los municipios y las municipalidades, como en los estados de Nueva Inglaterra. Los condados más débiles o rurales sirven sólo como subdivisión del Estado para propósitos federales y estatales, como servir de circunscripción electoral o distrito judicial, mientras que los Condados más fuertes o urbanos, además de ejercer esas funciones, ofrecen servicios a las comunidades establecidas en su territorio, especialmente a poblaciones no incorporadas, y ejecutan programas de carácter federal y estatal¹⁶. Entre estos extremos existe una amplia gama de formas de gobierno, estructuras organizacionales y funciones.

Las leyes permiten a los condados elegir entre varias formas de gobierno¹⁷. Pueden distinguirse tres formas básicas que los condados comúnmente usan. La primera, es la forma de Comisión, común en los condados rurales. En esta forma de gobierno los habitantes del condado eligen generalmente por distritos uninominales una junta de comisionados de pocos miembros impares que tienen funciones legislativas y ejecutivas, y en algunos casos, funciones judiciales. La segunda forma básica es la de Supervisores, donde cada comunidad dentro del territorio del condado delega uno o más supervisores, según su población, que se dividen las funciones del condado por comités y cumplen tareas legislativas, ejecutivas y judiciales. Estas juntas pueden tener un número exagerado de supervisores, cantidad que dificulta la efectividad del gobierno y razón por

¹⁵ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*. Traducción de Laura E. Pellegrino. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1966, p. 40.

¹⁶ *Ibidem*. p. 182 y ss.

¹⁷ *Ibidem*. p. 185 y ss.

la que esta forma es poco usada y poco recomendable. La tercera forma es la de Gerente, donde el cuerpo legislativo del condado contrata a un administrador profesional para que desarrolle las funciones ejecutivas del condado según las políticas trazadas por el cuerpo legislativo del condado.

Las formas más usadas son la forma de Comisión y la forma de Gerente. Si un condado llena los requisitos exigidos en la ley estatal puede, al igual que los municipios y municipalidades, adoptar su propia Carta Local, que contiene su forma de gobierno, su estructura organizacional y sus normas locales en general. Las leyes estatales también proveen los mecanismos para la creación, disolución, fusión y cambios territoriales de los condados.

Eventualmente las poblaciones de las áreas no incorporadas pueden organizarse en 'Concejos de Áreas No Incorporadas' (*Unincorporated Areas Councils*) para participar en las decisiones del gobierno del condado. Por ejemplo, en 1995 se aprobó en el Condado King, Washington, la implementación de Concejos de Áreas No Incorporadas, que congrega a representantes elegidos popularmente de las poblaciones no incorporadas de cada condado. Su propósito es permitir a los ciudadanos de poblaciones no incorporadas participación en los procesos y decisiones del gobierno del Condado que afectan a sus poblaciones. En un principio en el Condado King estos concejos tuvieron importantes funciones como intervenir en la creación de políticas y desarrollo de programas para el manejo de tierras, planificación, zonificación y prestación de servicios por parte del Condado.

Sin embargo, estos poderes se disminuyeron pues se consideró que eran excesivos. Actualmente funcionan en el Condado King seis de estos Concejos: *Four Creeks Unincorporated Area Council*, *Greater Maple Valley Area Council*, *North Highline Unincorporated Area Council*, *Upper Break Creek Community Council*, *Vashon-Maury Island Community Council*, y *West*

Hill Community Council. Estos concejos representan a 114.000 personas, 31% de los habitantes de las áreas no incorporadas de ese Estado¹⁸.

En Nevada las comunidades no incorporadas tienen voz en el gobierno del condado al que pertenecen organizándose como municipios no incorporados bajo la Ley de Gobierno de Municipios No Incorporados (*Unincorporated Town Government Law*). La ley permite a estos municipios no incorporados elegir concejos municipales (*town boards*) que asisten al gobierno del condado correspondiente sirviendo como un puente comunicativo entre la gente del municipio y los funcionarios del condado¹⁹.

2.2. Municipalidades y municipios

Las comunidades al interior de los condados difieren de denominación según el Estado. Se usan los términos *town*, *township*, *village*, *city*, *municipality*, entre otros. Las leyes de todos los estados definen todas estas comunidades como ‘corporaciones’ (*corporations*), término acuñado en la era progresista que busca hacer énfasis en que las comunidades son sociedades en las que sus habitantes son miembros de una empresa social.

La Oficina del Censo (*Census Bureau*) de Estados Unidos las clasifica en municipalidades (*municipal governments*) y municipios (*town* o *townships governments*)²⁰. Las municipalidades y municipios son unidades de gobierno incorporadas, lo que significa que son una subdivisión política

¹⁸ *Options for Rural Unincorporated Area Representation and Governance. Charter Review Comission, King County*. Pg. 6. <http://www.metrokc.gov/budget/agr/agr03/03AGRCh7a.pdf>

¹⁹ Estatutos de Nevada, sección 269.500.

²⁰ La traducción al español como ‘municipio’ y ‘municipalidad’ se toma de la obra *El gobierno local en los Estados Unidos* de George S. Blair, Op. Cit.

del condado, tienen un área de influencia específica y están facultadas para ejercer poderes garantizados por las leyes de sus respectivos estados.

Los municipios, que sólo existen en 20 Estados, principalmente en los estados de las regiones Noreste y Medio Oeste de Estados Unidos, fueron establecidos principalmente para servir a las comunidades rurales. Con el tiempo han adquirido las mismas características y funciones que las municipalidades, pero se distinguen de las municipalidades que fueron inicialmente incorporados como municipios y se mantienen bajo este tipo de gobierno local²¹.

Ambos, municipalidades y municipios son objeto de categorización, pero no con el objeto de definir la participación de esos gobiernos locales en los recursos públicos recaudados por el Estado, sino para legislar separadamente sobre cada una de las categorías. La participación de los gobiernos locales en recursos públicos recaudados por niveles superiores de gobierno se define a través del sistema de fondos categóricos (*categorical grants*). Los gobiernos locales hacen solicitudes para participar en programas financiados por los estados y la federación.

Existen 19.492 municipalidades y 16.519 municipios, de acuerdo a la Oficina del Censo. Las comunidades incorporadas normalmente no abarcan la totalidad del territorio del Condado sino sólo porciones de él. Estas comunidades establecen sus gobiernos dentro de las fronteras necesarias para proveer servicios a los habitantes de la cabecera. El territorio que no esta incorporado en municipalidad o municipio es administrado por el condado y se denomina territorio no incorporado. Las pequeñas poblaciones urbanas y rurales sin gobierno propio que se establecen dentro de estas áreas no incorporadas se someten al gobierno

²¹ 2.002 *Census of Governments*. Oficina del Censo de Estados Unidos. Government Printing Office, Washington DC, 2002, Pg. vi. <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf>

del respectivo condado. Algunos estados como Indiana²² dividen la totalidad de los territorios de los condados en municipalidades.

Hay estados con numerosas comunidades incorporadas como Illinois (1.299 Municipalidades y 1.432 Municipios) y hay otros con escasas como Rhode Island (8 Municipalidades y 31 Municipios). De los más de 300 millones de estadounidenses, más de 174 millones viven en municipalidades y de esos más de 74 millones viven en municipalidades de más de 100.000 habitantes. Casi la mitad de las municipalidades (9.361) tienen menos de 1.000 habitantes, en las cuales residen tan sólo el 2,2% de la población total de Estados Unidos²³. Es decir, los estadounidenses están altamente urbanizados pero más alrededor de ciudades medianas que de los grandes centros urbanos. Por supuesto, estas comunidades medianas pueden hacer parte de áreas metropolitanas.

Los municipios son de menor tamaño que las municipalidades. Algunos mantienen su carácter de municipio a pesar de tener ya miles de habitantes y estar en capacidad de incorporarse como municipalidades. Existen municipios con más de 20.000 habitantes, número muy elevado considerando que la mayoría de estados no requieren más de 300 habitantes para que el municipio se incorpore como municipalidad. La decisión de convertirse en municipalidad debe hacerse por referendo y políticamente es un tema controversial en la comunidad. Las municipalidades incluyen *cities*, *borough* (excepto en Alaska), *towns* (excepto en los Estados de Nueva Inglaterra, Minnesota, Nueva York y Winsconsin) y *villages*.

²² Código de Indiana, sección 36-6-1.

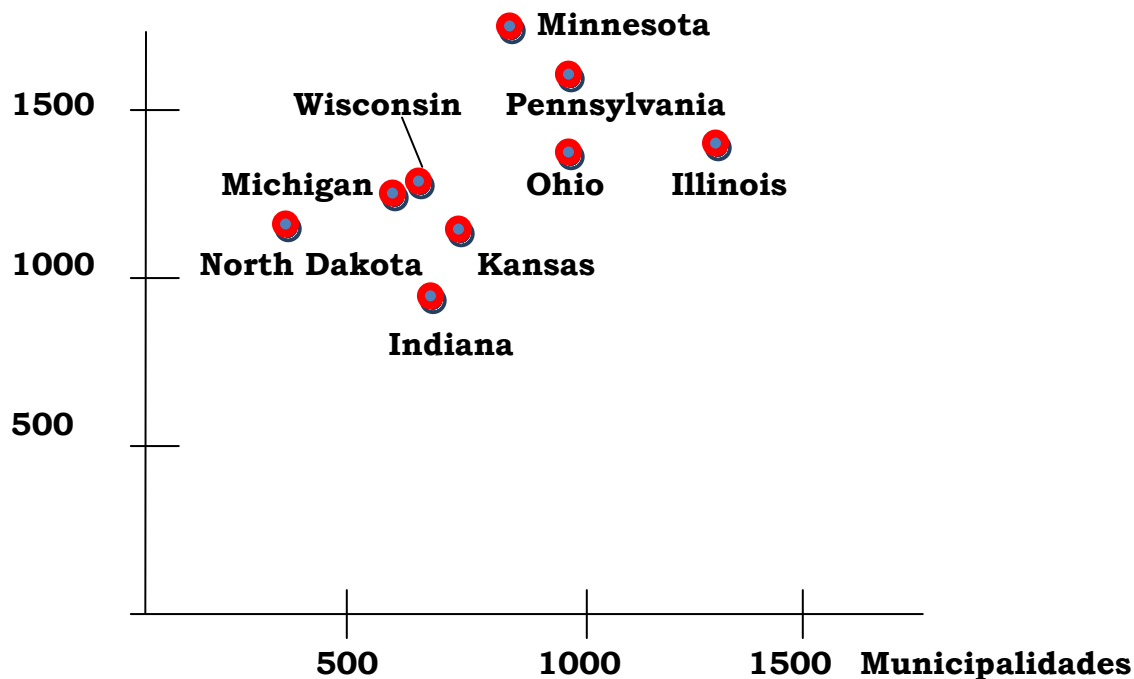
²³ 2.002 *Census of Governments*. Oficina del Censo de Estados Unidos, *op. cit.*, p. vi.

George S. Blair distingue tres tipos de municipios²⁴: la comuna (plantaciones en Maine y localidades en Nueva Hampshire), unidad tradicional de los estados de Nueva Inglaterra; el municipio rural de los estados del noroeste (Illinois, Indiana, Minnesota, Iowa, Pennsylvania, entre otros) que encuentra sus raíces en los municipios congresionales²⁵ y el municipio urbano, en el cual están evolucionando los dos anteriores debido a su crecimiento demográfico. Generalmente el municipio tiene organizaciones simples de gobierno como el de Alcalde débil o el de Comisión, donde los vecinos electos cumplen las funciones legislativas y ejecutivas del gobierno local, aunque también es frecuente que el cuerpo legislativo local contrate un Gerente para que se encargue de la ejecución de las políticas y de la administración general de la ciudad.

²⁴ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos.*, op. cit., p. 56.

²⁵ Creados por las Ordenanzas del Noroeste de 1785 y 1787, que ordenaron la creación de municipios de 6 millas cuadradas y nombramiento por el Presidente de un Gobernador, un Secretario y jueces en los territorios del Oeste. Cuando la población alcanzaba 5.000 habitantes varones libres mayores de edad, elegían sus propias autoridades con funciones legislativas propias. En Estados, como Illinois y Minnesota, es donde más municipalidades, municipios y condados hay, como consecuencia de esas Ordenanzas.

Municipios



A algunas comunidades incorporadas se les permite mayor autonomía en virtud de su poder de norma local. A las comunidades con poder de norma local se les permite legislar sobre todo aquello que no está prohibido por las normas federales, estatales o de su Carta Local. Por el contrario, las comunidades sin Carta Local sólo pueden ejercer aquellas funciones permitidas por la ley. Por esto a las comunidades incorporadas sin Carta Local se les conoce como comunidades de ley general.

Las comunidades con poder de norma local organizan libremente su gobierno local. Para crearlo convocan a una Comisión de Carta Local (*Charter commission*) que estudia la comunidad y redacta una Carta Local que se somete a referendo. No obstante, a las comunidades de ley general las legislaturas estatales, por orden de sus constituciones, les ofrecen varias opciones para organizarse. Las opciones pueden consistir en diferentes formas de gobierno, diferentes sistemas electorales, diferentes cantidades de miembros en el cuerpo legislativo, y otra serie de

posibilidades que se estudiaran más adelante. Usualmente las leyes fijan unos elementos estáticos como la elección popular de concejales y otros funcionarios del gobierno local, y deja sujetos a las necesidades específicas de la comunidad la creación por ley local de otros funcionarios y departamentos. No es extraño ver organizaciones municipales totalmente diferentes a lo largo de Estados Unidos.

Los actos locales de los cuerpos legislativos pueden tomar la forma de leyes, ordenanzas y resoluciones. El poder local para legislar se encuentra en las constituciones de cada Estado²⁶, aunque no todos los Estados le dan ese poder a sus gobiernos locales²⁷. En este sentido la ley local tiene la misma fuerza que una ley estatal y manifestación de esto es que el documento legal debe depositarse con el Secretario de Estado, igual que una ley que emana de la legislatura. Las ordenanzas se caracterizan porque el poder para hacerlas es una delegación que emana de la ley, y la resolución es la aplicación de una norma a un caso concreto.

El tamaño normal de las comunidades incorporadas es muy variable. Las grandes ciudades pueden tener territorios que superan los 500 kilómetros cuadrados y las pequeñas se mantienen al rededor de los 20 kilómetros cuadrados. Entre las municipalidades más pequeñas de Estados Unidos se cuentan Elmwood Park Village (Illinois) con 25.000 habitantes aproximadamente, West Hollywood City (California) con 34.000 habitantes

²⁶ Constitución de Nueva York, artículo, 9 sección 1(a), por ejemplo.

²⁷ Debido a que la denominación del cuerpo representativo del municipio, municipalidad o condado difiere según la forma de gobierno, y a que por lo general los gobiernos locales son legisladores dentro de las fronteras de ese gobierno, en este escrito se hablará de 'cuerpo legislativo local' de manera genérica al referirse a esos cuerpos representativos, lo que no significa que necesariamente tengan funciones legislativas de acuerdo a los poderes depositados en sus gobiernos locales por el Estado en particular.

aproximadamente y Union City (New Jersey) con 62.000 habitantes aproximadamente, todas con menos de 3 kilómetros cuadrados²⁸.

Existen ciudades-condado, que son aquellas grandes ciudades como Filadelfia, Denver o San Francisco que por su tamaño y complejidad en la provisión de servicios, consolidan varios distritos de propósito general (municipalidades y municipios) en los de un gobierno único de condado, con el objeto de regionalizar y racionalizar la prestación de servicios.

Normalmente el gobierno de los condados cobra impuestos y coopera en la prestación de servicios en las ciudades a su interior. Pero en Virginia, Maryland, Missouri y Nevada esto no opera así en todos los casos. En estos estados existen más de 40 ciudades independientes (39 en Virginia), que se encuentran por fuera de los territorios de los condados y por lo tanto el gobierno de los condados no tiene ninguna influencia sobre los gobiernos de esas ciudades. Las ciudades independientes y los condados tienen jurisdicciones separadas.

También existen ciudades como Nueva York que incluyen varios condados. La mayoría de estas grandes ciudades hacen parte o son centro de áreas metropolitanas.

El movimiento progresista dio gran independencia a las comunidades incorporadas para la toma de decisiones respecto de los otros niveles de gobierno. Pero se mantienen algunas formas de control por parte de los estados. Tradicionalmente el control se ejerció por el poder legislativo estatal a través de la creación de comités especiales revisores y leyes especiales que regulaban temas particulares en determinados gobiernos locales. La implementación de estos mecanismos disminuyó empezando el

²⁸ Oficina del Censo de Estados Unidos. Área y población de ciudades de más de 25.000 habitantes.
<http://www.census.gov/prod/2008pubs/07ccdb/tabc.pdf>

siglo XX porque los mecanismos administrativos demostraron mayor eficacia. En la práctica el control de los gobiernos locales se ha especializado y ha evolucionado más satisfactoriamente en la coordinación de programas para la salud, la educación, la vivienda, entre otros, a través de los departamentos estatales y las agencias federales y la cooperación de los gobiernos locales para la prestación de servicios y ejecución de proyectos²⁹. La categorización de las comunidades incorporadas también ha servido como mecanismo de control.

Entre los funcionarios más frecuentes de las comunidades se cuentan el Secretario (*city clerk*) que es un funcionario que mantiene los registros de actas oficiales, los registros civiles y comerciales, facilita a los ciudadanos y los medios de comunicación informes y documentos oficiales, arregla las agendas de las actividades oficiales, atiende la correspondencia y las inquietudes de los ciudadanos. El Abogado (*city attorney*) es el consultor oficial de los funcionarios municipales en temas legales, colabora en las negociaciones de los contratos que entable el municipio, actúa como representante legal en los procesos que se adelanten contra el municipio y es el redactor de las reformas a la carta local, de las ordenanzas y las resoluciones que emanan del Concejo. El Tesorero (*city treasurer*) mantiene al día la contabilidad y las finanzas del municipio, hace análisis financiero para la sostenibilidad del municipio, recauda el dinero proveniente de multas, cobra las deudas que se tengan con el municipio, administra la deuda del municipio y colabora en la creación del presupuesto. Las funciones del tesorero a menudo las recoge el director del departamento de finanzas. También puede encontrarse un auditor, contralor o supervisor que ejerce funciones de control, fiscalización, asesoría, vigilancia y supervisión, un juez de paz que generalmente es de elección popular y otros más frecuentes como los directores de departamento. Las funciones

²⁹ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 78.

de todos estos funcionarios cambian según las leyes del Estado o las estipulaciones de la Carta Local.

En los últimos 50 años el número de municipalidades y municipios se ha mantenido relativamente estable (34.009 en 1.962 y 35.933 en 2.002)³⁰.

2.3. Distritos especiales

Los distritos especiales (*special districts*) son entidades independientes con autonomía administrativa y fiscal que prestan servicios públicos concretos, normalmente, aquellos que los distritos de propósito general no prestan en una comunidad³¹. Los distritos especiales son una forma de gobierno local que se crean para prestar un servicio específico, de tal manera que los condados, municipalidades y municipios no se sobrecarguen de funciones. Los territorios donde prestan sus servicios pueden incluir varios gobiernos locales de propósito general. Estos gobiernos locales también son constituidos ampliamente en áreas no incorporadas, donde el condado no presta un servicio específico. Otra razón para crear distritos especiales es que los impuestos recaudados por los distritos de propósito general en ocasiones no son suficientes para establecer la prestación de un servicio específico. Ya que los distritos especiales tienen capacidad para imponer impuestos y cobrar tarifas por su prestación, mientras una comunidad requiera un servicio y esté dispuesta a pagar por él, será posible establecer un distrito especial. La especialización de esta forma de gobierno local facilita la eficiencia del

³⁰ 2.002 *Census of Governments*. Oficina del Censo de Estados Unidos. *op. Cit.*, Gobierno local, tabla 4, p. 5.

³¹ Los distritos especiales, de acuerdo a la Oficina del Censo, deben ser entidades organizadas con personería jurídica, de carácter gubernamental y con autonomía substancial de tipo administrativo y fiscal para tener carácter de distrito especial. Dentro de esta clasificación se ignoran los distritos dependientes de condados, municipalidades y municipios, que funcionan bajo la supervisión y financiación de esos distritos de propósito general. Por esta razón, la cuenta de distritos especiales puede variar, según los factores que se tengan en cuenta. En este escrito se trabajaron distritos especiales independientes y también distritos dependientes de gobiernos locales. 2.002 *Census of Governments*. Oficina del Censo de Estados Unidos, *op. cit.*, p. vii.

servicio prestado. Además, los ciudadanos tienen la ventaja de saber que el recaudo tributario se destinará a la prestación de un servicio concreto. Los distritos especiales se crean por iniciativa ciudadana o de los gobiernos locales y esa creación debe ser aprobada por referendo. Los distritos especiales están administrados por una junta que puede ser elegida en elecciones no partidarias, como en la mayoría de los casos, o nombrados por otras instancias del gobierno local.

Existen 37.381 distritos especiales y 13.051 distritos escolares³² en Estados Unidos de acuerdo a la Oficina del Censo. Su cantidad varía de un estado a otro. En California existen 2.765 distritos especiales y 1.102 distritos escolares y en Virginia 186 distritos especiales y un distrito escolar. Generalmente cada distrito especial se especializa en un servicio, pero en algunos estados pueden prestar varios servicios.

En California, donde más abundan los distritos especiales, el primero de estos gobiernos locales nació en 1.887 en el valle de San Joaquín, en el Condado Stanislaus, para resolver las necesidades de riego de los cultivos de los granjeros de la región, creando el 'Distrito de Riego Turlock' (*Turlock Irrigation District*). El *Wright Act* de 1.887 que creó este distrito especial, permitió que los vecinos de un área crearan distritos para la provisión de acueducto financiado por emisión de bonos. Iniciando el siglo XX se popularizó la creación de distritos especiales a lo largo de Estados Unidos³³. El número de distritos especiales ha ascendido

³² En esta cifra sólo se tienen en cuenta distritos especiales independientes. Los distritos escolares son distritos que prestan el servicio de educación básica y avanzada, el más numeroso tipo de distrito especial.

³³ Kimia Mizany y April Mannat. *What's so special about special districts? A Citizen's Guide to Special Districts in California*. California Senate Local Government Committee. Pg 7.
<http://www.waterplan.water.ca.gov/docs/cwpu2005/vol4/vol4-background-whatssospecialaboutspecialdistricts.pdf>.

significativamente. Existían 12.340 en 1.962 y esa cantidad aumentó a 35.052 en 2.002³⁴.

Los distritos especiales prestan una amplia gama de servicios, desde escuelas primarias y secundarias³⁵ hasta aeropuertos. Los servicios que ofrecen son aproximadamente 50, entre los que se cuentan:

- Distritos de riego,
- Distritos de control de mosquitos,
- Distritos de administración de cementerios,
- Distritos de bomberos,
- Distritos de prestación de servicio de acueducto,
- Distritos de prestación de servicio de energía eléctrica,
- Distritos de administración de bibliotecas,
- Distritos de transporte público,
- Distritos de prestación de servicio de teléfono,
- Distritos de tratamiento de residuos sólidos,
- Distritos de televisión,
- Distritos de prestación de servicio de ambulancias,
- Distritos de prestación de servicio hospitales,
- Distritos de mantenimiento de espacios públicos,
- Distritos de mantenimiento de autopistas y puentes, etcétera.

El 10% de los distritos especiales en Estados Unidos prestan más de un servicio. En California, por ejemplo, existen 897 '*Service County Areas*', que son distritos dependientes de los gobiernos de los condados, que pueden prestar servicios múltiples a los habitantes de áreas incorporadas

³⁴ 2.002 *Census of Governments*. Oficina del Censo de Estados Unidos, *op. Cit.*, Gobierno local, tabla 5, p. 6.

³⁵ Por lo general no se consideran a los distritos escolares como un tipo de distritos especiales y tienen regímenes legales diferentes, debido a su importancia y cantidad. Pero, con fines prácticos, puede tenerse dentro de esa categoría, ya que tienen muchos elementos en común.

y no incorporadas. Ya que la creación de un distrito especial puede tener origen en una petición ciudadana, el servicio específico que prestan los distritos especiales hipotéticamente se limita solamente a las necesidades específicas de los ciudadanos que sirve.

Los distritos especiales tienen amplios poderes, casi los mismos que los de los otros gobiernos locales. Ellos pueden contratar, ser contratados, expropiar tierras para su uso público, pueden incurrir en deuda, imponer impuestos, cobrar tarifas por los servicios prestados, emitir bonos para capitalizar sus proyectos, fijar el territorio dentro del cual prestan el servicio, y pueden demandar y ser demandados. Normalmente construyen edificios y hacen las instalaciones necesarias para la prestación del servicio y establecen fronteras entre las cuales se presta el servicio. Sin embargo, las leyes y las regulaciones pueden limitar su capacidad de endeudamiento, exigir reportes de sus operaciones financieras, controlar las tarifas, las cantidades de provisión del servicio, etcétera. En pocas palabras, los distritos especiales están sujetos a la regla de Dillon.

Los distritos especiales pueden regirse por dos tipos de actos: generales o especiales. Los actos generales son leyes de la legislatura que regulan a lo largo del Estado el funcionamiento de varios distritos en razón del servicio que prestan, por ejemplo, distritos de bomberos o de acueductos. Estos actos permiten la creación de distritos especiales a través de instancias judiciales o administrativas. Existen aproximadamente 60 de estos actos generales en California. Por otra parte, los actos especiales son leyes de la legislatura que dan origen y regulan el funcionamiento de un sólo distrito especial, debido a la importancia o requerimientos especiales del servicio que provee, muchas veces de carácter regional. Los actos especiales surgen de la necesidad de regular de manera especial la provisión de un servicio, por lo que los distritos creados bajo estos actos tienen particularidades en cuanto a su financiamiento y funcionamiento. En

California existen aproximadamente 120 distritos especiales creados por actos especiales de la legislatura³⁶.

La forma de gobierno de los distritos especiales depende de su grado de independencia. Si se trata de un distrito dependiente de un condado o de una municipalidad, normalmente el cuerpo legislativo del gobierno local nombra una comisión que administra la prestación del servicio, aunque depende económica y administrativamente del cuerpo legislativo. Si se trata de un distrito especial con autonomía financiera, administrativa y con personería jurídica, la junta que lo administra se gobierna de acuerdo al acto general correspondiente o al acto especial que le dio origen.

Los distritos especiales se pueden crear por ley de la legislatura del Estado, con una petición firmada por una cantidad determinada de ciudadanos o por solicitud de los gobiernos locales, de acuerdo a los actos generales sobre distritos especiales. El trámite que se le da a la petición o la solicitud varía bastante dependiendo del Estado. La petición puede presentarse ante comisiones especializadas o instancias administrativas o judiciales del condado o del Estado, que pueden exigir un estudio sobre la viabilidad del proyecto de distrito especial³⁷. La instancia puede realizar a su vez un estudio de conveniencia de creación del distrito especial o simplemente verificar que se cumplen los requisitos de ley para su aprobación, para lo cual puede convocar a audiencias públicas³⁸. Si se aprueba la creación del distrito especial se convoca a una votación popular para aprobar la creación del distrito a través de un referendo y para elegir a los miembros de la comisión del distrito especial, cuando son de elección

³⁶ Kimia Mizany y April Mannat. *What's so special about special districts? A Citizen's Guide to Special Districts in California*, op. cit., p. 7.

³⁷ Como las Comisiones de Formación de Agencias Locales (*Local Agency Formation Commission o LAFCO*) que funcionan a nivel del condado en California.

³⁸ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 261.

popular³⁹. Estas elecciones son de carácter no partidario y pueden estar limitadas a aquellos ciudadanos con propiedades dentro del territorio que va a servir el distrito especial. Este procedimiento debe agotarse para la creación de distritos especiales independientes y dependientes de distritos de propósito general.

Los distritos especiales también pueden ser disueltos por iniciativa ciudadana. En California la petición debe acompañarse de un estudio de disolución y se presenta ante la LAFCO del condado. La LAFCO convoca a una audiencia pública para deliberar el tema y si aprueba la petición, notifica al gobierno local de propósito general donde el distrito especial presta sus servicios. Se convoca a otra audiencia pública y si luego de este trámite se sostiene la disolución, se convoca a referendo y se aprueba la disolución con el voto mayoritario. Sin embargo, sólo un distrito especial había sido disuelto en California hasta el año 2.001⁴⁰.

Los distritos especiales independientes son administrados por juntas elegidas popularmente. En casos menos frecuentes son nombradas por el gobierno del condado o de la comunidad, o compuestas por miembros *ex-officio* del gobierno local donde el distrito especial presta el servicio. Las elecciones para elegir los miembros de estas juntas son de carácter no partidario pero normalmente son de muy poca concurrencia y poca competitividad, en parte por el desconocimiento de los ciudadanos del funcionamiento de los distritos especiales.

Aunque los distritos especiales deben hacer asambleas abiertas, estas son poco frecuentes y poco concurridas por la gente. Y aunque las elecciones

³⁹ Procedimiento a seguir para crear, disolver o modificar las fronteras de un distrito especial en Oregón.
<http://www1.wrd.state.or.us/files/uploads/Coastal%20planning/Governance/Exmples%20from%20Deschutes%20Co/special%20districts%20formation%20check%20list.pdf>

⁴⁰ Brian P. Janiske. *The problem of local Government in California*. En: 6 *Nexus. Journal of Opinion* 219. Primavera de 2.001, p. 229.

de las juntas son de carácter no partidario, eso ha disminuido la responsabilidad de los distritos y su transparencia. “La lealtad partidaria es abandonada en favor de la lealtad personal y no se depara al ciudadano la seguridad de la responsabilidad partidaria como recurso de protección”⁴¹. Por otra parte, los servicios proveídos por los distritos especiales son eficientes, motivo por el cual los ciudadanos no tienen razón para intervenir políticamente. Como resultado, los gobiernos de los distritos especiales resultan poco responsables ante los ciudadanos, fragmentan las funciones públicas en estructuras muy complejas para los ciudadanos y disminuyen el poder de los gobiernos locales de propósito general.

Los distritos especiales pueden clasificarse entre empresariales y no empresariales⁴². Estas especies se distinguen por la forma en que se financian. Los distritos especiales de carácter empresarial se financian de tarifas que cobran a los consumidores del servicio, por ejemplo los distritos de acueducto, energía eléctrica y teléfono. Los distritos no empresariales benefician a la comunidad en general y no establecen una relación directa con un consumidor, por lo que se financian con recaudos tributarios que gravan la propiedad. Ejemplos de los distritos especiales no empresariales son los servicios de seguridad (bomberos y policía), de mantenimiento de carreteras, de educación, etcétera.

El área de servicio de un distrito especial puede variar bastante, según las fronteras trazadas por la comisión que lo administra. El Distrito de Acueducto Metropolitano del Sur de California (*Metropolitan Water District of Southern California*) presta el servicio de acueducto a más de 18 millones de personas en 5.200 millas cuadradas que abarcan seis

⁴¹ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*, op. cit., p 264.

⁴² Kimia Mizany y April Mannat. *What's so special about special districts? A citizen's Guide to Special Districts in California*, op. cit., p. 9.

condados. Otros distritos prestan sus servicios en áreas más limitadas de pocas millas cuadradas y pocos miles de habitantes.

Los distritos especiales pueden tener, naturalmente, algunas deficiencias de funcionamiento. Es frecuente que varios distritos especiales presten el mismo servicio en la misma área o que presten un servicio que es prestado por distritos de propósito general (*duplication* o *overlapping*), lo que lleva a enfrentamientos entre los gobiernos locales. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los distritos especiales prestan sus servicios en una población no incorporada, y en el momento de la incorporación de la comunidad los distritos especiales se niegan a desaparecer. Es posible también que se mantengan distritos especiales con plenas funciones tributarias pero que el servicio que originalmente proveían haya dejado de existir. Por ejemplo, los distritos de salud (*health care districts*) de California, que en 1.999 sólo 24 de los 74 administraban hospitales⁴³.

Como solución, las legislaturas han buscado crear formas cooperativas de gobierno, consolidando los gobiernos locales por ejemplo, de tal manera que se racionalice la prestación de servicios públicos, se fortalezca la eficacia de los gobiernos locales y se modere la inversión que hacen los ciudadanos en sostenerlos. Un resultado de esta política es la disminución notable de distritos escolares en los últimos 50 años: existían 67.355 en 1.962 y se redujeron a 13.506 en 2.002⁴⁴.

Por su parte algunos distritos especiales han buscado cooperar entre ellos y formar grupos de coordinación como la Asociación de Distritos Especiales de California⁴⁵ (*California Special District Association*) o la

⁴³ Brian P. Janiskee. *The problem of local Government in California*, op. cit., p. 229.

⁴⁴ 2.002 *Census of Governments*. Oficina del Censo de Estados Unidos, op. cit., Gobierno local, tabla 5, p. 6.

⁴⁵ *Key facts about California Special District Association*.

<http://www.csdanet/images/stories/membership/CSDAfactsheetnewaddress.pdf>

Asociación de Acueductos de California (*Association of California Water Agencies*). Sin embargo, debido a la autonomía de los distritos especiales, estas figuras de gobierno cooperativo no son siempre exitosas al momento de implementar una política de coordinación, por lo que los servicios se terminan prestando de manera discriminatoria o desigual⁴⁶. Debido a la falta de coordinación de los distritos especiales y a su disparate régimen legal, es difícil crear planes conjuntos para evitar crisis económicas, y a los ciudadanos se les dificulta responsabilizar políticamente a los miembros de las comisiones.

Actualmente los distritos especiales son el punto débil del gobierno local en Estados Unidos. Sus políticas son tan complejas, descoordinadas y lejanas de los ciudadanos, que esos gobiernos se han ganado el apelativo de gobiernos fantasma (*phantom governments*). Los distritos especiales son objeto de deseo de inversionistas y funcionarios públicos que ven en su creación una forma de lucro. “*Special districts may be created solely with the purpose of providing employment opportunities for governing body members and their relatives and friends*”⁴⁷.

3. CARTAS LOCALES

El origen de las Cartas Locales (*charter*) en Estados Unidos se remonta a las licencias dadas por Inglaterra en el siglo XVIII a las Colonias norteamericanas y a compañías en ese territorio para la explotación económica. Durante el siglo XIX las legislaturas de los Estados concedieron cartas locales a sus ciudades más importantes y el Estado de Missouri en 1875 permitió a las municipalidades con más de 100.000

⁴⁶ Nancy Burns. *The Formation of American Local Government. Private Values in Public Institutions.*, op. cit., p. 109.

⁴⁷ Los distritos especiales pueden ser creados solo con el propósito de dar oportunidades de empleo a funcionarios públicos, sus familiares y amigos. Brian P. Janiskee. *The problem of local Government in California*, op. cit., p. 230.

habitantes que se dieran sus propias cartas locales y las reformaran. Lo siguió California en 1.879⁴⁸, pero su uso en masa se dio durante la era progresista con el apoyo de la Liga Nacional de Municipios (*National Municipal League*⁴⁹). El propósito del movimiento progresista y de las cartas locales era hacer más responsable, eficiente y autónomo el gobierno local, a través un gobierno local construido democráticamente por la comunidad misma.

Una vez una comunidad ha logrado su incorporación, el siguiente paso para lograr el máximo nivel de independencia y autonomía respecto de los otros niveles de gobierno es adoptar una Carta Local, normalmente redactada por una Comisión de Carta Local (*charter comission*) elegida popularmente en elecciones no partidarias, aunque también puede ser nombrada en algunos estados. Finalmente la Carta propuesta se somete a referendo. Este procedimiento normalmente toma alrededor de un año. La Carta Local le da a la municipalidad poder de norma local (*home rule*), que le permite legislar localmente sobre todo aquello que no esté prohibido por normas federales, estatales o por la misma Carta. Una comunidad sin Carta Local sólo puede actuar en lo que le permite la Constitución y las leyes del Estado. Prácticamente podría decirse que la incorporación significa la autonomía funcional de una comunidad, mientras que la adopción de una Carta Local significa su autonomía estructural y normativa.

⁴⁸ Código de gobierno de California, sección 34.400 y siguientes.

⁴⁹ Hoy se llama *National Civic League*. <http://ncl.org/>. Esta liga, fundada en 1894, concentra sus esfuerzos en apoyar el gobierno autónomo y moderno en las ciudades estadounidenses, presta asesorías y otros servicios y tiene importantes publicaciones como '*Model City Charter*', un modelo práctico para la adopción de la Carta Local, o varios '*Handbooks*' o manuales en diversos temas.

3.1. Objeto de las cartas locales

Siguiendo la 'regla de Dillon', no es posible que una municipalidad contraiga una Carta Local si el Estado no ha establecido un procedimiento para ello. Sin embargo, hoy aproximadamente 40 de los estados de Estados Unidos contemplan la posibilidad de que las municipalidades tengan poder de norma local. Algunos de manera 'auto-ejecutable' como se explica más adelante.

El poder de norma local es la capacidad que otorga el Estado a sus gobiernos locales para legislar sobre todo aquello que no está prohibido por normas estatales, federales o por su propia Carta. En virtud del poder de norma local los gobiernos locales son contruidos localmente. El poder de norma local es el elemento esencial que les permite a los gobiernos locales crear cartas locales y crear su propio gobierno. Y junto al poder para adoptar cartas locales está el poder para enmendar esa carta y renunciar a ella.

La Carta Local es la Constitución de la municipalidad. Contiene su forma de gobierno, su organización estructural, las formas de elección y deberes de los funcionarios públicos, los controles entre los poderes (*check and balances*), y puede abarcar regulaciones muy particulares como creación del presupuesto, recaudación tributaria, manejo de armas y control de animales domésticos. Todas las grandes ciudades de Estados Unidos tienen Carta Local, y bastantes comunidades pequeñas también tienen. Aunque una Carta Local no puede regular nada que le prohíba la Constitución o las leyes nacionales o estatales, las municipalidades con Carta Local (*home rule charter cities*) pueden ser más restrictivas e incluso pueden establecer normas locales que no guarden coherencia con las

ordenanzas del condado, como en Illinois⁵⁰ o con las leyes del Estado como en Ohio, como se verá.

De acuerdo a la ‘regla de Dillon’, las municipalidades no tienen más poderes que los garantizados por cada uno de los estados, los necesarios para ejercer esos poderes y para desarrollar sus propósitos declarados. La implementación de *home rule* desvirtúa este principio porque permite que las comunidades ejerzan poderes no previstos por las leyes de la legislatura estatal. Es posible incluso que los gobiernos locales impongan tributos distintos a los previstos en la ley estatal, como en Illinois⁵¹. Como mecanismo preventivo, los estados en ocasiones limitan los poderes de norma local de los gobiernos locales con Carta Local, por ejemplo, sobre su capacidad de endeudamiento, lo que puede causar enfrentamiento entre los estados y las municipalidades con Carta Local⁵².

El efecto inmediato de contraer una Carta Local es el aumento de la responsabilidad del gobierno de la ciudad. Por lo tanto, el contenido del documento es muy importante, ya que pone en juego la eficiencia y la gobernabilidad de las instituciones públicas locales. La Carta Local puede llevar a un gobierno local a ser poco transparente, desordenado y sin proyección, o a todo lo contrario, dependiendo de la claridad, coherencia y el buen criterio de las normas que contiene.

⁵⁰ Constitución de Illinois, artículo 7, sección 6, c).

⁵¹ *Citizen Advocacy Center. Educational Brochure. 2.004.*
www.citizenadvocacycenter.org/Brochures/HomeRuleBrochure.pdf. p.3.

⁵² Ver por ejemplo las secciones 10 y 12 del artículo IX de la Constitución de Pennsylvania.

3.2. Requisitos y procedimiento para contraer y reformar una Carta Local

Los requisitos y mecanismos para la adopción de la Carta están en la Constitución y las leyes de cada Estado. En Massachusetts⁵³ para que una municipalidad pueda contraer su Carta Local debe pasarse una petición firmada por el 15% del electorado solicitando que se convoque a una votación para elegir una Comisión de Carta Local que estudie la comunidad y proponga una Carta. Si el Concejo encuentra que la petición llena los requisitos debe ordenar que se efectúe un referendo preguntando a la comunidad si quiere que el gobierno local contraiga poder de norma local y debe convocar a elecciones de carácter no partidario para elegir los nueve miembros de la Comisión de Carta Local, claro, si el referendo tiene respuesta positiva.

Los candidatos a conformar la Comisión de Carta Local se postulan con una petición que debe estar firmada por diez electores si la comunidad tiene menos de 6.000 habitantes, por 25 si tiene menos de 12.000 pero más de 6.000, por 50 si tiene menos de 50.000 pero más de 12.000, por 100 si tiene menos de 100.000 pero más de 50.000 y por 200 si tiene más de 100.000 habitantes. Se eligen los nueve candidatos con más alta votación y entre ellos eligen a un presidente, un vicepresidente y un secretario. La comisión goza de privilegios tales como acceso a una cantidad limitada de fondos públicos para investigaciones, publicaciones y asesorías, y acceso a los funcionarios públicos de la comunidad. La Comisión de Carta Local puede convocar a cuantas audiencias públicas considere necesario (que en la práctica ascienden a 20 o más) por

⁵³ *Home Rule Charter Adoption or Revision. Department of Housing and Community Development.* www.mma.org/component/docman/doc_download/271-procedures-for-adopting-or-revising-home-rule-charters

publicación en los diarios locales con diez días de anticipación, en las cuales los ciudadanos presentan inquietudes y sugerencias.

La Comisión de Carta Local, si encuentra recomendable la adopción de la Carta, presenta un informe a la comunidad que debe contener el texto de la Carta y una explicación de la misma. La Comisión tiene hasta 16 meses después de su elección para presentar ese informe. De este informe el Abogado debe dar un concepto sobre la coherencia de la Carta con la Constitución y las leyes y sugerir cambios en la Carta. Un reporte final debe presentarse antes de que se cumplan 18 meses de la elección de la Comisión, que contiene la Carta que finalmente se somete a votación en la comunidad. Un reporte general debe ser repartido en todas las casas con votantes calificados dos semanas antes de las elecciones y la Carta cobra vigencia si la mayoría de los votantes aprueba su adopción⁵⁴. Mas de 130 comunidades en Massachusetts tienen Carta Local.

El procedimiento para la enmienda de la Carta Local es diferente. La enmienda puede iniciarse con la votación a favor de las dos terceras partes de los miembros del cuerpo legislativo local o con una petición firmada por el 15% del electorado. La enmienda debe someterse a referendo. Pero si la enmienda pretende cambiar el número de miembros, la forma de elección o el término para el cual se eligen los concejales, el Alcalde o el Gerente, debe elegirse una nueva Comisión que estudie la iniciativa, redacte la enmienda y la someta a referendo.

En Minnesota, donde 107 de las 854 municipalidades tienen cartas Locales, la Comisión de Carta Local, que puede tener de 7 a 15 miembros, puede ser escogida de tres formas. Primero, la autoridad del distrito judicial nombra la Comisión en la medida que los habitantes de la

⁵⁴ Leyes generales de Massachusetts, capítulo 43B.

comunidad muestren interés. Segundo, la misma autoridad debe nombrar la Comisión si recibe una petición del 10% de los electores que participaron en las últimas elecciones solicitándolo. Y tercero, el cuerpo legislativo de la ciudad solicita ante la misma autoridad el nombramiento de la Comisión a través de una resolución⁵⁵. El Concejo y los ciudadanos sugieren nombres para la conformación de la Comisión. La autoridad judicial puede nombrar los puestos vacantes y remplazar miembros de la Comisión, pero debe sustentar la razón. Esta Comisión puede presentar a los ciudadanos varias cartas sucesivamente, hasta que los ciudadanos por mayoría aprueben la Carta propuesta.

La Comisión de Carta Local en Minnesota no deja de existir con la aprobación de la Carta, sino que continúa existiendo mientras la municipalidad tenga Carta y puede presentar enmiendas a ese documento ante el cuerpo legislativo de la comunidad, convirtiéndose en una especie de ‘convención constitucional permanente’ que hace ajustes para que el gobierno sea coherente, transparente y efectivo. Para rescindir de la adopción de la Carta, la Comisión puede pasar una petición firmada por el 5% del censo electoral para convocar a un referendo sobre la disolución de la Comisión. La Carta y la Comisión se disuelven sólo si la mayoría vota en ese sentido.

Para enmendar la Carta se puede proceder de cinco maneras en Minnesota, con aprobación por referendo en todos los casos⁵⁶:

- Por iniciativa de la Comisión de Carta Local,
- Por petición firmada por el 5% del electorado presentada ante la Comisión,

⁵⁵ Estatutos de Minnesota, sección 410.05.

⁵⁶ Ibidem, sección 410.12.

- Por ordenanza del cuerpo legislativo sometiéndolo a estudio de la Comisión,
- La Comisión puede sugerir al cuerpo legislativo la enmienda, y
- En ciudades de menos de 10.000 habitantes el cuerpo legislativo puede dar iniciativa a la enmienda sin tener en consideración a la Comisión.

En Texas las municipalidades requieren de una población mínima de 5.000 habitantes para contraer una Carta Local. Casi 350 ciudades de Texas tienen Carta. Existen dos mecanismos para iniciar la adopción de una Carta en este Estado. Primero, el cuerpo legislativo de la ciudad puede someter a referendo si elegir una Comisión, o, segundo, el cuerpo legislativo o el Alcalde pueden elegir la Comisión. Una vez la Comisión estudia la comunidad y propone una Carta, se deben repartir copias de esa propuesta a los ciudadanos por lo menos 30 días antes de someter a referendo la Carta⁵⁷. Las ciudades con Carta Local pueden incluir en ese documento tres mecanismos de participación ciudadana: iniciativa para pasar leyes locales, referendo para aprobar enmiendas a la Carta y revocatoria de los funcionarios de elección popular (*recall elections*). Las municipalidades sin Carta Local no tienen estos poderes.

En California⁵⁸, la mayoría del cuerpo legislativo de la municipalidad puede convocar a una elección para conformar la Comisión de Carta Local compuesta por 15 miembros, o la puede convocar una petición firmada por el 15% del electorado de la comunidad. La ley permite que la Carta sea sometida por partes a referendo, pero no puede superar dos años desde la elección de la Comisión. De lo contrario, la Carta queda abolida.

⁵⁷ Código de gobierno local de Texas, capítulo 9.

⁵⁸ Código de Gobierno de California, sección 34450 y siguientes.

Una forma menos común de promulgar la Carta Local de una comunidad es por aprobación de la legislatura del Estado. Como se estudió en el capítulo segundo, cuando una comunidad en Florida se incorpora debe presentar una Carta Local ante la legislatura del Estado. La ley de Florida impone dos requisitos para la aprobación de la Carta Local: ese documento debe proveer la forma de gobierno de la municipalidad y no puede prohibir al cuerpo legislativo de la ciudad ejercer sus poderes de imposición tributaria⁵⁹. Y aunque las leyes de Florida no obligan al sometimiento de referendo a la Carta Local para su aprobación, tradicionalmente la legislatura ordena en el acto especial que permite la incorporación de la comunidad, que esa decisión se someta a referendo⁶⁰. Como consecuencia, la incorporación y la Carta Local de las municipalidades en Florida están sometidas a decisión de los ciudadanos y ambos privilegios se surten con un solo procedimiento. De la misma manera sucede en Maryland⁶¹.

3.3. Normas locales ‘auto-ejecutables’

Algunas constituciones requieren de desarrollo legal para el funcionamiento de normas locales. Es decir, el poder de norma local está garantizado por la Constitución pero no es 'auto-ejecutable' (*self-executing*) en el sentido que requiere instrumentación a través de ley o adopción de una Carta Local. En cambio, hay constituciones que le dan directamente a las comunidades incorporadas el poder de norma local sin necesidad de desarrollo legal e incluso sin necesidad de adoptar Carta Local. En Illinois, por ejemplo, las ciudades de más de 25.000 habitantes son unidades de norma local (*home rule units*) por orden constitucional, pero tienen la

⁵⁹ Estatutos de Florida, sección 165.061.

⁶⁰ *Overview of Municipal Incorporations in Florida. Legislative Committee on Intergovernmental Relations*, op. cit., p. 21.

⁶¹ Código de Maryland, artículo 23A, sección 20 y siguientes.

posibilidad de no serlo si así se decide por referendo⁶². Es decir, el cuerpo legislativo de las comunidades incorporadas de ley general de más de 25.000 habitantes pueden ejercer poderes propios de las municipalidades con Carta Local a través de leyes locales u ordenanzas, sin necesidad de que una ley lo autorice o de adoptar una Carta Local.

Este es el caso de Ohio también, de acuerdo a la enmienda al artículo XVIII de la Constitución de 1.912. El artículo 18.03 de esta Constitución dice:

“Municipalities shall have authority to exercise all powers of local self-government and to adopt and enforce within their limits such local police, sanitary and other similar regulations, as are not in conflict with general laws”⁶³.

En el caso de Ohio todas las comunidades incorporadas tienen poder de norma local automáticamente por mandato constitucional. Una problemática importante en Ohio consiste en distinguir los poderes locales de los que son exclusivos del Estado. Esta disyuntiva se ha resuelto en Ohio separando aquellos asuntos que tienen impacto extraterritorial de aquellos que sólo afectan lo local, de acuerdo al nivel de interés de cada nivel de gobierno. Los asuntos que no tienen impacto extraterritorial son de competencia del gobierno local. Pero si el asunto tiene trascendencia extraterritorial, la autoridad judicial deberá definir si el gobierno local o el estatal tiene interés predominante. El nivel de gobierno que demuestre un interés predominante será quien deba ejercer el poder. Las Cortes de Ohio han definido que los gobiernos locales tienen poder sobre el Estado en

⁶² Constitución de Illinois, artículo 7, sección 6.

⁶³ Las municipalidades tienen autoridad para ejercer todos los poderes de auto-gobierno y adoptar e implementar dentro de sus límites territoriales los poderes de policía, saneamiento y regulaciones similares, que no estén en conflicto con las leyes generales.

asuntos como imposición tributaria local, capacidad de endeudamiento local, estructura y forma de gobierno local, etcétera. Por el contrario, han definido que el Estado tiene poder sobre los gobiernos locales en asuntos como tratamiento de aguas residuales, interconexión de energía eléctrica, relaciones laborales, entre otros⁶⁴.

Treinta y seis (36) Estados permiten a sus comunidades darse normas locales por mecanismos judiciales o administrativos, entre los cuales 22 la norma local es 'auto-ejecutable' y 14 requieren de legislación que la implemente o de la adopción de una Carta Local. Ocho requieren que la legislatura del Estado apruebe por un acto especial la Carta. Seis estados no permiten a sus comunidades tener poder de norma local⁶⁵.

3.4. Implicaciones políticas alrededor de la redacción de una Carta Local

Así como el mecanismo de la incorporación, la municipalidad puede escoger redactar una Carta Local estratégicamente, para aumentar los poderes del gobierno de la comunidad o, en otros casos, para restringirlos. De ahí la prohibición en Florida de limitar por Carta Local los poderes de imposición tributaria al gobierno local. En abril de 2.008 el *borough* de Malvern, Pennsylvania, se convirtió en una municipalidad con Carta Local con el propósito de, entre otras cosas, mantener su recaudo tributario. Al *borough* le preocupaba que si el distrito escolar de la comunidad incrementaba la tributación sobre la renta, el cuerpo legislativo local tendría que aumentar otros impuestos para equilibrar el presupuesto,

⁶⁴ John E. Gotherman. *Municipal Home Rule and Charters*. <http://www.vanwert.org/gov/charter-article.htm>

⁶⁵ *The Community Environmental Legal Defense Fund. Home Rule Status by State*. <http://www.celdf.org/HomeRule/DoesmyStatehaveHomeRule/tabid/115/Default.aspx>.

mientras que si adquiría el status de *home rule charter city* podía ajustar con autoridad asuntos tributarios a su conveniencia⁶⁶.

En ocasiones, cuando por los mecanismos locales no se logra la imposición de una política concreta, los actores políticos acuden a las legislaturas estatales para conseguir la imposición política a través de una ley estatal, haciendo uso de la categorización de ciudades por ejemplo, y así evadir las normas locales. Por ejemplo, en Michigan los estatutos suelen referirse a 'ciudades de más de un millón de habitantes' cuando hacen concesiones o restricciones a los gobiernos locales, para asegurarse que tales medidas sólo afecten a Detroit, sin caer en el defecto de convertirse en una ley especial, lo cual es muy controversial.

Se debate también la conveniencia política y práctica de la dispersión normativa y organizativa debido al incremento continuado de las municipalidades con poder de norma local. Las ciudades pueden tender a aislarse de las ciudades vecinas. Se plantea entonces la necesidad de regionalizar los gobiernos locales a través de la consolidación, política que es implementada con éxito considerable como se verá más adelante. El gobierno cooperativo permite solucionar efectivamente problemáticas que comprometen bastas áreas, tales como sistemas de transporte y servicios de acueducto, además de favorecer la integración social. La cooperación de los gobiernos locales se ha logrado estableciendo gobiernos consolidados en áreas metropolitanas⁶⁷.

La adopción de una Carta Local se presenta como una oportunidad de la comunidad para reformar totalmente su gobierno y perfeccionarlo de tal

⁶⁶ Al respecto ver *Report and Recommended Home Rule Charter for the Borough of Malvern, Chester County, Pennsylvania. The Borough of Malvern Local Government Study Comission.* http://www.malvern.org/htms/documents/hrchartfinal2-13-2008_001.pdf

⁶⁷ John O'Looney. *The New Home Rule: A Regionalism Alternative, Supplement or Distraction?* En: *National Civic Review*. Summer 2.004. http://www.ncl.org/publications/ncr/93-1/03_NCR93_1olooney.pdf

manera que sus instituciones sean más responsables, eficientes, transparentes y mejor comprendidas por los ciudadanos. También es una oportunidad para que la comunidad participe en la creación del gobierno local, aprenda en el proceso cómo va a funcionar y comprenda su rol personal. Es natural que lo que los ciudadanos crean con su esfuerzo buscan conservarlo y perfeccionarlo.

II. MUNICIPALIDADES Y MUNICIPIOS

1. Comunidades no incorporadas e incorporación

Cuando una población no incorporada en Estados Unidos alcanza un nivel de madurez que le permite tener cierta estabilidad social y económica, en ocasiones inicia los trámites para su incorporación, lo que le permite erigir un gobierno local propio e independiente del condado. La mayoría de las comunidades en Estados Unidos no están incorporadas. Sólo en Texas hay más de 5.000 poblaciones en áreas no incorporadas. Las poblaciones en áreas no incorporadas dependen de la provisión de servicios que hacen el gobierno del condado y los distritos especiales, mientras que las comunidades incorporadas adquieren mayor independencia y erigen una organización para proveer sus propios servicios, o contratarlos con otros gobiernos locales. Ellas crean un gobierno local que cobra impuestos, zonifica su territorio, construye presupuestos anuales y elige funcionarios públicos. Esta entidad podrá comprar, contratar, demandar y ser demandada bajo el nombre que se le de a la municipalidad o municipio.

Los requisitos y el procedimiento que deben agotar las comunidades para ser incorporadas son diferentes en cada Estado, debido a que la organización municipal corresponde a las legislaturas estatales. Normalmente hay un requisito de habitantes que no excede de 1.000 en la mayoría de los casos, y pueden encontrarse otros requisitos como un área

máxima de territorio, la no existencia de municipalidades aledañas o niveles mínimos de riqueza⁶⁸. El trámite de incorporación se inicia con una petición que se eleva ante un organismo oficial que difiere en su naturaleza según el Estado, y finaliza con un referendo y la elección de los funcionarios públicos del gobierno local. En algunos estados la incorporación conlleva la obligación de contraer una Carta Local, en otros casos las cartas locales se adoptan por mecanismos distintos a la incorporación. Pero en la mayoría de comunidades incorporadas existe un Código Municipal que contiene la organización estructural del gobierno local, normas administrativas, normas tributarias y regulaciones sobre tránsito, elecciones, orden público, etcétera. El Código Municipal es una recopilación de leyes generales y leyes locales aplicables a la comunidad en concreto.

La entidad ante la cual se adelanta el trámite para la incorporación de una población generalmente es la misma ante la cual se adelanta el anexo de territorio no incorporado, la consolidación con otros gobiernos locales, la liberación de territorio o la disolución del gobierno local.

1.1. Requisitos para la incorporación de municipalidades

En Alaska no hay un requisito de población para la incorporación de una comunidad. Sin embargo, la petición de incorporación, que se realiza ante la LBC⁶⁹ (*Local Bounderies Comission*) debe estar firmada mínimo por 25

⁶⁸ Para ver una comparación de los requisitos en todos los Estados consultar *Overview of Municipal Incorporations in Florida. Legislative Comittee on Intergovernmental Relations. Anexo B.* <http://www.celdf.org/portals/0/pdf/Home%20Rule%20in%20Florida.pdf>

⁶⁹ Comisión de carácter estatal cuya función es anexas, dividir, crear, disolver y llevar a cabo todos los cambios territoriales de las Municipalidades y Condados. Página web de la LBC: <http://www.commerce.state.ak.us/dca/lbc/lbc.htm>.

residentes permanentes y registrados como votantes o por el 15% de las personas que votaron en las últimas elecciones generales⁷⁰.

Por la comisión se examina lo siguiente:

- Que las fronteras propuestas en la petición sean consecuentes con los servicios a prestar por el gobierno local,
- Que los recursos de la comunidad sean suficientes para prestar esos servicios eficazmente,
- Que las condiciones sociales y económicas sean suficientemente estables como para proveer un gobierno local, y
- Que se demuestre la necesidad de ese gobierno.

Si la municipalidad no demuestra que puede prestar servicios de manera más efectiva que el *borough* (condado) o anexándose a una municipalidad cercana, su petición será negada, mientras que si la población intenta incorporarse en una zona de *borough* desorganizado, el cual no tiene capacidad para prestar servicios, muy probablemente su petición sea aprobada⁷¹. En Alaska podemos ver entonces que los factores determinantes para la incorporación de una municipalidad en Alaska son la racionalización de las organizaciones públicas y la eficiencia de los servicios prestados. Por esta razón está prohibido por la ley estatal que al

⁷⁰ Sección 29.05.011. Estatutos de Alaska.

⁷¹ Los *borough* de Alaska se asimilan a los Condados por la Oficina del Censo. Debido a la enormidad y características demográficas de Alaska, existen 5 categorías de *borough*, cada uno ofreciendo distintos servicios según sus capacidades y la población que lo habita. Fuera de esta clasificación se encuentran los *borough* desorganizados que están muy poco poblados, no proveen servicios y no tienen organización gubernamental propia. Los *borough* desorganizados son administrados por el Estado a través de agencias especiales, excepto en aquellas áreas incorporadas, donde la municipalidad es el gobierno responsable. Para conocer más del gobierno local en Alaska ver *Local Government in Alaska*. Dan Bockhosrt. Alaska Department of Community and Economic Development.
http://www.commerce.state.ak.us/dca/lbc/pubs/Local_Gov_AK.pdf

momento de su incorporación una municipalidad incluya en su área de influencia grandes áreas geográficas o zonas no pobladas⁷².

En Alabama la petición se eleva ante la Corte del Condado. La petición de incorporación debe hacerse por una municipalidad de residentes contiguos y homogéneos de por lo menos 300 habitantes pero sólo en condados cuya población sea inferior a 600.000 habitantes. Si el condado donde se encuentra la municipalidad tiene una población de 600.000 o más habitantes, esa municipalidad debe tener por lo menos 1.000 habitantes y no puede haber municipalidades a tres millas a la redonda, al menos que la población a incorporarse tenga por lo menos 10.000 habitantes y haya en tres millas a la redonda una municipalidad de la clase 1. Estos requisitos fomentan la creación de municipalidades en los condados menos poblados y la desalientan en los condados más poblados, amenos que se funden en áreas metropolitanas y tengan una población importante.

La petición debe estar firmada por lo menos el 15% de electores calificados residentes de la municipalidad, por lo menos por un residente de cada una de las cuartas partes del municipio y por lo menos por el 60% de los residentes propietarios del territorio a ser incorporado. La petición a la Corte debe proponer el nombre de la municipalidad y contener un mapa del terreno que contenga subdivisiones, calles principales y fronteras⁷³. Si el juez aprueba la petición, su decisión debe ser publicada y, si no se presenta una objeción a la incorporación, se realiza el referendo que aprueba la incorporación. A diferencia de la comisión de Alaska, el juez de Alabama sólo puede negar la petición de incorporación si la población a incorporarse no cumple con los requisitos cuantitativos de ley.

⁷² Código Administrativo de Alaska, 3, secciones 110.040 (b) y (c) y 110.130 (c) y (d).

⁷³ Código de Alabama, sección 11-41-1.

En Arkansas la petición también se eleva ante la Corte del Condado pero debe contar con 200 firmas de los habitantes o la mayoría de los votantes calificados de la comunidad y si existe una municipalidad en 5 millas a la redonda de la población que se propone incorporar, esa municipalidad debe consentir la incorporación. Cualquier población de 4.000 o más habitantes puede convocar a un referendo para que la comunidad decida sobre la incorporación de la población sin más requisitos⁷⁴.

La Constitución de Carolina del Norte prohíbe que una población se incorpore cuando tenga 5.000 o más habitantes y se encuentre a una milla de una municipalidad; o que tenga 10.000 habitantes o más y se encuentre a tres millas de una municipalidad; o que tenga 25.000 o más habitantes y se encuentre a cuatro millas de una municipalidad, o que tenga 50.000 o más habitantes y se encuentre a cinco millas de una municipalidad. Sin embargo, se puede incorporar cualquier población con el voto positivo de las tres quintas partes de cada Cámara de la Asamblea General (legislatura del Estado)⁷⁵.

Muchos Estados usan este criterio de la proximidad de alguna forma, para evitar que se erijan nuevas municipalidades siendo posible que una municipalidad ya existente pueda anexar el territorio que se pretende incorporar.

En California la petición de incorporación se eleva ante la LAFCO (*Local Agency Formation Commission*) del condado⁷⁶. Estas comisiones se

⁷⁴ Código Administrativo de Arkansas, sección 14-38-101.

⁷⁵ Constitución de Carolina del Norte, artículo 7, sección 1.

⁷⁶ Estas comisiones fueron creadas por la ley de reorganización del gobierno local Cortese-Knox-Hertzberg de 2000. Para conocer más de las LAFCO consultar *It's Time to Draw the Line. A Citizen's Guide to LAFCOs. California's Local Agency Formation Commissions*. Segunda edición.
<http://www.sen.ca.gov/locgov/LAFCOGUIDEUPDATE2003.pdf>

encargan de controlar la creación, cambios de territorio y disolución de gobiernos locales de propósito general y de distritos especiales. El trámite puede iniciarse también a través de una solicitud oficial (*application of resolution*) emanada de un gobierno local interesado. En la población a incorporarse deben existir por lo menos 500 votantes registrados⁷⁷. La Comisión debe tener en cuenta bastantes elementos para aceptar o rechazar la incorporación, tales como la densidad de la población, el territorio, las fronteras, el uso de la tierra, capacidad de pago *per cápita* de los impuestos, proximidad a otras comunidades, el crecimiento de la población, necesidad de servicios prestados por una municipalidad aledaña que actualmente le provee servicios a la población, el costo presente de los servicios prestados, efectos probables de la incorporación y planteamientos alternativos, entre muchos otros factores, a los cuales la ley dice que la Comisión no debe limitarse⁷⁸. Cada comisión puede regular el trámite de incorporación, más allá de lo que ya está regulado por ley. Cuando la comisión por resolución aprueba la incorporación⁷⁹, notifica a todas las entidades de gobierno local que pueden verse afectadas, convoca a una audiencia pública y finalmente se somete a referendo y se eligen los funcionarios del gobierno local.

Varias razones pueden explicar por qué California siendo el Estado más poblado de Estados Unidos (36 millones y medio de habitantes en 2006) tiene tan pocos gobiernos locales de propósito general (478 municipalidades y 57 condados). Primero, los servicios son prestados eficientemente por una gran cantidad de distritos especiales (2.765); segundo, el gobierno del condado es fuerte y provee eficientemente

⁷⁷ Código de gobierno de California, sección 56043.

⁷⁸ *Ibidem*. Sección 56668.

⁷⁹ Ejemplo de esta resolución:

[http://www.co.monterey.ca.us/lafco/Carmel%20Valley%20Election%20Page/08-27%20CVI%20\(03-10\)%20120108.pdf](http://www.co.monterey.ca.us/lafco/Carmel%20Valley%20Election%20Page/08-27%20CVI%20(03-10)%20120108.pdf)

servicios en áreas no incorporadas, y, tercero, se tienen en cuenta bastantes criterios por las LAFCO para incorporar poblaciones. Las necesidades de los californianos parecen verse mejor satisfechas en las pequeñas comunidades no incorporadas a través del gobierno del condado y los distritos especiales, mientras que la incorporación de poblaciones se ha reservado para los centros urbanos más importantes.

En Ohio la petición de incorporación debe elevarse ante el cuerpo legislativo del condado (*Board of County Commissioners*). La petición debe:

- Estar firmada por el 51% de los electores residentes de la municipalidad
- Contener el mapa del territorio a ser incorporado,
- Contener una declaración firmada por el auditor del condado calculando el valor económico del área,
- Su territorio debe superar las dos millas cuadradas,
- Contener una población de por lo menos 800 personas por milla cuadrada, y
- Tener capacidad para tributar sobre la propiedad privada al menos 3.500 dólares por persona⁸⁰.

En Dakota del Norte también se presenta la petición ante el cuerpo legislativo del condado y debe estar firmada por al menos la tercera parte de los electores calificados residentes y por los propietarios de por lo menos el 50% de las propiedades del territorio propuesto para la incorporación, que no puede exceder de cuatro millas de área. La petición debe incluir además, un censo, un mapa, un estudio de la población y un plan de incorporación que contenga los servicios a prestar y la organización de la municipalidad. Si la población tiene menos de 500

⁸⁰ Código de Ohio, capítulo 707.02

habitantes puede adoptar la forma de gobierno de Concejo o de Concejo Moderno y si tiene más de 500 puede adoptar la forma de gobierno de Concejo, de Concejo Moderno o de Comisión⁸¹. No existe un mínimo de habitantes como requisito para la incorporación, pero la Comisión, como en California, tiene una amplia gama de elementos a estudiar.

En otros estados la incorporación debe tramitarse ante la legislatura del Estado. En Florida se requiere un estudio presentado ante la legislatura que debe llenar varios requisitos cualitativos como en California, presentar un proyecto de Carta Local y tener una población de por lo menos 1.500 habitantes en condados de menos de 75.000 habitantes o 5.000 en condados con más de 75.000. La legislatura da origen a la municipalidad por un acto especial⁸². Este procedimiento se exceptúa en las comunidades dentro del Condado de Miami-Dade, donde una comisión del Condado es la encargada de la incorporación⁸³.

En Texas se requieren mínimo 200 habitantes y el trámite se surte ante la Corte del Condado con una petición firmada por 50 habitantes⁸⁴. Una comunidad de menos de 2.000 habitantes debe tener más de 2 millas cuadradas de territorio, una comunidad entre 2.001 y 4.999 habitantes debe tener más de cuatro y una comunidad entre 5.001 y 9.999 habitantes debe tener más de nueve millas cuadradas. En Virginia el mínimo de habitantes para la incorporación es de 1.000 y la petición se tramita ante

⁸¹ Código de Dakota del Norte, capítulo 40-02.

⁸² Código de Florida, capítulo XII, secciones 165.041 y 165.061.

⁸³ Constitución de Florida, artículo VIII, sección 11(1)(e) y Carta Local del Condado de Miami-Dade, artículo 5, sección 5.05.

⁸⁴ Código de Gobierno Local de Texas, título 2, subtítulo A, capítulo 5.

la Corte del Condado⁸⁵. En Nueva York se requieren por lo menos 500 habitantes en un territorio de 5 millas⁸⁶.

Podemos entonces resumir lo siguiente: las peticiones de incorporación pueden presentarse ante comisiones especializadas del condado, ante la Corte del Condado o ante la legislatura del Estado. En algunos estados los requisitos que deben llenarse para la incorporación son de carácter cuantitativo y en otros de carácter cualitativo. Es decir, en algunos estados las comunidades sólo deben llenar unos requisitos legales para su incorporación y en otros debe hacerse un estudio de conveniencia que tiene en cuenta bastantes criterios. La diferencia radica en que en el primer caso la autoridad sólo verifica que se llenen los requisitos para la incorporación sin entrar en valoraciones, mientras que en el segundo la autoridad puede entrar en más subjetividades para decidir sobre la incorporación. Los requisitos, en todo caso, persiguen que las nuevas municipalidades sean sostenibles, tengan identidad y unidad, y convengan en términos generales al mapa político del Estado. En general los requisitos son laxos respecto a la población y estrictos respecto del territorio, el cual se limita al espacio necesario, posible y conveniente, pero se cuida también que no se limite de tal manera que se aglomeren o se excluyan a los habitantes.

1.2. Requisitos para la incorporación de municipios

Los requisitos para la creación de municipios son más laxos que para la creación de municipalidades. En Minnesota la mayoría de los residentes de una comunidad que tenga 25 o más electores calificados pueden presentar una petición al gobierno del condado (*County Board*). El condado convoca

⁸⁵ Código de Virginia, sección 15.2-3600.

⁸⁶ Leyes de Nueva York, Village, artículo 2.

a una elección que financia y si la mayoría vota a favor de la organización, el gobierno del condado se encarga de determinar las fronteras y convoca a la primera reunión de la asamblea general para organizar el municipio y elegir representantes⁸⁷. El mismo procedimiento puede ser iniciado por el 25% de los propietarios del área que se pretende organizar bajo un municipio⁸⁸.

En Maine se requieren 200 habitantes y una petición firmada por el 20% de los votantes calificados residentes, la cual se presenta ante la Comisión del condado. O, sin importar el número de habitantes, uno o más de los comisionados del condado con una solicitud firmada por tres o más votantes residentes del municipio puede promover la incorporación del municipio. Para la incorporación se convoca a una Asamblea General en la que se vota sobre la incorporación y se eligen funcionarios públicos⁸⁹.

En Illinois, para convertir un municipio a una municipalidad basta con un procedimiento ante el cuerpo legislativo del municipio. La petición se hace ante el cuerpo legislativo del municipio por 30 votantes, y si una mayoría de los habitantes del municipio vota por la incorporación, este se transforma en municipalidad, sin requisito de población⁹⁰.

1.3. Procedimiento para la incorporación

El procedimiento de incorporación, que se inicia con una petición de los habitantes del territorio propuesto para la incorporación ante la autoridad competente o por un gobierno local a través de una solicitud oficial, como en California, es todo el tiempo supervisado por la autoridad ante la cual se presenta dicha petición.

⁸⁷ Los Municipios en Minnesota tienen como forma básica de gobierno la Asamblea General.

⁸⁸ Estatutos de Minnesota, sección 379.01

⁸⁹ Estatutos de Maine, Título 30-A, capítulo 301, § 7001.

⁹⁰ Código Municipal de Illinois, artículo 2, división 3.

Una vez recibida la petición la autoridad puede solicitar que sean saneados sus defectos y convoca a una audiencia pública para escuchar los argumentos de los impulsores y de los opositores de la incorporación. A seguir, la autoridad acepta o rechaza la petición que en ambos casos puede ser impugnada por un trámite administrativo o judicial según la autoridad que dicta la decisión. Si se acepta la petición se publica la decisión y se convoca a un referendo en la comunidad⁹¹. La ley siempre contiene la fórmula en que debe hacerse la pregunta en todos los casos de referendo. Si la mayoría de votantes vota a favor de la incorporación, se convoca a una elección para elegir los funcionarios públicos a que haya lugar. Los candidatos se inscriben mediante peticiones firmadas por una cantidad de ciudadanos que en la mayoría de los casos no pasa de 50 en elecciones no partidarias, o por lo métodos partidarios en elecciones partidarias. Los jurados de votación se eligen de los habitantes de la comunidad por la autoridad que adelanta el trámite. Los gastos de las votaciones pueden corresponder a la comunidad o a la autoridad ante la cual se tramita la petición, dependiendo de la ley del Estado.

1.4. Implicaciones políticas en el proceso de incorporación

En el proceso de incorporar y anexar territorios generalmente influyen fuertes motivos políticos. Una ciudad grande puede querer anexar poblaciones no incorporadas aledañas con el propósito de incrementar su caudal tributario, y esta pequeña comunidad como respuesta ante el temor del incremento tributario puede iniciar trámites para incorporarse, con el objeto de ganar suficiente autonomía y evitar ser anexada o consolidada con la gran ciudad⁹².

⁹¹ En Virginia no se requiere referendo para que proceda la incorporación, basta con la aprobación por parte de la Corte del Condado. Código de Virginia, sección 15.2-3604.

⁹² Nancy Burns. *The Formation of American Local Government. Private values in public institutions*, op. cit., p. 37.

Es frecuente también que elites empresariales o políticas impulsen la incorporación de un territorio, porque con los impuestos recaudados por el condado se subsidian servicios para poblaciones pobres, lo que no encuentran apropiado. La incorporación les da el poder a estos grupos acomodados sobre el gobierno de la ciudad para mantener los impuestos bajos, dar sede a sus negocios y usar los poderes de los gobiernos locales como imponer tributos, establecer fronteras y zonificar su territorio, para excluir de los servicios de la ciudad a poblaciones por ellos indeseables⁹³.

Las poblaciones no incorporadas también pueden optar por la incorporación como respuesta a la poca representación que tienen en el gobierno del condado. Incorporándose una comunidad también puede tener acceso directo a los programas de los gobiernos estatal y federal para los gobiernos locales.

Incorporar una comunidad puede ser relativamente fácil si se cuentan con las condiciones adecuadas. Esto explica por qué el 50% de las municipalidades de los Estados Unidos tienen menos de 1.000 habitantes, aunque en estas comunidades sólo habitan el 2,2% de los estadounidenses. No obstante, la facilidad para la incorporación de comunidades no es suficiente incentivo para que las poblaciones no incorporadas den ese paso. Existen varias poblaciones no incorporadas que no intentan siquiera su incorporación, ya que es suficientemente cómodo para ellas depender de la provisión de servicios que hace el condado y los distritos especiales. La incorporación de una población puede ser conveniente para ella en la medida que los habitantes tienen control sobre su gobierno local y pueden autodeterminarse, aunque una comunidad sin mucha riqueza o estabilidad puede fallar y encontrarse en

⁹³ *Overview of Municipal Incorporations in Florida. Legislative Committee on Intergovernmental Relations, op. cit., p. 28.*

tal crisis económica que deba disolverse posteriormente y desincorporarse. Una incorporación puede ser inconveniente también para los distritos especiales, en la medida en que los servicios prestados pueden ser reemplazados por los que entraría a prestar el gobierno local de propósito general.

Las comunidades incorporadas requieren de mayor capacidad económica de sus habitantes, mientras que las poblaciones no incorporadas pueden subsistir sin mayor desarrollo, pero con muy poco control sobre los servicios proveídos. En 2001 en Virginia, el Concejo de Clifton Forge pasó un referendo que fue aprobado por los habitantes para disolver la municipalidad, debido a la disminución de su población, a su crisis económica y al bajo recaudo tributario, que la tornó económicamente insostenible. A pesar de que intentó consolidarse con las municipalidades aledañas, estas se opusieron, y, como consecuencia, el Condado Alleghany retomó el control sobre esa comunidad. La misma situación ocurrió con South Boston, en el mismo Estado⁹⁴.

2. CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPALIDADES Y MUNICIPIOS

La categorización de comunidades obedece a la necesidad de regular problemáticas concretas sobre comunidades de características similares en temas como fomento económico, funcionarios de los gobiernos locales, promoción de planes de gobierno con fines estratégicos para la gobernabilidad, capacidad de imposición tributaria, servicios públicos suministrados, etcétera. Clasificar las comunidades le permite a la legislatura del Estado regular efectivamente dificultades comunes a cada

⁹⁴ Benny Summerlin. *To Be or Not to Be? City Reversion in Virginia. A Primer for Local Government. Virginia Polytechnic Institute and State University Center for Public Administration and Policy.*
[http://henryva.schoolwires.com/344290621154341/lib/344290621154341/Reversion/paper%20\(city%20reversion%20to%20town%20stat%20in%20va\).pdf](http://henryva.schoolwires.com/344290621154341/lib/344290621154341/Reversion/paper%20(city%20reversion%20to%20town%20stat%20in%20va).pdf)

clase de comunidades y tomar discriminadamente decisiones políticas sobre sus gobiernos locales.

La categorización de las comunidades por los estados sirve también para proveer formas de gobierno diversas y especializadas para las comunidades de cada categoría, señalando la organización básica del gobierno local, sus funcionarios y departamentos. Desde la era progresista la categorización sirvió para difundir diversas formas de gobierno a través de cada categoría. No obstante, la validez de las leyes de determinada categoría dejan de ser eficaces para una comunidad en concreto cuando esta adopta una Carta Local, excepto en aquello que la Carta guarde silencio o haga remisión explícita a las leyes generales.

Eventualmente ha sido usada la clasificación de comunidades por las legislaturas estatales para evadir la prohibición de muchas de las constituciones de los estados de emitir leyes especiales, regulando aspectos particulares de alguna comunidad. Las leyes especiales son actos de las legislaturas que aplican sólo a determinado gobierno local. Normalmente este tipo de leyes se prohíben por los estados o se requiere que se haga un referendo en la comunidad para que tenga efectos, como en Minnesota. De hecho la categorización nació como una iniciativa de las legislaturas para ejercer control directo sobre ciudades particulares. Es frecuente encontrar, como en Pennsylvania, que en cada una de las primeras clases de comunidad se encuentra una sola ciudad, las más importantes del Estado.

Generalmente se toma como base para la clasificación únicamente el número de habitantes de la comunidad según un censo federal o estatal.

2.1. Precisiones sobre el objeto de la categorización

La clasificación que se hace de las municipalidades y los municipios no es un elemento para definir la participación económica de los gobiernos locales en el presupuesto de la federación o de los estados. Aunque gran parte del presupuesto nacional y de los estados se invierte en programas para los gobiernos locales, por lo general son asignados para propósitos muy específicos (*categorical grants*) y por iniciativa del gobierno local, que hace solicitudes para participar en los diversos programas que ofrecen esas instancias de gobiernos. La Agencia o Departamento a través de la cual se hace la asignación al gobierno local exige el cumplimiento de estándares y presentación de reportes satisfactorios para mantener los fondos⁹⁵. Para que un gobierno local pueda obtener recursos de la Nación o de los estados, éste debe hacer una solicitud a un programa específico entre los que ofrecen esos niveles de gobierno. Es decir, la asignación de recursos federales o estatales a los gobiernos locales es un trámite administrativo, sujeto a la supervisión de la entidad pública especializada a través de la cual se hace la asignación, que se inicia por voluntad del gobierno local y que puede ejecutarse sólo en objetivos muy específicos. Por ejemplo, unos de los programas que ofrece el gobierno federal en salud se llaman “*Innovative Technology Development for Cancer Research (R21)*” (Tecnología Innovadora para el Desarrollo de la Investigación del Cáncer) y “*Women's Mental Health in Pregnancy and the Postpartum Period (R21)*” (Salud Mental de la Mujer en Periodo de Embarazo y Post-parto). El gobierno de Estados Unidos ofrece a los estados y los gobiernos locales más de mil programas a través de 26 agencias. Unos de los programas

⁹⁵ Entre 1.972 y 1.987 estuvo vigente en Estados Unidos, bajo los gobiernos de Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter, el Acto para la Asistencia Estatal y Local (*State and Local Assistance Act*) que permitía la asignación de fondos con propósitos generales (*block grants*) a los Estados y los gobiernos locales.

federales los administra directamente el gobierno federal y otros los asigna a los estados para que ellos los administren (*pass-through federal grants*)⁹⁶.

El gobierno de Estados Unidos da poco uso a la asignación de fondos con propósitos generales (*block grants*), que se destinan principalmente a Seguridad Social, porque han demostrado muy poca efectividad según los criterios usados (PART, *Program Assessment Rating Tool*). Los fondos de libre destinación no existen en Estados Unidos. Otra forma de ayuda a los gobiernos locales y de los estados por parte de la federación son los préstamos y las exenciones tributarias⁹⁷.

Como resultado de este sistema de ayudas, la función de control sobre el gasto público se encuentra descentralizada y especializada. Por ejemplo, el presupuesto dispuesto por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos a los estados y los gobiernos locales en desarrollo de un programa otorgado por ese Departamento federal, es supervisado por la oficina específica del Departamento que administra el programa, en términos fiscales y de calidad del servicio⁹⁸.

Los programas se manejan de la misma manera a nivel estatal. En Maryland, por ejemplo, los 6.5 billones de dólares anuales que destina el Estado para solventar las necesidades de sus gobiernos locales se distribuyen a través de 70 programas en educación básica (*K-12*),

⁹⁶ Página web sobre los programas federales que se ofrecen a los estados y los gobiernos locales.
<http://www.grants.gov/>

⁹⁷ *Budget of the United States Government. Fiscal Year 2.009.*
<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy09/pdf/spec.pdf>, p. 107 y ss.

⁹⁸ Para conocer las políticas de los programas del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos consultar *HHS Grants Policy Statement. U.S. Department of Health and Human Services. Office of the Assistant Secretary for Resources and Technology. Office of Grants. 2.007.*
<http://www.hhs.gov/asrt/og/grantinformation/hhsgps107.pdf>.

educación media (*college*), bibliotecas, seguridad pública, transporte, salud, medio ambiente, recreación, entre otros⁹⁹.

Es importante dejar claro, entonces, que la clasificación de las comunidades en Estados Unidos no tiene como propósito definir la participación en emolumentos presupuestales, sino la regulación de los aspectos problemáticos o la proyección de las comunidades con poblaciones similares.

2.2. Categorización de municipalidades

En Alabama las municipalidades se dividen en 8 clases. La primera clase contiene más de 300.000 habitantes; la segunda entre 299.999 y 175.000; la tercera entre 174.999 y 100.000; la cuarta entre 99.999 y 50.000; la quinta entre 49.999 y 25.000; la sexta entre 24.999 y 12.000, la séptima entre 11.999 y 6.000, y la octava 5.999 o menos habitantes¹⁰⁰. A través de leyes la legislatura del Estado cambia la clasificación de cada una de las municipalidades según sus cambios poblacionales, lo cual puede tener un impacto importante sobre el gobierno local debido a que ese gobierno se empieza a regir con normas estatales distintas que pueden afectar el gobierno de la municipalidad.

Por ejemplo, en las municipalidades de clase 3 de Alabama, debido a su continuo crecimiento y óptimo desarrollo, y a que para 2.040 se proyecta que el 40% de la riqueza de Estados Unidos se ubicará en una zona ubicada entre Virginia y Texas, se promoverá por el Estado de Alabama en

⁹⁹ *Maryland Local Government. Legislative Handbooks Series. Maryland General Assembly. Volumen 6, 2.006. Pgs. 171 y ss.* http://mlis.state.md.us/2006rs/misc/Legislative_Handbooks/Volume_VI.pdf

¹⁰⁰ Código de Alabama, sección 11-40-12.

esas comunidades un sistema público de transporte masivo que las interconecte con las municipalidades de clase 1¹⁰¹.

En Kansas existen 3 clases de municipalidades. La primera tiene más de 15.000 habitantes, la segunda más de 2.000 pero menos de 15.000 y la tercera contiene comunidades de menos de 2.000 habitantes además de todos los municipios. Cuando por un censo federal, estatal o de la comunidad se encuentra un cambio poblacional que amerite el cambio de categoría municipal, el cuerpo legislativo de la comunidad debe certificar tal hecho ante el gobernador del Estado quien debe declarar públicamente el cambio de categoría de la municipalidad y el cuerpo legislativo debe adoptar ese cambio por ordenanza. Sin embargo, el cambio poblacional no significa que la comunidad deba adoptar obligatoriamente el cambio de categoría, ya que el cuerpo legislativo de la comunidad puede decidir que no es conveniente ese cambio y, por lo tanto, mantendrá la categoría que tenía antes del cambio poblacional. Siempre que una municipalidad cambia de categoría 3 a categoría 2, el jefe ejecutivo de la comunidad debe convocar a una reunión al cuerpo legislativo para dividir la ciudad en distritos (*wards*) para fines electorales¹⁰².

En Minnesota existen 4 clases de municipalidades. Las de la primera clase tienen más de 100.000 habitantes; las de la segunda clase tienen entre 20.000 y 100.000 habitantes, las de la tercera clase tienen entre 10.000 y 20.000 habitantes y las de la cuarta tienen menos de 10.000 habitantes¹⁰³. El caso de Minnesota es característico debido a su poca población y su alto número de gobiernos locales, lo que indica que la población de Minnesota se distribuye alrededor de comunidades muy

¹⁰¹ *Ibidem*, sección 11-49A-1 y sección 11-49B-1.

¹⁰² Estatutos de Kansas, secciones 13-101, 14-101, y 15-101.

¹⁰³ Estatutos de Minnesota, sección 410.01.

pequeñas. Los aproximadamente cinco millones de habitantes de Minnesota están distribuidos en 3 municipalidades de la primera clase, 43 de la segunda clase, 37 de la tercera clase y 711 de la cuarta clase, además de los 1.788 municipios¹⁰⁴.

El caso de Pennsylvania es particular por las mismas razones. La ley afirma que es la intención de la legislatura cambiar la categoría de la municipalidad no sólo por el cambio poblacional de la comunidad que eventualmente puede fluctuar, sino por la necesidad de adoptar la mejor forma de gobierno según el crecimiento constante de la comunidad. Por esto se requiere que pasen 10 años desde el cambio poblacional hasta que se haga efectivo el cambio de categoría, periodo en el cual se hace un estudio por una Comisión de Carta Local (*Charter Commission*) nombrada por la Corte del Condado sobre la forma de gobierno que la comunidad debería adoptar. Existen en Pennsylvania 4 clases de municipalidad: la primera clase tiene más de un millón de habitantes; la segunda tiene entre un millón y 250.000, la 'segunda A' tiene entre 250.000 y 80.000 habitantes y debe someterse a referendo para que proceda el cambio de categoría, y la tercera clase se conforma por las municipalidades de menos de 250.000 que no eligieron ser de la clase 'segunda A'. Sólo Filadelfia es de la primera clase, Pittsburgh de la segunda y Scranton de la 'segunda A'¹⁰⁵.

En Indiana hay tres clases de municipalidades: la primera tiene 600.000 habitantes o más, la segunda tiene entre 599.999 y 35.000 y la tercera tiene menos de 35.000 habitantes¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Minnesota House of Representatives. House Research. *Classification of Cities*.
<http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/issinfo/cityclass.htm>

¹⁰⁵ *The Pennsylvania Manual*, 2.007. Volumen 118. Sección 6-47.
http://www.dgs.state.pa.us/dgs/lib/dgs/pa_manual/section6/cities.pdf

¹⁰⁶ Código de Indiana, sección 36-4-1-1.

En California la categorización municipal es muy simple: existen ‘ciudades con Carta Local’ (*chartered cities*) que se rigen por sus propias normas municipales y ‘ciudades de ley general’, que se rigen por las leyes del Estado.

2.3. Categorización de municipios

Los Estados que tienen municipios también clasifican esas comunidades. En Nueva York, por ejemplo, la Ley de Municipios (*Towns Law*) divide esas comunidades en dos clases basándose en su población. Las comunidades de 10.000 habitantes o más, con excepción de los municipios de los condados Suffolk y Broome y los municipios Ulster y Postdam, son municipios de primera clase. Todos los municipios en el Condado Westchester son, sin importar la población, municipios de primera clase.

Sin embargo, cualquier municipio puede pedir ser de primera clase por iniciativa del cuerpo legislativo local y un referendo si la comunidad tiene una población de 5.000 o más habitantes; o tiene un valor en propiedad inmueble de más de 10 millones de dólares, o es limítrofe con una ciudad de 300.000 habitantes o más. Todos los municipios que no son de primera clase son de segunda clase.

En 1.962 la legislatura creó la clasificación adicional ‘municipio suburbano’ (*suburban town*). Estos municipios deben ser de la primera clase y deben tener una población de por lo menos 25.000 habitantes. O deben tener una población de por lo menos 7.500 habitantes, estar como máximo a 15 millas de una ciudad de 100.000 habitantes o más y haber demostrado un crecimiento poblacional en los censos federales entre 1.940 y 1.960. Si estos requisitos se cumplen, el cuerpo legislativo local puede

tomar la iniciativa de cambiar la categoría del municipio y someterla a referendo¹⁰⁷.

2.4. Implicaciones políticas de la categorización

En Kentucky el cambio de clase de municipalidad lo hace la legislatura del Estado. El artículo 156 de la Constitución de Kentucky clasificaba a las municipalidades en 4 clases, pero el artículo fue derogado en 1.994 con la intención de que una ley clasifique las municipalidades teniendo en cuenta otros elementos además de la población. Sin embargo, debido a que no existe hoy norma que regule la materia, el artículo sigue rigiendo hasta que se expida la mencionada ley¹⁰⁸. Por otra parte, Elizabethtown, una municipalidad de clase 4 debe clasificarse como una municipalidad de clase 2 por la legislatura debido al crecimiento de su población. Actualmente el Concejo de Elizabethtown impone un impuesto a los restaurantes propio de municipalidades de clase 4 y que no podría cobrar si fuera de clase 2. Por esta razón los concejales no fueron prestos a notificar al Gobernador el cambio poblacional y la municipalidad fue demandada por quienes se oponen al impuesto, exigiendo que se cambie la categoría de la municipalidad a clase 2.

El cambio de categoría puede implicar cambios en la política y el gobierno de la ciudad, debido a las regulaciones que hace la legislatura respecto a cada categoría. Por lo tanto el cambio de categoría puede convenir a una comunidad, pero puede ser contrario a las intenciones del gobierno local como en el caso de Kentucky.

¹⁰⁷ *Local Government Handbook. State of New York. Department of State. Sexta edición, 2.009, Capítulo 7.*
<http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/Handbook.pdf>

¹⁰⁸ Resolución de la Casa de Representantes de Kentucky que crea un comité para estudiar sistemas de clasificación de ciudades. www.lrc.ky.gov/RECORD/08RS/HC8/bill.doc

En algunos estados se ha declarado la inconstitucionalidad de las leyes que hacen la categorización de ciudades de tal manera que cada ciudad importante del Estado entre en una categoría para así poder controlar esa ciudad desde la legislatura. Estas leyes se han declarado inconstitucionales porque se han usado para hacer concesiones, proteger intereses especiales o restringir injustamente a comunidades específicas en función de la corrupción política. *“One of the greatest abuses of American legislative life has been the excessive amount of special and local legislation”*¹⁰⁹.

Empezando el siglo XX la legislatura de Ohio adoptó un sistema de categorización que dividió a las municipalidades en dos y subdividió las ciudades de cada una de las categorías en grados, de tal manera que las once ciudades más importantes del Estado pertenecían a uno de los grados. La Corte Suprema de Ohio en 1.902 declaró inconstitucional este sistema de clasificación de municipalidades y forzó a la legislatura a crear un código municipal general para todas las municipalidades.

La mayoría de estados en Estados Unidos han optado por crear categorías que incluyan varias comunidades cada una y otros como Maryland y California no hacen categorías de sus municipalidades. En Massachusetts el artículo de enmienda LXXXIX de la Constitución, sección 8 dice:

*“Powers of the General Court. - The general court shall have the power to act in relation to cities and towns, but only by general laws which apply alike to all cities or to all towns, or to all cities and towns, or to a class of not fewer than two...”*¹¹⁰.

¹⁰⁹ Paul S. Reinsch. *American Legislatures and Legislative Methods*. The Century Co., Nueva York, 1.907, p. 147. <http://www.archive.org/details/cu31924030488419>

¹¹⁰ Poderes de la Corte General (legislatura). – La Corte General tiene el poder para legislar sobre las municipalidades y los municipios, pero sólo a través de leyes generales que se apliquen de la misma manera

Sin embargo, la práctica de clasificar a cada ciudad importante en una categoría se ha encontrado legitimada en Pennsylvania, donde a cada una de las tres primeras categorías pertenece una sola ciudad. De la primera categoría es Filadelfia, de la segunda categoría es Pittsburgh y de la segunda categoría A es Scranton. En Minnesota, donde no existe esta práctica por la legislatura, la jurisprudencia ha sostenido que una ley no es especial sólo porque aplica a una categoría específica de ciudad y que puede haber categorías que incluyen una sola ciudad. Para la rama judicial de este Estado una clasificación es constitucional y está justificada si supera un *test* de tres pasos: primero, la clasificación abarca a todas las comunidades que se encuentran en situaciones similares; segundo, las distinciones no son manifiestamente arbitrarias y se justifican razonablemente, y tercero, existe una evidente conexión entre las necesidades particulares de una clase de ciudades y los remedios y regulaciones que la ley provee¹¹¹.

Otra problemática que se ha presentado es que en ocasiones las poblaciones de las grandes ciudades tienden a emigrar hacia las comunidades de las afueras de la ciudad, disminuyendo la cantidad de habitantes de la ciudad. Como consecuencia, las grandes ciudades pasarían a ser de menor categoría. Duluth, en Minnesota, tiene menos de 100.000 habitantes, la cantidad necesaria para ser una ciudad de primera clase. Sin embargo, Duluth sigue siendo una ciudad de primera clase debido a que en 1.978 a la ley se le aumentó lo siguiente: *“once a city is defined to be of the first class, it shall not be reclassified unless its population decreases by 25 percent from the census figures which last*

a todas las municipalidades o a todos los municipios, o a todas las municipalidades y municipios, o a una clase de no menos de dos...”

¹¹¹ Deborah A. Dyson. *Minnesota House of Representatives. Research Department. Classification of Cities.* 2.008, p. 4. <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/cityclass.pdf>

*qualified the city for inclusion in the class*¹¹². La población de Duluth en 2.007 fue de 85.439 personas. Parecido es el caso de Scranton, en Pennsylvania.

3. FUNCIONES Y PODERES DE MUNICIPALIDADES Y MUNICIPIOS

3.1. Fuentes y limitantes de sus funciones

La regla de Dillon, como se dijo en el primer capítulo, enseña que los gobiernos locales tienen origen en las normas estatales y, por eso, sólo pueden ejercer las funciones garantizadas en esos documentos legales, los necesarios para ejercer esas funciones y los indispensables para desarrollar sus propósitos declarados. Todo caso de duda debe resolverse en contra de los gobiernos locales dice la regla de Dillon, pero con la garantía que dieron los estados a las comunidades de construir normas locales, la doctrina del juez Dillon deja de aplicarse en todos los casos¹¹³.

Debido a que las comunidades con poder de norma local pueden ejercer funciones distintas a las garantizadas por la ley del Estado, sus funciones están enunciadas en ese documento, mientras que las funciones de las comunidades sin poder de norma local están en las leyes del Estado. Las comunidades con poder de norma local pueden tener funciones no previstas en la ley, siempre y cuando no violen normas federales o estatales o las limitaciones de la misma Carta. Las comunidades sin poder de norma local deben revisar la ley del Estado para conocer las funciones que pueden ejercer y cuándo están limitadas. Por ejemplo, en Pennsylvania la ciudad de segunda clase A Scranton y la ciudad de

¹¹² Una vez una ciudad se clasifica como de primera clase, no puede ser reclasificada amenos de que su población caiga en un 25% del censo que registró la ciudad para ser clasificada como de primera clase. Estatutos de Minnesota, sección 410.01.

¹¹³ En Indiana toda duda sobre la existencia de un poder local se resuelve a favor del gobierno local, incluso si una ley que garantizaba el poder fue derogada. Código de Indiana, sección 36-1-3-3.

segunda clase Pittsburgh adoptaron cartas locales en 1.974 donde se encuentran sus funciones, sus funcionarios y su organización, a pesar de existir una ley de la legislatura regulando sus funciones (*Second Class City Code* de 1.901). Esta ley ha quedado en desuso. Sin embargo, aquello que no está previsto en las normas locales puede estar regulado en esa ley de la legislatura, caso en que esa ley recobraría su eficacia.

Aunque los poderes y funciones de las comunidades con poder de norma local se definen por el gobierno local, esos poderes pueden estar restringidos a través de legislación general o a través de legislación sobre las distintas categorías, ya que, en todo caso, las comunidades con poder de norma local están en términos generales sujetos a las leyes de la legislatura. A través de leyes generales y de leyes sobre categorías específicas las legislaturas continúan garantizando y restringiendo poderes a sus gobiernos locales. Esto quiere decir que, al fin y al cabo, el poder de norma local puede restringirse legítimamente por las legislaturas a través de leyes. No obstante, recortar el poder de norma local a través de una ley especial sí es algo considerado inaceptable.

En Idaho las comunidades tienen prohibido regular temas como registros, permisos, licencias e imposición tributaria sobre automóviles; se les prohíbe regular sobre la propiedad, posesión o transporte de armas de fuego; también sobre el registro, venta, almacenamiento, transporte, distribución y uso de semillas, entre otras cosas. La Corte Suprema de Idaho ha invalidado ordenanzas municipales bajo la doctrina de la 'prohibición implícita' (*implied preemption*), que sostiene que, en ocasiones, del contenido de una ley se puede inferir que ha sido intención del Estado controlar exclusivamente la regulación de una materia, excluyendo de ese

poder a los gobiernos locales, incluso si la ley no dice explícitamente que la regulación corresponde al Estado¹¹⁴.

A pesar de la distinción entre municipios y municipalidades, y de las clasificaciones de las que son objeto, los poderes de todas las comunidades son más o menos parejos, especialmente desde que las legislaturas otorgan a sus gobiernos locales poder de norma local. Debido al crecimiento y el desarrollo de las pequeñas comunidades sus gobiernos se tornaron de tipo urbano.

Por ejemplo, en el Estado de Nueva York la Enmienda Constitucional de Norma Local (*Constitutional Home rule Amendment*) en 1.964 le garantizó a los municipios el poder de norma local. En 1.976 la legislatura del Estado de Nueva York le dio a los municipios la autoridad para crear y disolver puestos públicos de elección popular y de libre nombramiento para reestructurar la administración del municipio por ley local, lo que significó una reevaluación de la categorización de municipios¹¹⁵.

Las funciones del gobierno difieren también según la forma de gobierno adoptada por la comunidad. De acuerdo con Blair, “debe admitirse sin lugar a dudas que existe una íntima y directa relación entre la forma de gobierno y su aplicación. Mientras la forma determina qué puede hacerse y prescribe cómo debe hacerse, las personas que ocupan los cargos constituyen la fuerza detrás de la forma y establecen y dirigen sus acciones”¹¹⁶.

¹¹⁴ *The Nature and Powers of City Government*. Association of Idaho Cities, p. 4 y ss.
<http://www.idahocities.org/vertical/Sites/%7B1441454F-0900-48FF-9202-CD2E787A2350%7D/uploads/%7B8B28B1DB-2C65-405A-8FD2-237D25F3E991%7D.PDF>

¹¹⁵ *Unincorporated King County. Unincorporated Areas and Profiles*, op. cit., p. 60 y 61.

¹¹⁶ George S. Blair. *El gobierno local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 211.

En la forma de gobierno Alcalde-Concejo normalmente el Concejo tiene funciones legislativas y el Alcalde tiene funciones ejecutivas. En la forma de gobierno Gerente-Concejo el Gerente tiene funciones administrativas y el concejo conserva el poder político y legislativo. En la forma de gobierno de Comisión los comisionados reúnen funciones legislativas, ejecutivas e incluso judiciales en algunos casos.

En la práctica las funciones de las comunidades se trazan por las posibilidades y exigencias de cada comunidad. Los ajustes legales que se hacen a las categorías tienen carácter puntual y no tienen efectos devastadores sobre las funciones de los gobiernos locales.

Entre las funciones y los poderes de las comunidades en general se cuentan:

- Prestar servicios públicos,
- Construir obras públicas,
- Demandar y ser demandados,
- Contratar y ser contratados,
- Regular la moral pública,
- Comprar y vender bienes,
- Imponer tributos y multas,
- Crear el presupuesto,
- Expedir ordenanzas, resoluciones y regulaciones,
- Organizar elecciones para elegir a sus funcionarios,
- Planeación y zonificación del territorio,
- Incurrir en deuda,
- Capitalización a través de bonos,
- Expropiar tierras para su uso público,
- Promover el desarrollo económico,

- Recreación,
- Cárceles,
- Bibliotecas,
- Servicios judiciales, entre otros.

Algo curioso es el uso instrumental que grupos de empresarios han logrado hacer de los gobiernos locales desde la modernización del gobierno local que incentivó la era progresista. Los distritos especiales son un importante negocio. Algunas ciudades medianas, cuyos habitantes son principalmente empresarios, tienden a convertirse en paraísos fiscales que han visto crecer importantes industrias, pues la regulación y los impuestos son amigables con el desarrollo empresarial. Estas comunidades crean un clima especial que atrae el desarrollo empresarial y terminan reuniendo importantes empresas. Estas iniciativas permiten que las empresas y las obras públicas incrementen significativamente el valor de las tierras de la ciudad a un costo relativamente bajo para los empresarios y las clases acomodadas que fundan y administran la ciudad. Los poderes de los gobiernos locales eventualmente se usan para excluir grupos sociales¹¹⁷.

Según Burns, *“for every new municipality incorporated in a county in the 1960s, 48 new manufacturing establishments sprang up in the 1970s. (...) Counties with no municipal creations in the 1960s lost about one and a half manufacturing establishments in the 1970s”*¹¹⁸.

¹¹⁷ Nancy Burns. *The Formation of American Local Governments. Private Values in Public Institutions*, op. cit., p. 116 y 117.

¹¹⁸ Por cada nueva municipalidad incorporada en un condado en la década de 1.960, 48 nuevas empresas manufactureras nacieron en la década de 1.970. (...) Los condados donde no nacieron nuevas municipalidades en la década de 1.960, perdieron aproximadamente una empresa y media manufacturera en la década de 1.970. Ibidem, p. 107.

3.2. Ejercicio de funciones por los distintos niveles de gobierno

Estados Unidos está organizado para prestar servicios de manera cooperativa, a través de programas federales y nacionales, y los gobiernos locales (condados, distritos de propósito general y distritos especiales).

Las necesidades básicas que no se cubren por los gobiernos locales de pequeñas comunidades, ya sea por la complejidad del servicio o la imposibilidad de su prestación por motivos económicos, son cubiertas por los condados, las municipalidades aledañas o los distritos especiales, obteniendo una retribución ya sea por una imposición tributaria o una tarifa por la prestación efectiva del servicio. Los condados fuertes, las grandes municipalidades y los distritos especiales tienen un papel vital para la supervivencia de las poblaciones no incorporadas y de las incorporadas que no son muy desarrolladas, porque prestan los servicios que esas comunidades no pueden proveer por sí mismos. Con la prestación de servicios que hacen a las comunidades pequeñas les permiten un crecimiento poco traumático.

También es posible que los gobiernos locales les concedan a empresas privadas la prestación de servicios públicos, con frecuencia los de carácter domiciliario, cobrando un porcentaje anualmente sobre las utilidades de la empresa a manera de regalías (*franchise fee*).

Donde el gobierno del condado es débil (principalmente en los estados de Nueva Inglaterra) y no provee servicios, las comunidades pequeñas pueden optar por asociarse, permitir que distritos especiales presten los servicios o prestarlos ellas mismas. Los estados y la federación tienen programas en salud, vivienda, educación y construcción de vías, entre otros, que supervisan a través de sus departamentos o agencias y se ejecutan a

través de los gobierno locales. El gobierno federal invierte principalmente en salud mientras los estados invierten principalmente en educación.

Debido al alto número de distritos especiales y la provisión de servicios por los condados, hay muchas comunidades que no prestan servicios o sólo prestan unos pocos. De un estudio de más de 17.000 ciudades, 1.942 reportaron no suministrar ningún servicio frecuente como acueducto, energía eléctrica, hospitales, transporte, etcétera. 2.098 reportaron prestar sólo uno de esos servicios frecuentes y 2.875 reportaron prestar sólo dos de esos servicios frecuentes. Sólo 134 reportaron prestar más de 10 servicios frecuentes¹¹⁹.

Las grandes municipalidades por lo general surten sus propios servicios a través de distritos dependientes del gobierno de la ciudad, y permiten a distritos especiales cubrir aquellas necesidades que no provee, a veces con la intención de disminuir las cargas y brindar más efectivamente el servicio, aunque esto pueda significar un debilitamiento del gobierno de la ciudad y el fortalecimiento de distritos especiales, los cuales tienen menor responsabilidad política y control ciudadano que los distritos de propósito general. Las municipalidades que se han fusionado con condados ejercen las funciones de la municipalidad y del condado. En las áreas metropolitanas los gobiernos locales tienden a cooperar para prestar servicios de carácter regional.

Un caso muy evidente de distinción de funciones entre las categorías de ciudades es el de Alaska. En este Estado las ciudades de segunda clase no pueden prestar servicio de educación bajo ninguna circunstancia; pueden, pero no están obligadas, a prestar servicio de planeación y manejo de

¹¹⁹ Nancy Burns. *The Formation of American Local Government. Private values in public institutions*, op. cit., p. 10.

suelos; pueden imponer impuesto sobre la propiedad hasta 20 ‘mills’¹²⁰ y aumentar esa cantidad sólo por referendo, pueden imponer impuesto sobre las ventas y tienen facultad para expropiar pero se requiere aprobación por referendo.

Las ciudades de primera clase pueden ejercer todas las funciones de las municipalidades con Carta Local con algunas restricciones. Las municipalidades con Carta Local deben prestar servicio de educación pero sólo en *boroughs* (condados) no organizados, ya que en los *boroughs* organizados el servicio de educación es prestado por el Estado a través de REAAs (*Regional Education Attendance Areas*). El poder de planeación y manejo de tierras debe ejercerlo sólo si se encuentra en *boroughs* no organizados o de tercera clase, y en *boroughs* organizados deben pedir permiso al gobierno del *borough* para ejercerlo. Pueden imponer impuesto sobre la propiedad hasta 30 ‘mills’ y aumentarlo en la forma que ordene la Carta Local. Pueden imponer impuesto sobre las ventas hasta el límite que permita la Carta Local, y tienen facultad para expropiar¹²¹.

Para resumir, las funciones y poderes de las comunidades son bastantes amplio en términos generales. Pero el ejercicio efectivo de funciones difiere en cada caso según las necesidades, preferencias y posibilidades económicas y técnicas de cada comunidad. Una comunidad puede preferir permitir a otros gobiernos locales la provisión de servicios para no sobrecargar al gobierno de la ciudad de funciones. Pero, por otra parte, puede preferir hacer la provisión de la mayor cantidad de servicios para tener control sobre la calidad de su prestación. No obstante, a los

¹²⁰ Unidad de valor equivalente a la milésima parte de un dólar. La autoridad recaudadora del impuesto sobre la propiedad multiplica el valor del bien gravado por la tarifa o ‘mill’ y divide ese valor entre mil para calcular el valor del impuesto. Por ejemplo, un bien avaluado en \$USD 100.000, con una tarifa de 20 ‘mills’ paga un impuesto anual de \$USD 2.000.

¹²¹ *Local Government in Alaska. Local Boundary Commission Staff*, op. cit., p. 16.

gobiernos locales los estados les garantizan amplios poderes para ejercer bajo su responsabilidad muchas funciones, pero también prohíben o restringen algunas mediante mecanismos como la categorización. Incluso las municipalidades con Carta Local pueden encontrar limitantes en las leyes del Estado.

4. GOBIERNO COOPERATIVO

Siguiendo la regla de Dillon, el poder de los gobiernos locales para entrar en ejercicio cooperativo de funciones públicas es un poder que los Estados le deben permitir ejercer a los gobiernos locales y deben someterse a los términos de la ley. En el Estado de Nueva York el artículo 5-G de la Ley General Municipal permite “autoridad amplia para la provisión conjunta de cualquier instalación, servicio, actividad, proyecto o responsabilidad, o la ejecución conjunta de cualquier función o poder que cada comunidad tenga el poder de ejercer por sí misma”. El artículo 7, sección 10 de la Constitución de Illinois, permite a los gobiernos locales “contratar o asociarse entre ellos, con el Estado, con otros estados, con distritos escolares y con los Estados Unidos para obtener servicios compartidos y para ejercer, combinar o transferir cualquier poder o función, en cualquier manera no prohibida por ley u ordenanza”.

4.1. Objeto de la cooperación entre los gobiernos locales

El ejercicio cooperativo de funciones entre los niveles del gobierno es una forma eficiente de cubrir necesidades públicas. La cooperación es una herramienta ventajosa para:

- Reducir los costos de funcionamiento del gobierno local,
- Racionalizar y aprovechar la capacidad de los servicios existentes,

- Resolver de manera coordinada necesidades públicas de carácter regional,
- Evitar la duplicación de los servicios prestados,
- Activar el desarrollo de las regiones tradicionalmente decaídas o infructuosas, y
- Construir economías de escala que permiten adquirir una mayor cantidad de bienes por un costo menor.

Por ejemplo, si varios gobiernos locales cooperan en la construcción y administración de un sistema de acueducto para proveer de agua potable a varias comunidades, los costos se reducen considerablemente, se reparten los esfuerzos racionalmente entre los gobiernos locales, se evita el costoso mantenimiento de pequeños sistemas de acueducto, se comparten los costos de mantenimiento y se presta un servicio uniforme y equitativo en toda la región. El cubrimiento cooperativo de las necesidades públicas es el elemento que mantiene unido un gobierno local tan diverso a nivel estructural como Estados Unidos.

4.2. Prácticas de gobierno cooperativo

Se pueden distinguir cinco formas en que se hacen acuerdos cooperativos entre gobiernos locales:

1. Las comunidades pueden acordar la ejecución conjunta de un servicio o proyecto y repartirse equitativamente las tareas.
2. Las comunidades pueden acordar que el servicio o proyecto sea ejecutado sólo por una parte, mientras la otra cubre su costo.
3. Las comunidades pueden contratar conjuntamente a un tercero para la ejecución de un proyecto. El tercero puede ser un gobierno local o una empresa privada.

4. Las comunidades pueden aplicar para programas estatales o federales.
5. Una comunidad puede permitir a una empresa privada la prestación de un servicio, por lo cual cobra un porcentaje anual sobre las utilidades de la empresa a manera de regalías (*franchise fee*)¹²².

En todos los casos el acuerdo cooperativo debe aprobarse por la mayoría del cuerpo legislativo de los gobiernos locales interesados. Los gobiernos locales que pueden intervenir en un acuerdo cooperativo para proveer servicios locales incluyen municipios, municipalidades, condados y distritos especiales. El acuerdo puede establecer el nombramiento de una comisión y un revisor fiscal para la ejecución del acuerdo, que puede tener carácter temporal o permanente según el objeto de la cooperación. Estos acuerdos pueden ser informales o pueden estar, por obligación legal, contenidos en un contrato que especifique los términos del acuerdo¹²³.

La financiación de los acuerdos cooperativos puede provenir del presupuesto de los gobiernos locales, de tarifas que se cobran a los beneficiarios del servicio o de transferencias de impuestos provenientes del gobierno local que se beneficia del servicio.

La forma concreta del acuerdo puede ser muy variada. Aunque los acuerdos en cada comunidad dependen de las necesidades y las posibilidades que brinda la región, algunos ejemplos pueden ser los siguientes:

¹²² Sobre esta forma de contratación ver: Melvin S. Doubray. *The Use of Franchise Fees in Solid Waste Management in Florida*. Florida Center for Solid and Hazardous Solid Waste Management. http://www.hinkleycenter.com/publications/franchise_fees_00-06.pdf

¹²³ James A. Coon. *Intergovernmental Cooperation*. New York State Department of State. Albany, 2.008, p. 166. <http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/intergovt.pdf>

- Para la ejecución de un proyecto que beneficie a varias comunidades, unas comunidades pueden facilitar empleo de personal y otras los materiales necesarios.
- Una comunidad puede contratar con el condado para transferir sus funciones de planeación y zonificación¹²⁴.
- Las comunidades pueden financiar conjuntamente un distrito dependiente o un departamento para la prestación de un servicio específico en esas comunidades¹²⁵.
- Las comunidades pueden emplear conjuntamente un funcionario público, por ejemplo, un gerente municipal o un director de finanzas.
- Una comunidad puede contratar con el tesorero del condado la recaudación tributaria local.
- Una comunidad puede transferir parte de su recaudo tributario a otra como contraprestación por la prestación de un servicio¹²⁶.
- Pueden existir acuerdos entre los departamentos de las comunidades para colaborar en la captura de delincuentes, para atender desastres naturales, para prestar servicios médicos, de ambulancias, de bibliotecas, de cementerios, de centros de recreación, etcétera.

No sobra hacer hincapié en que los condados (donde este nivel de gobierno es fuerte), los distritos especiales y las municipalidades desarrolladas son importantes proveedores de servicios y ejecutores de programas estatales y federales para los gobiernos locales, especialmente en comunidades no

¹²⁴ *Handbook for Minnesota Cities. Part IV. Regulatory Development Functions of Cities. Chapter 17: Intergovernmental Cooperation.* 2.009. Pg. 8. <http://lmc.org/media/document/1/chapter17.pdf>.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹²⁶ *A Guide to Preparing the Intergovernmental Cooperation Element of a Local Comprehensive Plan.* Wisconsin Department of Administration, p. 56.
http://www.doa.state.wi.us/dir/documents/wi_intergovernmental_guide.pdf

incorporadas¹²⁷. Un estudio en Carolina del Sur reveló que todos los condados del Estado prestan en comunidades incorporadas y no incorporadas servicio de policía, cortes de condado, asistencia a las víctimas, bibliotecas y recolección de impuestos. Una mayoría de 28 condados presta 27 de los 39 servicios incluidos en la encuesta, mientras que sólo 14 de esos 39 son prestados por una mayoría de 159 municipalidades. Los servicios más frecuentemente prestados por las municipalidades son registro mercantil, embellecimiento de la ciudad, policía, parques, bomberos, planeación y zonificación, y asistencia de víctimas.

El estudio también reveló que los servicios proveídos varían de acuerdo a la cantidad de población del gobierno local. Las comunidades de más de 5.000 habitantes prestan un promedio de 27 servicios. Las comunidades de menos de 5.000 prestan en promedio 13 servicios. Y las de menos de 1.000 habitantes, que son 176 de las 269 municipalidades de Carolina del Sur, prestan en promedio sólo cinco servicios que incluyen policía, parques, registro mercantil, corte municipal y embellecimiento de la ciudad.

Estas estadísticas demuestran la dependencia de las pequeñas comunidades de los servicios proveídos por distritos especiales, por las municipalidades desarrolladas y por los condados. Los condados hacen mayor provisión de servicios en comunidades pequeñas mientras que las municipalidades grandes hacen una mayor provisión de servicios por

¹²⁷ Ejemplos de cooperación intergubernamental en algunos Condados:

Condado Maratón, Wisconsin: <http://www.co.marathon.wi.us/is/pln/pdf/gopichapt11.pdf>

Condado Stearns, Minnesota: <http://www.co.stearns.mn.us/documents/CompPlan9IntergovCoop.pdf>

cuenta de su propio gobierno local, aunque no prescinden de los proveídos por el condado¹²⁸.

4.3. Comisiones regionales de planeación, desarrollo económico y planes globales

Una interesante y frecuente manera de cooperación entre gobiernos locales es el establecimiento de comisiones regionales para el desarrollo económico, que coordinan los departamentos de planeación de las comunidades y los condados.

“What is economic development? The International Economic Development Council¹²⁹ defines economic development as the process of creating wealth through the mobilization of human, financial, capital, physical and natural resources to generate marketable goods and services. It is the response side of business startup and expansion, location and site selection”¹³⁰.

Estas comisiones regionales, que se subdividen el territorio del Estado y congregan varios condados y las comunidades en su interior, crean políticas y programas estratégicos que coordinan los recursos y empresas existentes en la región. Por lo general todo el territorio de los estados está

¹²⁸ Jon B. Pierce y Edwin C. Thomas. *General Purpose Local Government in South Carolina*. Center of Governance University of South Carolina, 2.000, p. 22 y ss.
<http://www.ipspr.sc.edu/grs/LGRP/DOC/LGFP%20Gen.%20Purpose%20Local%20Government.pdf>

¹²⁹ Pagina web: *The International Economic Development Council*. <http://www.iedconline.org/>

¹³⁰ ¿Qué es desarrollo económico? El Concejo Internacional de Desarrollo Económico define el desarrollo económico como el proceso de crear riqueza a través de la movilización de recursos humanos, financieros, de capital, físicos y naturales para generar bienes y servicios comercializables. Es la herramienta para iniciar negocios, su expansión y su ubicación. Joe McCarthy. En: *Voice of Business*. Agosto de 2006, p. 3.
<http://www.carsoncitychamber.com/Newsletters/CCVOB-0806.pdf>

dividido entre varias de estas comisiones. Existen más de 670 de estas comisiones en Estados Unidos¹³¹. Ellas facilitan las siguientes actividades:

- El intercambio de información en la región,
- Crean zonas de crecimiento económico coordinando la planeación y zonificación de gobiernos locales,
- Identifican futuras industrias para explotar,
- Impulsan el nacimiento de empresas donde se requiera la provisión de nuevos servicios,
- Fomentan la coordinación de los planes globales de los gobiernos locales,
- Estudian las condiciones para el desarrollo económico de la región y crean esas condiciones para el nacimiento de nuevas empresas¹³².

Los legislaturas han creado leyes que obligan a los gobiernos locales a crear planes globales (*comprehensive plans*) y coordinarlos con los de los otros gobiernos locales. Los planes globales contienen las políticas locales, entre ellas, los acuerdos cooperativos con otros gobiernos¹³³. Los condados y las comisiones regionales coordinan la cooperación entre los gobiernos locales fomentando la coordinación de los planes globales de las comunidades dentro de sus fronteras. En Minnesota “a lack of significant

¹³¹ *Local Government Handbook*. State of New York, op cit., p. 164.

¹³² Páginas web de algunas de estas comisiones:

Northern Kentucky Area Planning Commission: <http://nkapc.org/>

Nashua Regional Planning Commission: <http://www.nashuarpc.org/>

New Orleans Planning Commission: <http://www.norpc.org/>

¹³³ Ejemplos de gobierno cooperativo en algunas ciudades:

Village of Genoa City: www.genoacity.info/plan/section7.pdf

Town of Plainfield <http://waushara.uwex.edu/cnred/planning/documents/0909TPlainfieldChapter7.pdf>

City of Menominee:

<http://www.cedarcorp.com/Clients/Menominee/Docs/IntergovernmentalCooperation.pdf>

*voluntary coordination has led the state Legislature to consider state-directed planning. Unless cities and counties learn to work together when planning for their area's future development, regional and state control over local planning decisions may someday become a reality*¹³⁴.

4.4. Áreas metropolitanas

El gobierno de las áreas metropolitanas es supremamente importante ya que estas comunidades son la principal fuente de empleo y crecimiento económico del país. En el año 2.000 sólo entre Nueva York, Los Ángeles y Chicago proveían casi el 15% de los empleos de los estadounidenses. En el mismo año las ganancias del sector financiero de Nueva York representaron el 17% del total de los Estados Unidos¹³⁵. Efectivamente, la economía de un país depende en una medida importante de las economías de sus ciudades más emprendedoras¹³⁶.

Generalmente las áreas metropolitanas consisten en grandes ciudades viejas rodeadas de ciudades pequeñas, social y económicamente interrelacionadas, que pueden sobrepasar fronteras condadales y estatales. Las más grandes comunidades pueden abarcar áreas que superan los 10.000 kilómetros cuadrados y pueden concentrar más de 1.000 gobiernos locales entre distritos de propósito general y distritos especiales. En las áreas metropolitanas se concentran los mayores

¹³⁴ La falta de coordinación voluntaria ha llevado a la legislatura a considerar la planeación directa por parte del Estado. Al menos de que las ciudades y los condados aprendan a trabajar juntos al planear el desarrollo futuro de su área, el control regional y estatal sobre la planeación local puede volverse algún día realidad. *Handbook for Minnesota Cities. Part IV. Regulatory Development Functions of Cities. Chapter 17: Intergovernmental Cooperation*, p. 8. <http://lmc.org/media/document/1/chapter17.pdf>.

¹³⁵ James Orr y Giorgio Topia. *Challenges Facing the New York Metropolitan Area Economy*. En: *Current Issues in Economics and Finance*. Volumen 12, número 1, Enero de 2.006, p. 5. http://www.newyorkfed.org/research/current_issues/ci12-1.pdf.

¹³⁶ *Metronation. How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity*. The Brookings Institution. 2.007. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2007/1106_metronation_berube/MetroNationbp.pdf

problemas en la provisión de servicios y ejercicio de funciones públicas, por las contradicciones existentes entre los distintos gobiernos locales, especialmente entre los distritos especiales que prestan servicios en esas comunidades. Los distritos especiales y los distritos dependientes del gobierno de propósito general en ocasiones prestan el mismo servicio en la misma zona (*overlapping o duplication*), lo que significa un desgaste de funciones públicas y un recaudo tributario innecesario. Las áreas metropolitanas pueden abarcar varios condados, varios estados e incluso pueden sobrepasar fronteras nacionales, como El Paso, Texas.

De acuerdo con la Oficina del Censo¹³⁷ un área metropolitana es un centro urbano de 50.000 o más habitantes en el territorio de uno o más condados, que incluye los condados adyacentes que tienen un alto grado de integración social o económica con el centro urbano. En Nueva Inglaterra se llaman ‘áreas de ciudad y pueblo’ (*City and Town Areas*). Bajo estas variables, existen 366 áreas metropolitanas en Estados Unidos e incluyen 1.100 condados, donde habitan el 84% de los estadounidenses.

También se distinguen por la Oficina del Censo las ‘áreas micropolitanas’, que tienen las mismas características de las áreas metropolitanas excepto que su población oscila entre 10.000 y 50.000 habitantes. Existen 574 áreas micropolitanas en Estados Unidos e incluyen 686 condados, donde habitan el 10% de los estadounidenses.

Se distinguen también por la oficina del Censo de Estados Unidos ‘áreas combinadas’ como Boston-Worcester-Manchester y Los Angeles-Long Beach-Riverside, que son reuniones de dos o más áreas metropolitanas o

¹³⁷ Los estándares usados por la Oficina del Censo tienen propósitos estadísticos y son usados por los departamentos y agencias federales para la implementación de programas. Técnicamente las siguientes cifras corresponden a ‘áreas metropolitanas estadísticas’, ‘áreas micropolitanas estadísticas’ y ‘áreas combinadas estadísticas’. No corresponden a un reconocimiento jurídico del fenómeno sino a una identificación de carácter sociológico.

micropolitanas, o reuniones de dos o más áreas metropolitanas y micropolitanas con lazos económicos y sociales, pero en menor grado que en áreas metropolitanas o micropolitanas. Existen 127 áreas combinadas e incluyen 356 áreas metropolitanas y micropolitanas¹³⁸.

Los gobiernos locales en las áreas metropolitanas pueden estar organizados de las tres siguientes maneras:

1. Puede existir una multiplicidad de gobiernos locales funcionando independientemente unos de los otros. La cooperación entre gobiernos locales es voluntaria. Se crean distritos especiales que prestan servicios concretos de carácter regional. Se crean Concejos de Gobiernos Locales (*Councils of Local Governments*) que buscan coordinar la prestación de servicios.
2. Pueden estar consolidados bajo un gobierno central o descentralizado, con el objeto de racionalizar y equilibrar los servicios que se proveen en la metrópolis. La cooperación entre gobiernos locales se establece por políticas que se ejecutan de manera centralizada o descentralizada.
3. Pueden encontrarse organizados como ciudades independientes. Las jurisdicciones del condado y de la ciudad se dividen.

El área metropolitana de Nueva York, la más grande de Estados Unidos, es un ejemplo del primer tipo de organización de áreas metropolitanas en este país. El área metropolitana de Nueva York comprende territorios de cuatro estados (Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut y Pennsylvania) y abarca las comunidades de 23 condados y aproximadamente mil distritos especiales. Todos estos gobiernos locales funcionan independientemente unos de los otros.

¹³⁸ Executive Office of the President. Office of Management and Budget. OMB Bulletin N° 09-01, p. 2 y ss. <http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/bulletins/fy2009/09-01.pdf>

El gobierno local de la ciudad de Nueva York, la ciudad más grande del área metropolitana de Nueva York, tiene un siglo de antigüedad. Esta compuesta por 5 condados llamados *boroughs*, cada uno con un Presidente elegido por los habitantes de cada *borough*, que ejerce funciones de jefe ejecutivo y trabaja conjuntamente con el Alcalde. El Presidente de cada *borough* encabeza el Concejo del *borough*, compuesto por los concejales elegidos de los distritos uninominales del *borough*. Por distrito único (*at-large*) se eligen popularmente el Alcalde, un Contralor (*comptroller*) y un Abogado. Por distritos uninominales se eligen 51 concejales. El gobierno cuenta con 59 comisiones de ciudadanos (*community boards*), que tienen funciones consultivas en temas como zonificación, servicios públicos, presupuesto, entre otros. Sus miembros pueden ascender a 50 por comisión y son nombrados por el Presidente de cada *borough* con la aprobación del Concejo. Su gobierno esta regulado en la Carta Local de la ciudad de Nueva York¹³⁹.

Los distritos especiales y los distritos de propósito general a lo largo del área metropolitana de Nueva York funcionan independientemente y tienen distinta organización, de acuerdo a la ley del Estado a que pertenecen o a su Carta Local. La coordinación de la provisión de servicios en áreas metropolitanas no consolidadas como la de Nueva York no es una tarea fácil. Las más fuertes críticas a las áreas metropolitanas consisten en la falta de coordinación de los distintos gobiernos que operan en estas comunidades para ofrecer soluciones a los problemas a lo largo del área metropolitana, ya que los gobiernos se encuentran muy fragmentados, debido a la autonomía y las fronteras suburbanas que cada uno establece¹⁴⁰.

¹³⁹ *Local Government Handbook*. State of New York, op cit., p. 56 y ss.

¹⁴⁰ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 546.

En áreas metropolitanas sin gobierno consolidado se han creado distritos especiales para la prestación de servicios concretos. Los más numerosos gobiernos de este tipo prestan el servicio de transporte, fundamental porque la población diurna que albergan las ciudades centrales es mucho mayor a la que reside en ellas. Por ejemplo, en el área metropolitana de Nueva York, existe la 'Autoridad Metropolitana de Transporte' (MTA) creada en 1.965, un distrito especial de carácter regional que se encarga de la administración del transporte público que incluye buses, líneas de metro, túneles, puentes y trenes. Este distrito especial cuenta con una junta administradora nombrada por el Gobernador del Estado con aprobación de la legislatura, y con un concejo compuesto por funcionarios ejecutivos de los gobiernos de los condados y de la ciudad de Nueva York, con funciones de deliberación y planificación¹⁴¹.

Entre Nueva York y Nueva Jersey se creó en 1.921 una Agencia interestatal con enfoque regional llamada *Port Authority for New York and New Jersey*, administrada por una junta de 12 miembros, la mitad nombrada por el Estado de Nueva York y la otra mitad por el Estado de Nueva Jersey. Esta Agencia está encargada de controlar todos los aspectos respecto al comercio portuario en la Ciudad de Nueva York y sus alrededores, en los puentes y túneles del río Hudson y la operación de los aeropuertos LaGuardia, Kennedy y Newark, y de operar el sistema de transporte que atraviesa por debajo del río Hudson (PATH)¹⁴².

En áreas metropolitanas sin gobierno consolidado frecuentemente se establecen Concejos de Gobiernos Locales, que se asimilan a una confederación de gobiernos. Por ejemplo, el Concejo de Gobiernos Locales del área metropolitana de Chicago (*Metropolitan Mayors Caucus*) congrega

¹⁴¹ Pagina web: MTA. <http://www.mta.info/index.html>

¹⁴² *Local Government Handbook*. State of New York, op cit., p. 162.

273 miembros *ex-officio*, todos funcionarios electos de las comunidades que abarca en seis condados. Estos concejos buscan coordinar los gobiernos locales que afectan las áreas metropolitanas a través de políticas, programas y planificación en vivienda, desarrollo económico, educación, servicios públicos, etcétera. Sin embargo, dada la autonomía de los gobiernos locales, el poder de acción de los Concejos de Gobiernos Locales se encuentra atado a la cooperación de las entidades que pretende involucrar. No obstante, los gobiernos locales tienden a ser más cooperativos que individualistas en las áreas metropolitanas sin gobierno consolidado¹⁴³.

Aunque las legislaturas proveen mecanismos que permiten a los gobiernos locales consolidarse, por lo general los estadounidenses han sido reacios a la fusión de los gobiernos locales. Entre 1.921 y 1.996 sólo 23 de los 134 referendos para la conformación de gobiernos unificados pasaron. La gente ha pensado que un gobierno consolidado les resta autonomía e identidad, que los aleja de los funcionarios de elección popular, que aumenta los impuestos, que resta eficiencia en la provisión de servicios y que reduce la representación de los intereses populares¹⁴⁴.

Las metrópolis que han optado por consolidar los gobiernos locales de propósito general, buscan con esa medida unificar las políticas de los servicios prestados para coordinar, racionalizar y hacer más eficiente su prestación. La consolidación significa que se unifican condados, municipalidades y municipios en un solo gobierno local de carácter regional que comprende toda un área metropolitana.

¹⁴³ Página web: *Metropolitan Mayors Caucus*. <http://www.mayorscaucus.org/>

¹⁴⁴ Stephen L. Percy, Scott Sager, Les Singer and Jarad Parker. *Creating Metropolitan/Regional Government: The Tales of Five Cities*. En: *Research and Opinion*. Volumen 15, número 2., Mayo, 2.002, p. 2. <http://www4.uwm.edu/cuir/rando/rov15n2.pdf>

Pueden fusionarse los gobiernos locales en casi cualquier combinación. Para consolidar o reorganizar los gobiernos locales, sea en un área metropolitana clasificada así por la Oficina del Censo o no, se inicia un procedimiento por los ciudadanos o los cuerpos legislativos de los gobiernos locales afectados. Se nombra una comisión que diseña un plan de gobierno unificado, que debe ser aprobado por cada uno de los cuerpos legislativos afectados por el proyecto y luego por un referendo que se somete a los ciudadanos de las comunidades objeto de la unificación¹⁴⁵.

La fusión entre condado y ciudades puede establecerse bajo un esquema centralista con un gobierno único como en Jacksonville, en el Condado Duval en Florida, el cual absorbió todos los poderes de las comunidades que existían antes del establecimiento del gobierno consolidado. O pueden fusionarse los gobiernos locales bajo un modelo descentralizado, como en el Condado Miami-Dade en Florida, que permitió que se mantuvieran concejos en las comunidades al interior del Condado, pero sus poderes se ven disminuidos en función del gobierno consolidado¹⁴⁶.

Una forma poco común de gobierno en áreas metropolitanas es el de las ciudades independientes. En Virginia, Estado donde abundan las ciudades independientes (39), se ha roto la cooperación entre las grandes municipalidades y los condados¹⁴⁷. De acuerdo al artículo VII, sección 1 de la Constitución de Virginia, una ciudad independiente es una comunidad incorporada como ciudad antes de la noche del primero de julio de 1.971 o que tenga población de 5.000 o más habitantes y se haya incorporado como ciudad. Las ciudades independientes tienen jurisdicciones separadas

¹⁴⁵ Por ejemplo, ver Código de Indiana, capítulo 36, sección 1.5-4.

¹⁴⁶ Stephen L. Percy, Scott Sager, Les Singer and Jarad Parker. *Creating Metropolitan/Regional Government: The Tales of Five Cities*. op. cit.

¹⁴⁷ Mapa de condados y ciudades independientes de Virginia.
http://www.nationalatlas.gov/printable/images/pdf/counties3/pagecnty_va3.pdf

de los condados, lo cual tiene efectos en temas tributarios, electorales, normativos, judiciales, de provisión de servicios, etcétera.

La Constitución de 1.902 de Virginia permitió el nacimiento de las ciudades independientes y admitió que esas municipalidades anexaran bastas áreas. Progresivamente las ciudades anexaron tanto territorio que abarcaron el de sus respectivos condados en su afán por evitar que las ciudades independientes vecinas extendieran excesivamente sus fronteras. Este es el caso de Virginia Beach y Norfolk. Hoy algunas ciudades independientes tienen territorios que abarcan amplias áreas rurales, situación poco frecuente en las ciudades de Estados Unidos. Suffolk, con 79.000 habitantes, tiene 400 millas cuadradas. Chesapeake, con 225.000, tiene 340 millas cuadradas. La primera es la onceava ciudad con más territorio en Estados Unidos y la segunda es la catorceava¹⁴⁸.

La separación de las jurisdicciones de los condados y las ciudades independientes ha creado un sistema de gobierno local competitivo entre esos dos gobiernos locales de propósito general. No existe una coordinación amplia de funciones entre condado y ciudades independientes sino una separación que replantea la relación vertical tradicional y la torna en una relación horizontal y excluyente. Esta situación es manifiesta en la resistencia que opone un condado cada vez que una nueva ciudad independiente busca emerger, porque se amenaza su recaudo tributario y la prestación de sus servicios en centros urbanos importantes¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Oficina del Censo de Estados Unidos. *Área y población de ciudades de más de 25.000 habitantes*, op cit., p. 730.

¹⁴⁹ Goffrey K. Turnbull y Michael K. Tastoll. *Independent Cities and Counties in Virginia: Substitute Jurisdictions?*. Georgia State University, 2.006, p. 4.
http://aysps.gsu.edu/urag/workingpapers/2006/URAG_Wp_06-03.pdf

Las ligas estatales de ciudades y las nacionales son también importantes fuentes de cooperación intergubernamental, en la medida que coordinan sus esfuerzos para servir como grupo de presión sobre la política. Además prestan servicios y asesorías de carácter técnico, legal e investigativo a las ciudades asociadas. Cada Estado tiene su propia liga de ciudades y en ocasiones tiene varias.

III. FORMAS DE GOBIERNO LOCAL

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Posibilidad de escoger entre diversas opciones de gobierno local

El federalismo no garantiza la autonomía de los gobiernos locales en Estados Unidos. Los estados individualmente considerados son los verdaderos garantes de esa autonomía. De acuerdo con el 'Modelo de Constitución Estatal' (*Model State Constitution*) publicado por la Liga Cívica Nacional¹⁵⁰ (*Civic National League*), la Constitución de los estados debe tener provisiones generales sobre los gobiernos locales que regulen:

- Su incorporación,
- La alteración de sus fronteras,
- Su consolidación,
- Su disolución,
- Su clasificación,
- La adopción de cartas locales,
- Sus poderes, y
- Sus formas opcionales de gobierno.

¹⁵⁰ No es un documento oficial o vinculante. Es un documento que sirve como guía. *Model State Constitution. Civic National League*. Artículo 8.
http://www.laits.utexas.edu/txp_media/html/cons/features/0301_02/modelcons.pdf

El modelo de Constitución Estatal menciona el poder ‘auto-ejecutable’ de norma local sólo como una opción alternativa. La mayoría de las constituciones estatales de los Estados Unidos cumplen con estos estándares.

De acuerdo con Blair, “una forma (de gobierno) que permite a un funcionario realizar bien su trabajo debería conducir a un gobierno mejor que el que resultaría de una forma que trabara indebidamente al funcionario y restringiera sus actos. Si es así, la forma adquiere importancia; pero esto no debe llevarnos a pensar que existe una forma mejor que debería ser adoptada universalmente”¹⁵¹. Las formas de gobierno que ofrecen los estados a sus gobiernos locales conforman una práctica que fortalece su autonomía. La construcción de los gobiernos a nivel local permiten la mejor la gobernabilidad y eficiencia de los gobiernos locales, de tal manera que funcionen en parámetros de autogestión y responsabilidad. Un gobierno construido por la comunidad local goza de legitimidad para gobernar con mayor armonía y colaboración ciudadana los asuntos locales, debido a que la comunidad comprende y apoya al gobierno local. “*The theoretically best form of government may be ineffective if it is not supported by key actors and felt to be legitimate by the people*”¹⁵². Las características concretas de cada sociedad, tales como la población, el interés por la política o la calidad en la provisión de servicios, son indicadores de cuál forma de gobierno se acomoda mejor al correcto funcionamiento del gobierno local. Por ejemplo, el gobierno de Alcalde fuerte conviene a sociedades tradicionalmente partidarias, mientras que el gobierno de Gerente conviene a sociedades que prefieren el profesionalismo

¹⁵¹ George S. Blair. *El gobierno local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 211.

¹⁵² La mejor forma teórica de gobierno podría no ser efectiva si carece de apoyo por parte de actores clave y no es legitimada por la gente. Lawrence F. Keller. *Forms of Municipal government. Materials Prepared for University Heights Charter Review Commission*. Pg. 2.

<http://www.universityheights.com/downloads/crcformscitygovt.pdf>

de los funcionarios públicos¹⁵³. Naturalmente, la discusión sobre la conveniencia de las formas de gobierno según cada tipo de sociedad no es pacífica y no existen repuestas definitivas.

Antes de presentar las formas de gobierno local es importante advertir que “el principio de separación de poderes tan fundamental en nuestros gobiernos nacional y estatales, no es característica común a todos los gobiernos locales”¹⁵⁴. A menudo las funciones legislativas y ejecutivas se fusionan en los cuerpos legislativos del gobierno local. Existen cuatro formas básicas de gobierno municipal en los Estados Unidos:

- De Alcalde-Concejo,
- De Gerente-Concejo,
- De Comisión, y
- De Asamblea General.

La forma más tradicional es la de Alcalde-Concejo, que es esencialmente un reflejo del gobierno federal o estatal, donde se separan las ramas del gobierno local, específicamente el legislativo del ejecutivo. Hay una variación de Alcalde fuerte y otra de Alcalde débil, donde el Alcalde es un miembro más del Concejo. La forma de gobierno de Gerente distingue también el poder legislativo del ejecutivo, pero el legislativo concentra el poder político mientras que el ejecutivo tiene un perfil administrativo y profesional, y es contratado por ese cuerpo legislativo. La administración se encabeza por un administrador profesional calificado llamado Gerente, que se mantiene en su puesto mientras cumpla con los estándares y las metas trazadas por el Concejo. La forma de Comisión, por su parte, concentra las funciones del legislativo y del ejecutivo en el cuerpo

¹⁵³ Ibidem. p. 6.

¹⁵⁴ George S. Blair. *El gobierno local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 270.

legislativo local. La forma de Asamblea General es una democracia directa, que permite a todos los ciudadanos con capacidad para votar, participar con voz y voto en la toma de decisiones que en las otras formas de gobierno se reservan al cuerpo legislativo electo.

Estas cuatro formas de gobierno, hipotéticamente, se pueden diversificar dependiendo de:

- El número de funcionarios electos para conformar el cuerpo legislativo y su término de servicio,
- La forma de elección del cuerpo legislativo, sea por distrito único (*at-large*), por distritos uninominales, por distritos plurinominales, usando lo distintos métodos de nominación, en elecciones partidarias o en elecciones no partidarias, o por una combinación de estos sistemas,
- Otros funcionarios elegidos popularmente además de los miembros del cuerpo legislativo, como el Abogado, el Tesorero, el Contralor, etcétera,
- La estructura administrativa del gobierno local,
- Los distintos funcionarios de libre nombramiento y las funciones que se les asigne, y
- Las distintas combinaciones entre las cuatro formas básicas de gobierno.

Las numerosas formas de gobierno que pueden resultar de la combinación de los elementos enumerados anteriormente, cobran sentido dentro de las posibilidades diseñadas por las legislaturas de cada Estado para sus gobiernos locales. Es decir, siguiendo la regla de Dillon, los gobiernos locales pueden elegir una entre varias opciones de gobierno permitidas por la ley del Estado, cada una con sus características específicas. Cada una

de estas formas de gobierno permitidas son concretas en cuanto a los elementos enumerados anteriormente. Por otra parte, las comunidades con poder de norma local pueden diseñar su gobierno local.

Ejemplos reales de las formas de gobierno se estudiarán en la quinta parte de este capítulo. En los siguientes cuatro se expondrán las formas ‘puras’ de gobierno y sus variaciones.

1.2. Procedimiento para adoptar una forma de gobierno

Sólo las comunidades incorporadas pueden elegir una forma de gobierno, ya que las poblaciones no incorporadas no tienen un gobierno propio y son administradas por los condados.

Los gobiernos locales pueden adoptar una de las formas de gobierno local que las leyes de cada Estado ofrecen. Pero también pueden diseñar su gobierno local adoptando una Carta Local, según los procedimientos descritos en el capítulo ‘E’ de éste escrito. En términos generales, el cuerpo legislativo o los ciudadanos mediante una petición convocan una Comisión de Carta Local que realiza un estudio de la comunidad y propone una Carta Local. La versión final de la Carta Local se somete a referendo en la comunidad. En otros estados la Carta Local se adopta por un acto especial de la legislatura del Estado.

En Massachusetts, por ejemplo, existen dos vías para cambiar la forma de gobierno local:

- Primero, a través de la elección de una Comisión de Carta Local, o
- Segundo, solicitando a la legislatura la aprobación de una Carta Local.

Esta primera opción es posible en Massachusetts sólo desde la enmienda constitucional de 1.966. Antes de esa fecha las comunidades obtenían sus Cartas Locales por la segunda vía, a través de una petición de acto especial a la legislatura estatal.

La participación local en los referendos para la adopción de una Carta con el objeto de cambiar la forma de gobierno en ocasiones puede ser muy baja. En 2.004, en el referendo para la aprobación del cambio de forma de gobierno de Concejo-Alcalde a Concejo-Gerente en El Paso, Texas, sólo participó el 8% de la población habilitada para votar. Sin embargo, el cambio de la forma de gobierno se aprobó por el pueblo por decisión de la mayoría de quienes votaron¹⁵⁵. Los ciudadanos que votan en estos eventos son generalmente aquellos que han participado en el proceso de creación de la Carta Local. Esto asegura el buen juicio de los votantes, aunque la concurrencia sea baja.

1.3. Gobiernos partidarios y no partidarios: gobernabilidad y eficiencia

Las formas de gobierno local existentes en los Estados Unidos se pueden ubicar entre dos extremos ideales: los gobiernos partidarios (*partisans*) y los no partidarios (*no partisans*) o ‘profesionalistas’¹⁵⁶. Idealmente, la forma de gobierno partidario más característica es la de Concejo-Alcalde, en la que las elecciones populares de funcionarios públicos fomentan la competencia entre partidos por ocupar la mayoría de cargos públicos¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Derek Okubo. *A Time for Change: El Paso Adopts the Council-Manager Form*, p. 5.
<http://www.docstoc.com/docs/4479931/A-Time-for-Change-El-Paso-Adopts-the-Council>.

¹⁵⁶ Lawrence F. Keller. *Forms of Municipal government. Materials Prepared for University Heights Charter Review Commission*, op. cit., p. 6. y ss.

¹⁵⁷ En Estados Unidos, debido a la preferencia de los ciudadanos por los sistemas de distrito único o de distritos uninominales para elegir a sus funcionarios públicos, se ha favorecido el nacimiento de partidos

La forma de gobierno más característica de los gobiernos no partidarios es la de Concejo-Gerente, en la que los candidatos a los cargos públicos no tienen afiliación política y se fomenta su profesionalismo y sus méritos personales. Entre estos extremos ideales se encuentran una gama de gobiernos locales, por ejemplo, aquellas comunidades con gobierno de Alcalde fuerte con elecciones partidarias pero que contratan un Administrador, o aquellas con formas de gobierno que usan Gerente o Administrador pero con elecciones partidarias.

El elemento político esta presente en los gobiernos partidarios y en los no partidarios. La desmotivación de los partidos políticos no significa la muerte de la política, ni el fomento de los partidos políticos significa la muerte del profesionalismo en el gobierno.

Los gobiernos partidarios han hecho énfasis en el elemento de la gobernabilidad. Un sistema partidario es bueno en la medida en que es gobernable, es decir, permite la coordinación de las rivalidades partidarias para la ejecución de políticas. Por otra parte, los gobiernos no partidarios han hecho énfasis en la eficiencia. Un sistema no partidario es bueno en la medida en que ejecuta políticas eficientes. La gobernabilidad se concentra en la coordinación de las partes, y la eficiencia apunta a los mejores resultados. La gobernabilidad precede a la eficiencia, y califica su desempeño. En la práctica ambos conceptos se entrelazan, sea en gobiernos partidarios o no partidarios.

La adopción de una forma de gobierno específica no es una fórmula mágica para lograr gobiernos locales responsables y democráticos. La forma de gobierno idealmente definida puede ser un elemento necesario para la mejor gobernabilidad y eficiencia de un tipo específico de sociedad,

fuertes locales. Algunos estados permiten a sus gobiernos locales la adopción de sistemas plurinominales, pero han sido ampliamente rechazados por los estadounidenses.

pero no es un elemento suficiente. Cada forma de gobierno tiende a adaptarse mejor a determinados tipos de sociedad, pero debe estar respaldada por una capacidad humana calificada para obtener los mejores resultados¹⁵⁸.

Toda forma de gobierno necesita de dos elementos para su mejor gobernabilidad y eficiencia:

1. Requiere de funcionarios inteligentes, cooperativos, responsables y comprensivos de la realidad social de una comunidad.
2. Requiere de comunidades que les agrade la forma de gobierno local existente, que comprendan su funcionamiento, que participen activamente en la toma de decisiones políticas, no sólo a través del voto sino también con su opinión informada, y que puedan responsabilizar a los funcionarios públicos locales por el mal manejo de los asuntos públicos.

Los gobiernos locales que están legitimados por sus comunidades y son bien administrados por sus funcionarios son gobernables y eficientes. Los estudios científicos y el debate público sobre la forma del gobierno local que se hacen en el proceso de adopción de una Carta Local y su enmienda, genera este clima de aceptación, identificación, responsabilidad, pertenencia y cooperación en una comunidad.

Un gobierno ‘profesionalista’ en una sociedad partidaria no es apropiado, ya que el cuerpo legislativo tiende a politizar todas sus decisiones y evita el libre ejercicio de las funciones administrativas del Gerente. Tampoco es apropiado un gobierno partidario en una sociedad profesionalista porque el desinterés generalizado por aspirar a los cargos públicos fomenta la

¹⁵⁸ Lawrence F. Keller. *Forms of Municipal government..* op. cit., p. 4.

formación de gobiernos locales con burocracias clientelistas y disfuncionales. No obstante, una dosis mesurada de profesionalismo puede mejorar el gobierno de las sociedades partidarias que en ocasiones se vuelven excesivamente clientelistas y burocráticas. Igualmente una dosis de partidismo puede beneficiar las sociedades profesionalistas, que con el tiempo tienden a volverse indiferentes y poco participativas en los asuntos públicos, en parte por el eficiente desempeño del gobierno local. Para calificar la gobernabilidad y la eficiencia de un gobierno local en gobiernos partidarios pueden tenerse en cuenta los siguientes indicadores:

- Los partidos proponen y logran que sean elegidos funcionarios públicos con talento para la administración local,
- Los ciudadanos influyen de manera informada en las decisiones políticas del gobierno local,
- El gobierno local, independientemente de sus diferencias partidarias, logra coordinar sus esfuerzos para llevar a cabo políticas de beneficio común,
- Los ciudadanos colaboran, cooperan y vigilan el desempeño del gobierno local,
- Los funcionarios del gobierno local no toleran burocracias disfuncionales, y
- Los ciudadanos responsabilizan políticamente a los funcionarios públicos por su mala gestión.

Para calificar la gobernabilidad y eficiencia de un gobierno local en gobiernos no partidarios se pueden tener en cuenta los siguientes indicadores:

- El cuerpo legislativo es capaz de construir políticas de manera equitativa y no para beneficiar sectores específicos de la sociedad,

- El cuerpo legislativo es capaz de contratar un Gerente experimentado, profesional y eficiente,
- El Gerente puede ejercer suficiente poder para administrar el gobierno local sin que el cuerpo legislativo estropee su gestión,
- El Gerente es capaz de llevar efectivamente a cabo las políticas trazadas por el cuerpo legislativo, y
- Los ciudadanos se sienten satisfechos con la gestión del Gerente y la provisión de servicios que hace el gobierno local.

1.4. Los gobiernos locales y las fuerzas de cambio

El gobierno local puede caer en la deslegitimación popular o política. Cae en la deslegitimación popular cuando la comunidad ya no recibe lo que espera (ineficiencia) y cae en la deslegitimación política cuando estropea nuevas fuerzas políticas (ingobernabilidad). La deslegitimación, si es suficientemente fuerte, crea un movimiento del pueblo o de una élite política que hace temblar el gobierno de la comunidad.

Cuando una comunidad cae en estas condiciones, se replantean las bases del gobierno de la comunidad y se propone uno nuevo que se adapta mejor al nuevo mapa político o social. Este cambio modifica el mapa de la gobernabilidad en el gobierno local y tiene efectos sobre su eficiencia. El nuevo gobierno se asienta para superar los problemas del anterior. Si las leyes de los estados no permitieran que estos cambios se dieran a nivel local, las comunidades mantendrían un nivel inaceptable de ilegitimidad popular o política, fomentaría la indiferencia en los asuntos públicos y probablemente entrarían en guerra.

La Ciudad de San Diego (1'279.000 habitantes aproximadamente) en California se encuentra actualmente en un periodo de prueba de la forma de gobierno de Concejo-Alcalde. Desde 1.931 hasta inicios del año 2.006

San Diego tuvo una forma de gobierno de Concejo-Gerente con un Concejo de nueve miembros de los cuales uno era el Alcalde, con funciones ceremoniales y el mismo poder que los otros concejales. El Concejo nombraba al Gerente. En 2.004 se aprobó por referendo una enmienda a la Carta Local que permitió un periodo de prueba a la forma de gobierno de Alcalde-Concejo con Administrador (*City Administrative Officer* o CAO) nombrado por el Alcalde¹⁵⁹. Esta forma de gobierno en periodo de prueba duraría cinco años, entre 2.006 y 2.010. No obstante, en 2.008 se aprobó por referendo una enmienda que le solicita al Concejo de San Diego someter en 2.010 a referendo una enmienda a la Carta para permitir que la forma de gobierno de Concejo-Alcalde se vuelva permanente¹⁶⁰.

En términos generales los ciudadanos que impulsan la forma de gobierno de Alcalde-Concejo en San Diego defienden que un líder ejecutivo de elección popular aumenta la participación de los ciudadanos y la responsabilidad del gobierno local ante la opinión pública. Dado el resultado de los referendos comentados, San Diego está adquiriendo un perfil más político, cuestión acentuada en las grandes ciudades de Estados Unidos. El cambio de la forma de gobierno de San Diego es resultado de una evolución de las fuerzas políticas de la ciudad, que plantean un nuevo modelo de gobernabilidad para la ciudad.

Tal vez la principal característica que tiene el gobierno local en Estados Unidos es la disposición que tiene hacia el cambio. La posibilidad de cambiar de estructura de manera relativamente fácil a través de

¹⁵⁹ *City of San Diego. Proposition F.* Pregunta sometida a referendo en 2.004 a los ciudadanos de San Diego. <http://www.sandiego.gov/city-clerk/pdf/propfmayor.pdf>

¹⁶⁰ *City of San Diego. Proposition B.* Pregunta sometida a referendo el 3 de junio de 2.008 a los ciudadanos de San Diego. <http://weblog.signonsandiego.com/news/breaking/Proposition%20B.pdf>
Proposition B: Permanency of Strong-Mayor Form of Government, Addition of Ninth Council District, Veto Override. San Diego County Taxpayers Association.
<http://www.sdcta.org/Uploads/Documents/2008%20Ballot%20Recommendations/Prop%20B.StaffReport.pdf>

mecanismos democráticos permite la evolución constante de las comunidades, el replanteamiento de lo que no es funcional y la adaptación de nuevas tendencias sociales y políticas. Este devenir más o menos armonioso de fuerzas de cambio no deja que se acumule demasiada represión que pueda llevar a un ataque por sus propio ciudadanos al sistema general de gobierno de los Estados Unidos.

La estructura de gobierno no es una fórmula mágica para hacer más democrático o responsable un gobierno local, pero sí es el contrato temporal que legitima un equilibrio social y político, que favorece una forma específica de gobernabilidad y redundante en la eficiencia del gobierno local. “Las estructuras de gobierno son armas. Ellas establecen una diferencia en cuanto a cómo está gobernada una ciudad y cuáles son sus grupos e intereses más influyentes. Las circunstancias culturales locales determinarán el tipo de estructura deseado por el factor político dominante y el tipo de gobierno que se obtendrá bajo cualquier forma elegida. La estructura es importante, pero es sólo uno de los factores que constituyen las características particulares de la política y de la adopción de decisiones en una comunidad”¹⁶¹.

2. TIPOLOGÍA

2.1. Alcalde-Concejo

a. Origen

Esta forma de gobierno tiene origen en el gobierno de *borough* inglés que fue inicialmente usado en las ciudades pequeñas y grandes de las colonias inglesas en Norteamérica. Durante la colonia los Alcaldes (*Mayor*) eran

¹⁶¹ Charles Adrian. *Governing Urban America*. Mc Graw Hill, Nueva York, 1.961, p. 231.

nombrados por el Gobernador y los Concejos elegidos popularmente por cada comunidad, favoreciendo un gobierno centralizado. Durante el siglo XVIII y XIX las ciudades de Estados Unidos mantuvieron también la forma de gobierno Concejo-Alcalde pero en su variación de Alcalde débil, donde el Concejo elige al Alcalde de sus propios miembros. Posteriormente, a mitad del siglo XIX en las grandes ciudades, el Alcalde fuerte sería implementado, intentando replicar el funcionamiento del gobierno nacional donde el jefe del poder ejecutivo es elegido directamente y goza de amplios poderes. A medida que las ciudades crecieron y se enriquecieron, la corrupción, las burocracias disfuncionales y los métodos clientelistas de partido se hicieron cada vez más presentes. Para contrarrestar estos males surgieron las formas de gobierno de Concejo-Gerente y de Comisión empezando el siglo XX, durante la era progresista¹⁶².

b. Características

La forma de gobierno Alcalde-Concejo busca establecer un gobierno a semejanza de los gobiernos estatales y del gobierno nacional estadounidense, que separan el gobierno en tres ramas con el objeto de que cada una ejerza control sobre las otras y se evite el abuso del poder por alguna de ellas (*checks and balances*). Ya que los poderes judiciales son principalmente ejercidos por cada Estado y la federación, en esta forma de gobierno local se dividen principalmente las funciones ejecutivas, que están en cabeza del Alcalde, de las funciones legislativas, que están en cabeza del Concejo. Los Concejos en ocasiones tienen la libertad de establecer por ordenanza jueces de paz de elección popular o nombrados por el Concejo.

¹⁶² Andrew L. Romanet Jr. *Governance in Mayor-Council Cities. County and Municipal Government in North Carolina*. P. 1. www.sog.unc.edu/pubs/cmg/cmg06.pdf

Ambas ramas del gobierno local tienen amplio poder político debido a que el Alcalde y los miembros del Concejo son elegidos popularmente. Las elecciones para elegir al Alcalde y a los concejales fomentan la competencia entre los partidos locales¹⁶³ por ocupar la mayor parte de los puestos públicos. El partido que logre el mayor número de puestos y los más importantes en el gobierno local, tendrá suficiente poder para ejercer el poder político en función de sus intereses, mientras que el partido perdedor y los partidos minoritarios ejercerán la función de vigilancia sobre el manejo de los asuntos públicos del partido ganador¹⁶⁴.

Este sistema funciona correctamente cuando los partidos locales son conformados por amplias bases y sus miembros participan activamente en la formación de las políticas del partido. Pero si la cultura local no permite que los partidos locales tengan esas características y por lo contrario existe una vaga percepción ciudadana de la participación en lo público, los gobiernos locales tienden a crear burocracias disfuncionales, cuotas políticas y sistemas clientelistas en su carrera por ocupar los puestos públicos. Los poderes del gobierno local terminan siendo usados en función de intereses personalistas, en desacuerdo con la ideología y función de los partidos políticos.

¹⁶³ Aunque en Estados Unidos los partidos demócrata y republicano reúnen a la gran mayoría de estadounidenses que participan en política, no existe unidad nacional en ninguno de los dos partidos. Cada partido está compuesto por partidos locales con intereses propios, que tienen afiliación demócrata o republicana pero no siguen directivas ni órdenes de carácter centralizado. Por eso, al referirnos al gobierno local es más apropiado hablar de los partidos locales. Clinton Rossiter. *Política y Partidos en los Estados Unidos*, op. cit., p. 27 y ss.

¹⁶⁴ La forma de gobierno de Concejo-Alcalde no necesariamente funciona con elecciones partidarias en Estados Unidos, pero es lo más común, sobre todo en la variación de Alcalde fuerte. En la variación de Alcalde débil son más frecuentes las elecciones no partidarias.

c. Alcalde fuerte y Alcalde débil

La forma de gobierno Concejo-Alcalde tiene dos matices¹⁶⁵. La variación de Alcalde fuerte (*strong mayor*) es usada casi en todas las grandes ciudades de Estados Unidos mientras que la de Alcalde débil (*weak mayor*) es usada en ciudades pequeñas. En la primera, el Alcalde ejerce plenamente los poderes ejecutivos del gobierno local, mientras que el Concejo ejerce los poderes legislativos. En la segunda, el Alcalde es un concejal más. El poder legislativo reside en el Concejo y el ejecutivo se ejerce por el alcalde en concurrencia con el Concejo.

El Alcalde en la variación de Alcalde débil, que generalmente es elegido por el Concejo de sus propios miembros, hace parte del Concejo, lo preside y tiene voz y voto en sus decisiones. Su capacidad de voto la puede ejercer en una de dos maneras. En algunas comunidades se le permite votar en todas las ocasiones que votan los miembros del Concejo, en otras comunidades su capacidad de voto está limitada y sólo la puede ejercer en aquellos casos en los que el Concejo llega a un empate.

Los poderes del Alcalde débil sobre el Concejo no son tan amplios como en la variación de Alcalde fuerte. No tiene poder de veto sobre los actos del Concejo, no puede despedir, contratar o nombrar libremente los funcionarios del gobierno local y no puede presentar el presupuesto. Los poderes del Alcalde débil no son mucho mayores que los de los demás miembros del Concejo, aunque puede ser director de departamentos. Preside el Concejo pero no tiene ningún poder independiente, porque los poderes que normalmente tiene el Alcalde fuerte residen en el Concejo.

¹⁶⁵ David L. Church. *Separation of Powers in Utah Municipal Government. Utah League of Cities and Towns.* <http://www.ulct.org/ulct/docs/separation%20of%20powers.pdf>.

Una ventaja de esta variación es que no permite que el poder se concentre en una sola persona, evitando que un individuo corrupto e ineficiente le haga daño a la comunidad. Sin embargo, cuando no existe consenso ni cooperación al interior del Concejo, esta característica puede devenir en una atrofia del gobierno local. Otra ventaja es que permite una mejor articulación entre el ejercicio legislativo y el ejercicio ejecutivo del poder.

En cambio en la variación de Alcalde fuerte el Alcalde es el jefe de la rama ejecutiva y no es parte del Concejo. El Alcalde nombra directamente los directores de departamentos, que están al servicio del Alcalde y no del Concejo. Puede ejercer poder de veto sobre los actos del Concejo y, por lo general, el Concejo puede superar ese veto con el voto a favor de las dos terceras partes de sus miembros. El Alcalde fuerte prepara el presupuesto para que sea aprobado por el Concejo y coordina los funcionarios de la rama ejecutiva de manera independiente del Concejo. La ventaja de esta variación consiste en que el Alcalde goza de fuerte liderazgo político y amplio poder ejecutivo centralizado, lo que permite gobernabilidad y eficiencia en la implementación de políticas. Además, debido también a la amplia popularidad del Alcalde, la comunidad puede responsabilizarlo políticamente por su mala gestión.

d. Variaciones

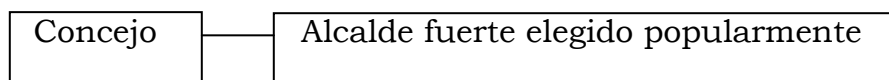
Existen cuatro variaciones de la forma de gobierno Concejo-Alcalde, según la forma de elegir al Alcalde, y según el Alcalde sea fuerte o débil. En las cuatro variaciones los miembros del Concejo son elegidos popularmente. En el primer caso, el Alcalde fuerte es elegido popularmente. En el segundo caso, el Alcalde débil es elegido por el Concejo de sus propios miembros. En el tercer caso el Alcalde fuerte es elegido también por el Concejo de sus propios miembros. Y en el cuarto caso el Alcalde débil es de elección popular.

Por otra parte, es posible que el Concejo por ordenanza local contrate a un administrador que frecuentemente es llamado *City Administrative Officer* (CAO), con el mismo perfil profesional del Gerente, pero no administra la comunidad de manera amplia como lo hace el Gerente en la forma de gobierno de Concejo-Gerente. El Administrador no puede disponer libremente de la estructura de la rama ejecutiva, como sí lo hace el Gerente en la forma de gobierno Concejo-Gerente. Los cambios que el administrador desee hacer en los departamentos que administra o ayude a administrar deben ser consultados al Concejo en la variación de Alcalde débil o al Alcalde en la variación de Alcalde fuerte.

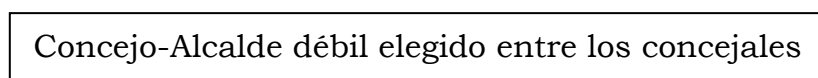
Las funciones del Administrador se encuentran limitadas en la ordenanza que permite su contratación. Si el Concejo contrata un administrador puede identificar y separar las funciones ejecutivas del Alcalde y las del administrador. O bien, puede designar funciones generales al Administrador, caso en el cual es un ayudante o asistente del Alcalde. Esta figura puede generar conflictos entre el administrador y el Alcalde por el ejercicio de funciones ejecutivas.

Según las variaciones, puede graficarse lo siguiente:

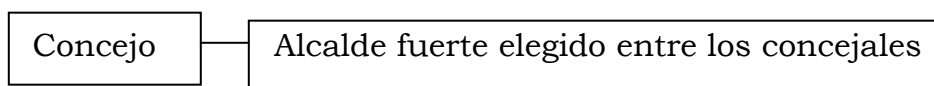
VARIACIÓN 1



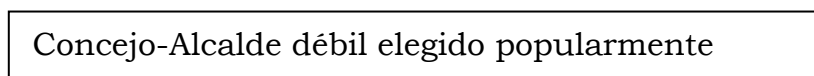
VARIACIÓN 2



VARIACIÓN 3



VARIACIÓN 4



* En todas las variaciones el Concejo tiene la opción de contratar por ordenanza un Administrador con funciones ejecutivas específicas o generales. En las grandes ciudades con la variación de Alcalde fuerte pueden existir varios administradores especializados.

e. Conflictos en esta forma de gobierno

Los problemas relativos a la forma de gobierno Alcalde-Concejo tienen relación con el indebido funcionamiento del sistema de partidos o con la rivalidad y falta de cooperación entre los jefes políticos. En la variación de Alcalde débil los problemas consisten en la dificultad de llegar a puntos comunes en las políticas adelantadas por el Concejo, debido a que sus integrantes pueden tener intereses partidarios diferentes. El Concejo puede dividirse en facciones irreconciliables que no permiten la gobernabilidad. Por otra parte, sus miembros pueden estar poco capacitados para administrar el gobierno local, ya que los buenos políticos no son necesariamente buenos administradores.

El problema de la variación de Alcalde fuerte es que un líder político con poderes tan amplios, puede facilitar un sistema de patronazgo, de autoritarismo o arruinar consensos políticos que haya logrado el Concejo. El Alcalde puede encontrarse presionado o interesado en nombrar miembros de su partido local en los cargos de libre nombramiento del gobierno local, sin tener en cuenta el profesionalismo del funcionario. A

grupos con intereses particulares les resulta más fácil corromper al Alcalde solamente, que a la mayoría de un Concejo en la variación de Alcalde débil.

Debido a que muchas veces el Alcalde de elección popular no llena los requisitos de inteligencia, cooperatividad, responsabilidad y comprensión de la realidad, los Concejos han optado por contratar administradores profesionales que le colaboren al Alcalde a administrar los departamentos y la comunidad. No obstante, si el Concejo también se encuentra demasiado corrompido, esta contratación se torna simplemente en un cargo político inútil para su propósito original.

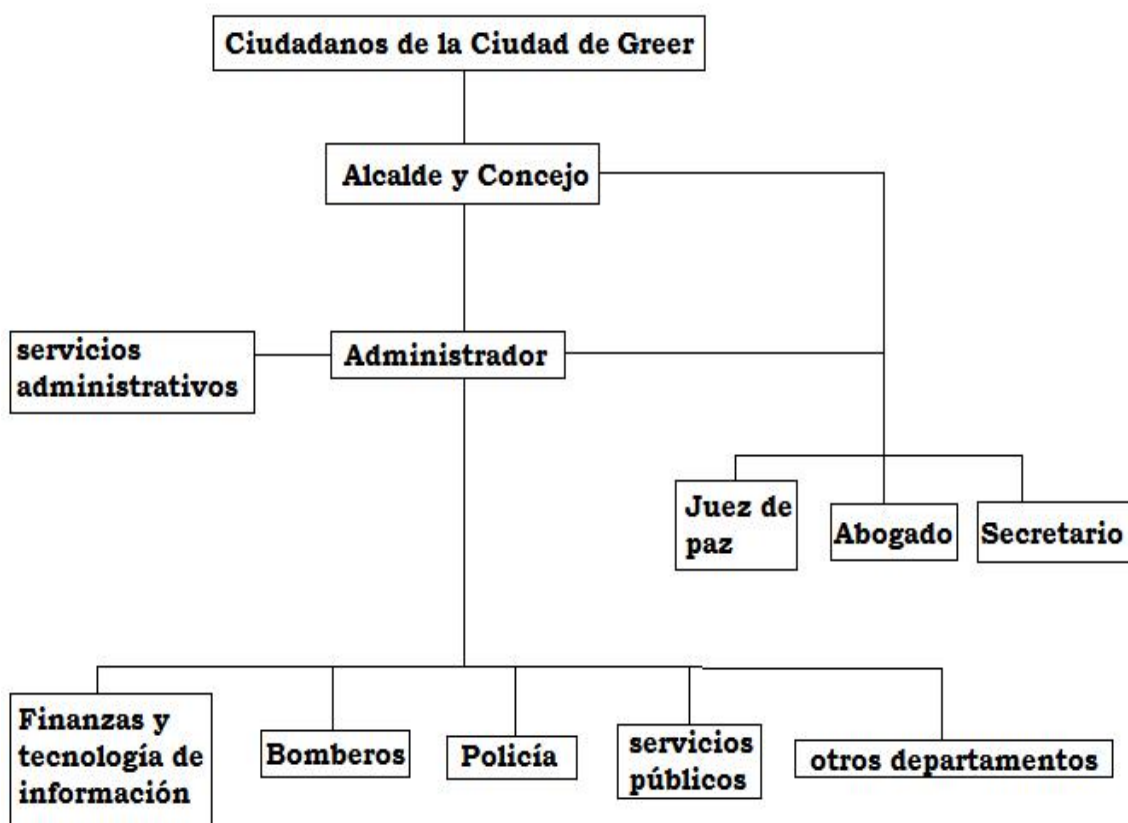
El Alcalde fuerte puede reunir demasiado poder que puede llevar al funcionamiento ineficiente del gobierno local, cuestión que es menos posible en el sistema de Alcalde débil, ya que el Concejo controla mejor el ejercicio del poder. Sin embargo, el Concejo en la variación de Alcalde débil puede truncar la gobernabilidad del gobierno local debido a la división de sus miembros, cuestión que puede ser superada con un Alcalde fuerte con poder centralizado y efectivo.

Los problemas descritos se manifiestan cuando los partidos políticos locales no son capaces de poner en los cargos públicos a funcionarios apropiados y no permiten la responsabilidad política de los funcionarios ineficientes.

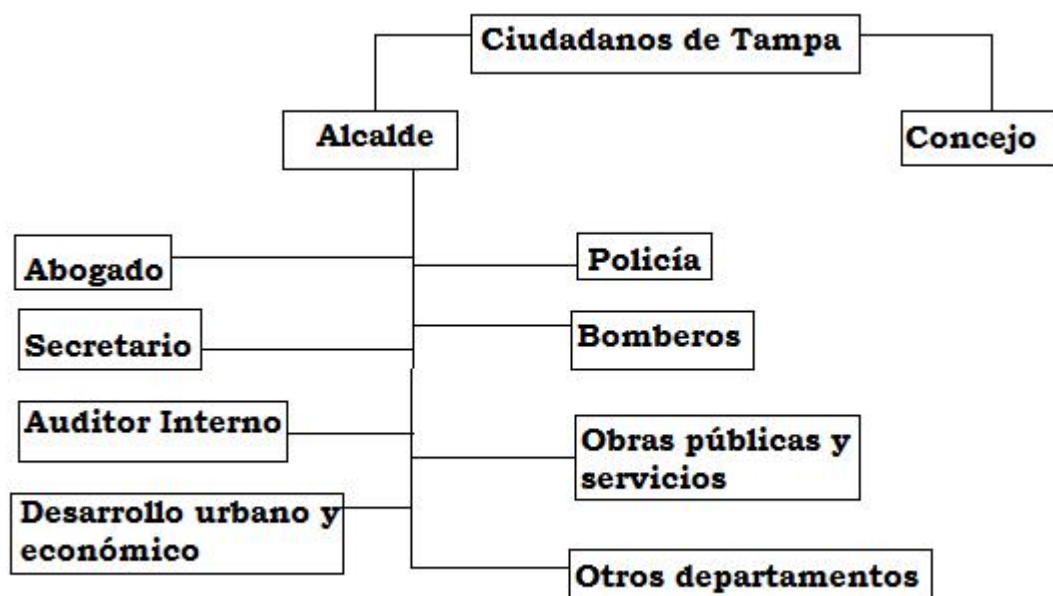
f. Estructuras organizacionales de algunas ciudades con esta forma de gobierno

Las siguientes son las estructuras organizacionales de la Ciudad de Greer, Carolina del Sur, una ciudad de más de 20.000 habitantes con la forma de gobierno Concejo-Alcalde en su variación Alcalde débil y que cuenta con

un Administrador. Y la de la Ciudad de Tampa, Florida, una ciudad de 336.000 habitantes con la variación de Alcalde fuerte.



Fuente: http://www.cityofgreer.org/client_resources/government/org%20chart.jpg



Fuente: http://www.tampagov.net/about_us/organization_chart/.

A pesar de la popularidad de la variación de Alcalde fuerte en las grandes ciudades¹⁶⁶, esa variable prácticamente ha dejado de aplicarse en ciudades pequeñas y medianas, las cuales prefieren la forma de gobierno Concejo-Gerente, o la variación de Alcalde débil y, en menor proporción, la forma de gobierno de Comisión. En Minnesota sólo cuatro ciudades de las 107 que tienen Carta Local tienen la forma de gobierno de Concejo-Alcalde en su variación de Alcalde fuerte, mientras que 73 tienen la variación de Alcalde débil y 30 tienen la forma de gobierno de Concejo-Gerente¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Estructura organizacional de la ciudad de Nueva York, ciudad con larga tradición en la forma de gobierno Alcalde-Concejo en su variación Alcalde fuerte. http://www.nyc.gov/html/om/html/orgchart/org_chart.html

¹⁶⁷ *Handbook for Minnesota Cities. Form and Structure of the Minnesota City. Chapter 3: the Statutory City.* P. 4. <http://www.lmc.org/media/document/1/chapter04.pdf>

2.2. Gerente Municipal

El Gerente (*city manager*) es el líder del ejecutivo dentro de la forma de gobierno de Gerente. El Alcalde no existe en principio, aunque puede existir pero tiene funciones secundarias o compartidas con el Gerente. Esta forma de gobierno nació durante la era progresista en 1.908 en Staunton, Virginia, para combatir la corrupción y las prácticas deshonestas en los gobiernos locales. La forma de gobierno de Gerente presenta una fusión interesante entre prácticas de administración empresarial y el ejercicio de la política tradicional. “En esta analogía, los votantes representan a los accionistas, el consejo (*sic*) actúa como la junta de directores de la compañía y el gerente desempeña el papel del gerente general”¹⁶⁸. Esta forma de gobierno se ha vuelto la forma de gobierno emblemática de las ciudades medianas de rápido crecimiento económico tales como San José, California, considerada la capital de *Silicon Valley*.

Contratando a especialistas en administración pública para que desempeñen las funciones del Alcalde, se busca promover un manejo equitativo, eficiente, responsable y transparente del gobierno local. Los primeros Gerentes fueron ingenieros civiles que procuraban por la integridad de las construcciones públicas. Desde entonces la forma de gobierno de Gerente se ha popularizado hasta el punto de utilizarse casi en la mitad de los gobiernos locales de los Estados Unidos. En 2.007, más de 3.500 de las 7.171 municipalidades y municipios de población mayor a 2.500 personas y 370 condados usaban esta forma de gobierno. Más de 92 millones de estadounidenses viven bajo esta forma de gobierno¹⁶⁹, sobre todo en las ciudades medianas¹⁷⁰. La forma de gobierno de Gerente es

¹⁶⁸ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 222.

¹⁶⁹ *Council Manager Form of Government. Frequently Asked Questions*. ICMA. P. 5.
<http://bookstore.icma.org/FreeDocs/Council-Manager%20FAQ%20Brochure.pdf>

¹⁷⁰ Pocas grandes ciudades usan esta forma de gobierno, entre las que se cuentan se cuentan San Antonio, Texas, Phoenix, Arizona, y Dallas, Texas.

usada también en comunidades de Canadá, Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y de los Países Bajos.

La forma de gobierno de Gerente es muy frecuente en las ciudades medianas y es poco frecuente en ciudades pequeñas y grandes. Las ciudades grandes en ocasiones han experimentado fallidamente con la forma de gobierno de Gerente pero esa estructura no ha logrado acomodarse al mapa político existente en esas sociedades. El actual caso de El Paso, Texas, es exótico, puesto que es una ciudad que entra en la categoría de las grandes ciudades con casi 600.000 habitantes y recientemente adoptó la forma de gobierno de Gerente. La tendencia de los últimos años es que las grandes ciudades renunciaran a la forma de gobierno de Gerente para adoptar la forma de gobierno de Alcalde fuerte.

Hoy más de 3.200 ciudades estadounidenses tienen la forma de gobierno de Concejo-Gerente, sin contar otras variaciones de la forma de gobierno de Gerente. En 1.921 se usó en 162 ciudades, en 1.941 se usó en 548 y en 1.961 en 1.796 ciudades¹⁷¹. Desde 1.998 24 comunidades estadounidenses han adoptado esta forma de gobierno. En el mismo periodo de tiempo 19 comunidades rechazaron cambiar su forma de gobierno a la de Gerente y otras catorce, incluyendo Oakland, California, y Miami, Florida, abandonaron esa forma de gobierno para adoptar la de Alcalde fuerte¹⁷². La comunidad más pequeña con forma de gobierno de Gerente es Carnation, Washington, con 1.900 habitantes, y la más grande es Phoenix, capital de Arizona, con casi 1'600.000 habitantes.

Esta forma de gobierno busca combinar el fuerte liderazgo político de los miembros del cuerpo legislativo local con la habilidad en administración de

¹⁷¹ George S. Blair. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 222.

¹⁷² Derek Okubo. *A Time for Change: El Paso Adopts the Council-Manager Form*. En: *National Civic Review*. Otoño 2.005, p. 3. <http://www.docstoc.com/docs/4479931/A-Time-for-Change-El-Paso-Adopts-the-Council>

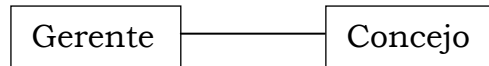
un Gerente profesional de carácter apolítico. Se establece, entonces, un Gerente ejecutor de carácter administrativo y un cuerpo legislativo supervisor y creador de políticas públicas. El poder para fijar las políticas permanece en la corporación pública, representante de la comunidad, y el poder para llevarlas a cabo recae en el Gerente, que a su vez cuenta con personal profesional como los asistentes (*assistant city manager*), los diputados (*deputy city manager*) y los directores (*Director of Department*).

El Gerente es contratado por el cuerpo legislativo local basándose en sus logros profesionales, su desempeño académico y sus habilidades como administrador público, y es responsable ante el cuerpo legislativo local por la realización efectiva de las políticas trazadas por esa corporación. Como consecuencia, si el Gerente no cumplen con estándares de calidad, puede ser despedido en cualquier momento por aprobación de la mayoría o de las dos terceras partes del cuerpo legislativo local, según la ley o la Carta Local.

a. Variaciones

Hay cinco variaciones de esta forma de gobierno. En la primera opción, que es la más común, el Alcalde desaparece y permanece sólo el Concejo y el Gerente, asumiendo éste último las funciones del Alcalde. En la segunda opción el Alcalde se mantiene pero es de carácter débil. En la tercera opción el gerente responde ante un Alcalde de elección popular y no ante el Concejo, lo que puede ocasionar conflictos de competencia y rivalidad entre esos dos funcionarios. En la cuarta opción un gobierno de comisión contrata un Gerente, que en la práctica funciona similar a la opción 1. En la quinta opción la Junta de Elegidos de la forma de gobierno de Asamblea General contrata un Gerente.

VARIACION 1



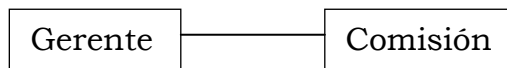
VARIACION 2



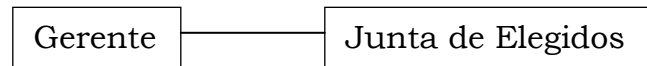
VARIACION 3



VARIACION 4



VARIACION 5



Como puede verse, la forma de gobierno de Gerente ha logrado fusionarse con todas las otras formas de gobierno local en Estados Unidos. Esta forma de gobierno también existe a nivel del Condado como en el Condado de San Diego, California¹⁷³, donde el jefe de la administración se llama *Chief Executive Officer*.

b. El Gerente y sus subalternos

El proceso de selección del Gerente es altamente competitivo. El Gerente es un profesional graduado normalmente en ciencia política, negocios o administración pública. Los cuerpos legislativos locales requieren usualmente que el Gerente tenga un grado, una maestría y una

¹⁷³ Estructura organizacional del Condado San Diego, California:
http://www.sdcounty.ca.gov/reusable_components/images/dmpr/Organizational-Chart-blue.gif

experiencia considerable como Gerente o Asistente de Gerente¹⁷⁴. Generalmente se hace una convocatoria abierta para que los profesionales presenten sus hojas de vida, proceso que puede realizarse a través de empresas privadas especializadas¹⁷⁵. Algunas comunidades hacen audiencias públicas donde los concejales y los ciudadanos conocen los candidatos y deliberan con ellos¹⁷⁶. Cuando el cuerpo legislativo local por mayoría de los votos de sus miembros escoge a uno de los candidatos, se hace un contrato laboral¹⁷⁷ con el Gerente elegido a término fijo o indeterminado, que establece sus obligaciones, remuneración, causas de incumplimiento del contrato, salud, pensión, viáticos, beneficios especiales, etcétera.

El Gerente tiene como tarea principal administrar las operaciones diarias del gobierno de la ciudad, según las funciones que le asigne la ley del Estado o la Carta Local de la comunidad. Entre sus funciones están las siguientes:

- Crear, suprimir y combinar los departamentos del gobierno local, en ocasiones con la aprobación del cuerpo legislativo de la comunidad o del Alcalde, según la ley o la Carta Local,
- Nombrar y destituir los directores de departamento a su cargo, según las normas y regulaciones del servicio civil,
- Presentar el proyecto de gastos para su aprobación por el cuerpo legislativo local y sugerir modificaciones tributarias,

¹⁷⁴ Requisitos para acceder al cargo de Gerente en la Ciudad de Modesto:

<http://agency.governmentjobs.com/modesto/default.cfm?action=specbulletin&ClassSpecID=111967&headerfooter=0>

¹⁷⁵ Empresas como *Prothman*. Página web de esta empresa: <http://www.prothman.com/>

¹⁷⁶ Ejemplo de un acta de este tipo de sesiones: www.dunedingov.com/docs/min10-27-06special.doc

¹⁷⁷ Modelo de contrato de Gerente:

<http://icma.org/main/ld.asp?ldid=16568&hsid=1&tpid=21&stid=96&t=0>

Contrato de Gerente de la Ciudad de Cambridge:

<http://www.rwinters.com/docs/Manager-contract2009.htm>

- Administrar los recursos del año fiscal en curso, supervisar la compra y venta de los bienes públicos y de los materiales y equipos necesarios para la prestación de servicios que hace el gobierno local,
- Seleccionar, coordinar, guiar, despedir, disciplinar y evaluar el desempeño de sus subordinados ante el cuerpo legislativo local,
- Asegurarse de que las normas y las políticas emanadas del cuerpo legislativo local se cumplan a cabalidad (*law enforcement*),
- Asistir a reuniones con la ciudadanía, los gremios y los funcionarios para coordinar el desarrollo de la comunidad,
- Servir como un canal de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno local,
- Sugerir políticas, proyectos y planes a corto y largo plazo,
- Presentar informes periódicos y extraordinarios al cuerpo legislativo local y a los medios de comunicación para rendir cuentas,
- Informar de eventos financieros y administrativos que afecten a la comunidad y proponer planes para enfrentar tales crisis,
- Ser el principal canal para el desarrollo económico, infraestructural y social de la comunidad,
- Solicitar y recibir propuestas de proyectos del sector privado para el desarrollo social y económico de la comunidad, entre otras.

Los subalternos del Gerente (Gerentes Asistentes, Gerentes Diputados, directores de departamentos y otros funcionarios administrativos como el Abogado o el Secretario, dependiendo de la estructura de cada gobierno local) normalmente son nombrados por él en todos aquellos casos que no son elegidos popularmente o nombrados por el cuerpo legislativo local directamente. En todos aquellos casos en el que el Gerente nombra funcionarios, ellos son responsables ante el Gerente y el cuerpo legislativo local sólo establece relación con ellos a través del Gerente. En algunos casos los nombramientos de los funcionarios por parte del Gerente pueden

estar sujetos a la aprobación del cuerpo legislativo local. Los diputados y asistentes del Gerente siempre son seleccionados por el Gerente ya que son sus servidores más cercanos, aunque la organización del gobierno de una comunidad pequeña puede prescindir de asistentes y diputados. Por lo general los salarios de los funcionarios a cargo del Gerente son señalados por él y aprobados por el cuerpo legislativo local.

La organización de las oficinas administrativas del municipio y la selección de los funcionarios que las presiden son una responsabilidad directa del Gerente, aunque los cambios de organización y de funcionarios de libre nombramiento del Gerente pueden estar sujetos a la aprobación del cuerpo legislativo local, según las normas del gobierno local. Es posible, como en Alabama, que el Gerente pueda despedir a cualquiera de los funcionarios a su cargo sin ninguna explicación o requerimiento al cuerpo legislativo de la comunidad¹⁷⁸.

Debido a que el Alcalde fuerte muchas veces es un buen promotor de campañas electorales pero intelectualmente no está preparado para afrontar los desafíos de la administración pública, muchos gobiernos locales han optado por crear por ordenanza la función de Administrador o CAO (*Chief Administrative Officer*) que tiene el mismo perfil profesional del Gerente pero sus funciones administrativas están reducidas. El Administrador se encuentra al servicio de un Alcalde fuerte. El Administrador es frecuentemente utilizado en las ciudades grandes con forma de gobierno de Concejo-Alcalde fuerte, las cuales prefieren tener un jefe ejecutivo de elección popular y un profesional a su servicio. El Administrador ayuda al Alcalde fuerte a desempeñar todas sus funciones y pueden existir varios Administradores con funciones en especiales en el gobierno local. El desempeño de las funciones del Administrador debe

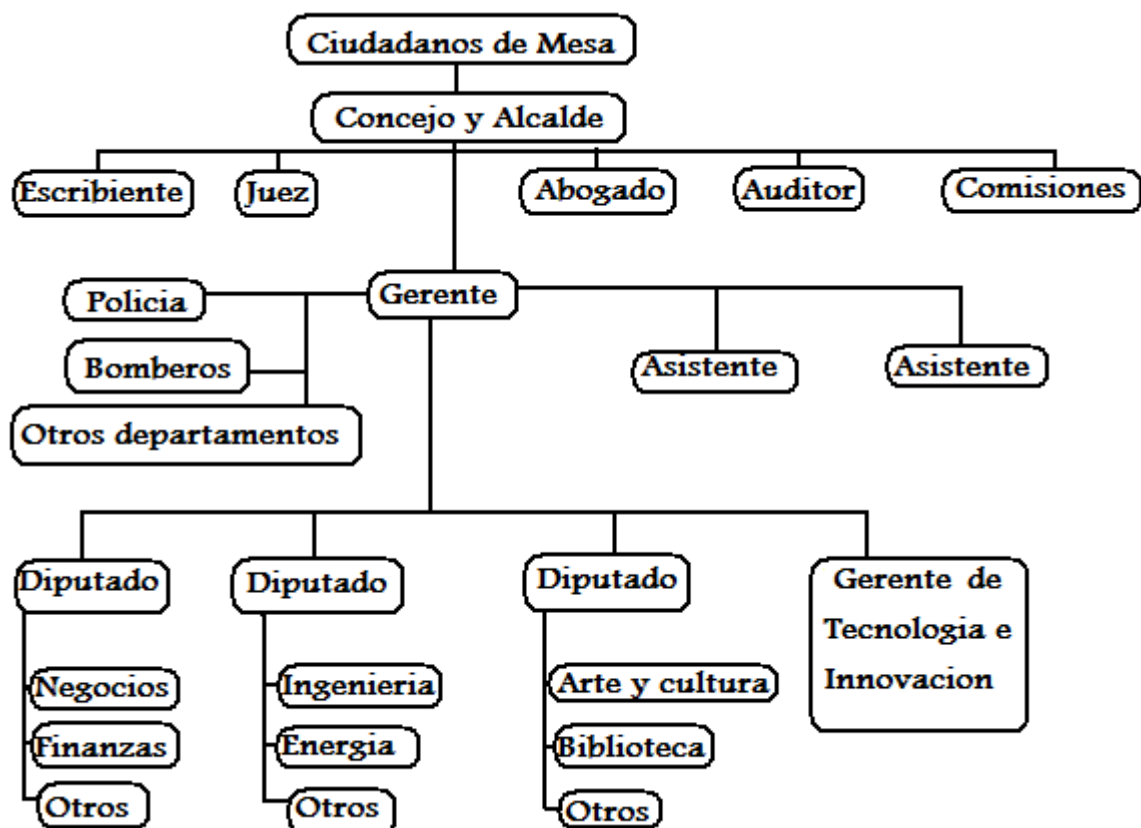
¹⁷⁸ Código de Alabama, sección 11-43-21 (3).

hacerse bajo la dirección del Alcalde y el Administrador no puede tomar decisiones muy trascendentales sin la aceptación del Alcalde.

El Gerente Asistente (*Assistant City Manager*) colabora al Gerente en la coordinación de los departamentos de la ciudad, en función de los mismos objetivos del Gerente y requiriendo sus mismas capacidades y requisitos para ocupar el cargo. Sus funciones, además de las que pueda compartir con el Gerente, dependerán de las asignaciones específicas que el Gerente le haga, que puedan consistir en colaborar con la supervisión de todos los departamentos o su delegación sobre la dirección de departamentos específicos. Puede adquirir un carácter investigativo, técnico o especializado.

El Gerente Diputado es colaborador del Gerente y del Gerente Asistente, trabaja bajo la supervisión directa del asistente e igualmente sus funciones consistirán en las asignadas por el Gerente y el Gerente Asistente. Puede ser responsable, por ejemplo, de hacer un seguimiento de la legislación que afecte a la comunidad, hacer informes escritos sobre varios temas, prestar apoyo administrativo al asistente en el desarrollo de proyectos específicos, etcétera.

Los directores de departamento son funcionarios especializados que prestan servicios en un sector concreto, tales como educación, finanzas, vivienda, policía, etcétera. El Gerente puede autorizar a los directores de departamento nombrar y despedir a los subordinados de su departamento. En Mesa, Arizona, (alrededor de 460.000 habitantes) puede verse el uso de esta variedad de administradores:



Fuente: http://www.mesaaz.gov/government/pdf/org_chart.pdf

Un curioso caso acontece en Jonhs Creek¹⁷⁹, en el Condado de Fulton, Georgia. En esta comunidad de 70.000 habitantes incorporada en 2.006, se ha implementado una evolución de la forma de gobierno Gerente-Concejo. El mismo año de su incorporación el Concejo de la ciudad contrató con una empresa privada llamada ‘CH2M HILL’ la administración de la municipalidad¹⁸⁰, excepto el servicio de bomberos y de policía que lo contrata con el Condado. Esta empresa¹⁸¹ es una importante proveedora internacional de servicios de ingeniería, energía y construcción. CH2M HILL también mantiene un contrato con la municipalidad de Sandy Springs, incorporada en 2.005 y de casi 90.000 habitantes, ubicada en el

¹⁷⁹ *Public/private partnership*. Pagina web oficial de Jonhs Creek:

<http://www.johnscreekga.gov/about/partnership.asp>

¹⁸⁰ Contrato suscrito entre la municipalidad y la empresa:

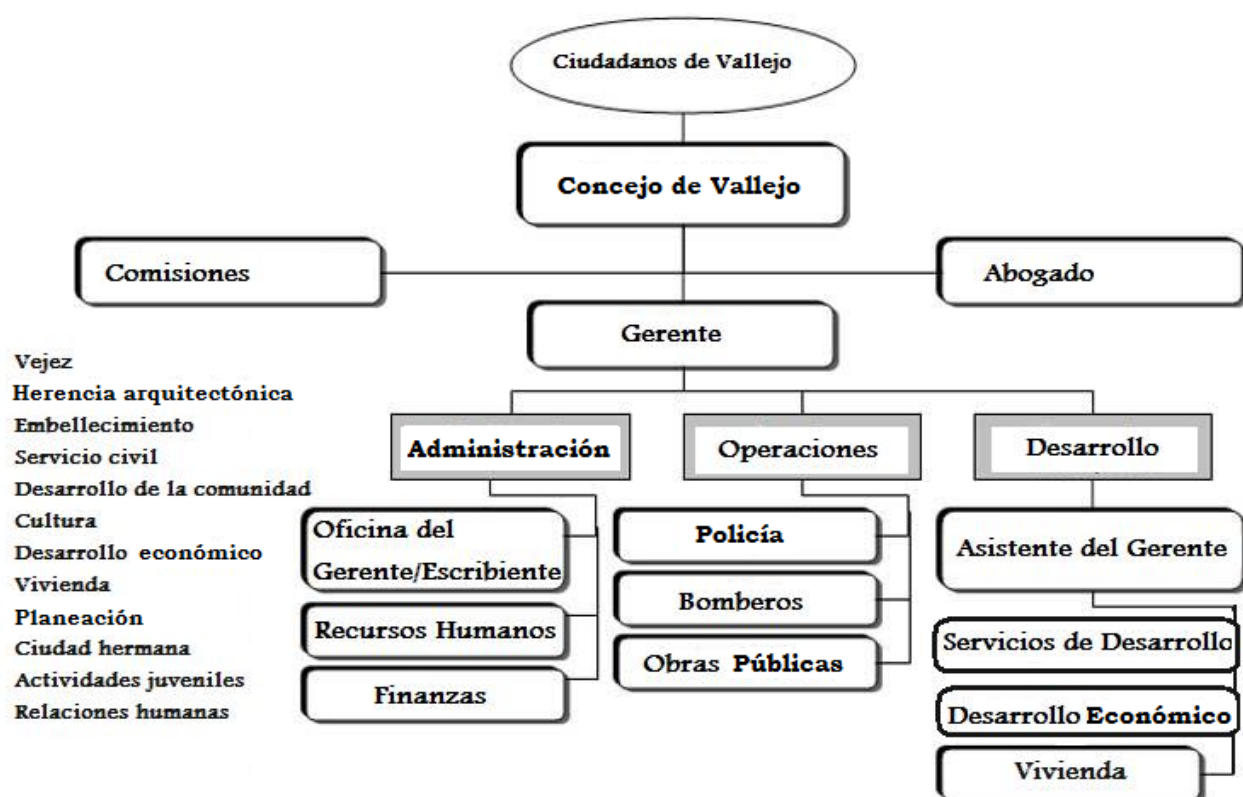
<http://www.agendapost.org/cojcgga/contracts/ch2mhillomi.pdf>

¹⁸¹ Página web de esta empresa: <http://www.ch2m.com/>

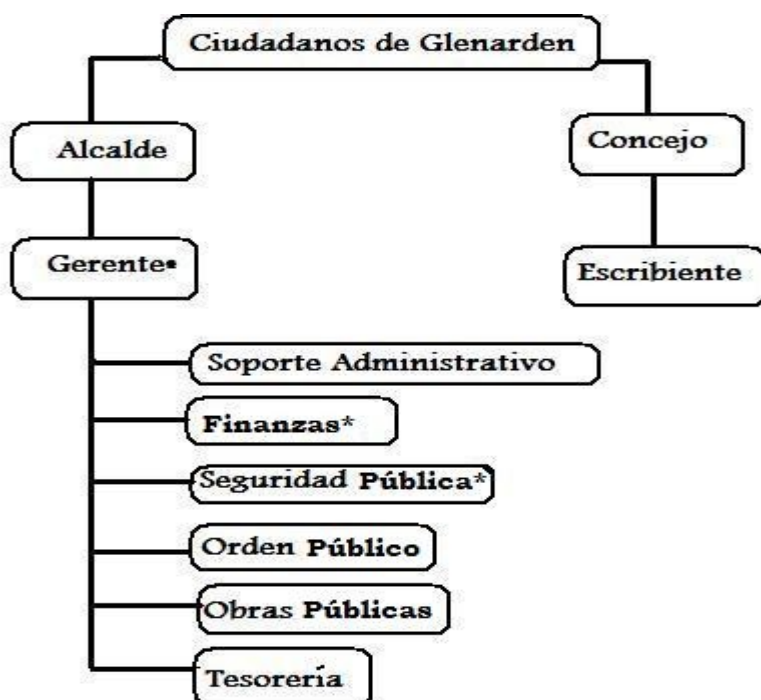
mismo Estado y el mismo Condado que Jonhs Creek. Sandy Springs y Jonhs Creek concentran importantes industrias y están entre las ciudades más ricas de Georgia.

c. Ejemplos de algunas estructuras de gobierno con Gerente

Se muestra como ejemplo la estructura de gobierno de Vallejo, California, una ciudad de 120.000 personas con forma de gobierno de Concejo-Gerente incorporada en 1.867. Y la estructura de gobierno de Glenarden, Maryland, una ciudad incorporada en 1.939 con 6.600 personas. Glenarden tiene una forma de gobierno de Alcalde-Concejo que cuenta con un Gerente al servicio del Concejo, sin que el Alcalde tenga ningún poder sobre el Gerente.



Fuente: <http://www.ci.vallejo.ca.us/GovSite/default.asp?serviceID1=221>



*Responden directamente ante el Concejo.

Fuente: [http://www.cityofglenarden.org/userfiles/file/Organizational%20Chart\(1\).pdf](http://www.cityofglenarden.org/userfiles/file/Organizational%20Chart(1).pdf)

d. Ventajas y desventajas de esta forma de gobierno

La forma de gobierno de Gerente presenta como mayor ventaja el profesionalismo del funcionamiento del gobierno local y la reducción de los vicios de los sistemas partidarios. Los críticos de la forma de gobierno de Gerente sostienen que debido a que el Gerente no es elegido popularmente éste funcionario está por fuera del control político de los ciudadanos. A esta crítica los defensores de la forma de gobierno de Gerente han respondido que el control político del Gerente se hace a través del cuerpo legislativo local, de tal manera que si el Gerente no cumple cabalmente con sus funciones los ciudadanos pueden quejarse de la mala gestión ante esa corporación, la cual decidirá si hay que cambiar al Gerente. Los críticos también sostienen que el Gerente es un funcionario con el cual los ciudadanos no se identifican, lo que le resta liderazgo. No obstante, al Gerente durante su formación profesional se le fomenta una serie de

valores que lo disponen para cubrir de manera eficiente y equitativa las necesidades de la comunidad. Tener un carácter neutral respecto a la política le permite al Gerente desempeñarse profesionalmente en sus labores sin ocuparse de elementos políticos como campañas, favores o cuotas burocráticas.

En la forma de gobierno de Gerente no hay enfrentamientos entre el Alcalde y el cuerpo legislativo local, ya que el Gerente no es una autoridad política, sino una autoridad administrativa que está al servicio del Concejo. En esta forma de gobierno se promueve la cooperación en vez de la rivalidad. Sin embargo, no es posible distinguir en todos los casos hasta qué punto el Gerente en ejercicio de sus funciones está cumpliendo labores administrativas o creando políticas públicas. Idealmente, el Gerente no crea políticas públicas, solamente ejecuta las trazadas por el cuerpo legislativo local. No obstante, debido a que es labor del Gerente crear el presupuesto para su aprobación por el cuerpo legislativo y administrar su ejecución, crear proyectos de desarrollo, y crear y suprimir departamentos del gobierno local, es posible para el Gerente matizar estas funciones para impulsar una política pública que es aparentemente una función administrativa. Para los críticos de la forma de gobierno de Gerente es difícil admitir que un funcionario que no es de elección popular diseñe políticas públicas que no necesariamente están soportadas por una base partidaria o por los ciudadanos de la comunidad¹⁸².

En últimas, la permanencia de la forma de gobierno de Gerente en una comunidad reside en la confianza que los ciudadanos depositan en el cuerpo legislativo de la comunidad para contratar un Gerente con capacidad suficiente para administrar el gobierno local de manera

¹⁸² *The Institute for Public Affairs and Civic Engagement. Salisbury State University. Mayor-Council vs. Council Manager: Two Forms of Self Government. 2.000. P. 40 y ss.*
<http://www.salisbury.edu/pace/publications/Newsletters/PACE%20Mayor%20Council%20vs%20Council%20Mayor.pdf>

aceptable. Mientras los ciudadanos vean en el Gerente un buen funcionario público no se revelaran ante la forma de gobierno. De acá la importancia de que el cuerpo legislativo local tenga en cuenta la opinión de los ciudadanos al momento de contratar un Gerente y durante su administración.

En cierta medida la democracia se ve recortada en la forma de gobierno de Gerente, ya que el ejecutivo no es elegido popularmente. Sin embargo, esta forma de gobierno ha demostrado tal eficiencia que es la forma de gobierno de vanguardia en las ciudades de rápido crecimiento económico de Estados Unidos. En estas ciudades los ciudadanos están dispuestos a renunciar a la elección democrática de un Alcalde para abrir paso a una administración más profesional.

e. El ICMA

El ICMA¹⁸³ (*International City/County Management Association*) es la más importante asociación de Gerentes de Estados Unidos y un importantes impulsor de esta forma de gobierno desde hace casi 100 años. Tiene programas académicos y presta servicios de asesorías y publicaciones. Tiene un código de ética para los funcionarios públicos contratados bajo la forma de gobierno de Gerente que exige de esos funcionarios abstención de participar en política, conductas honestas y alto desempeño en sus funciones. Otorga también a los Gerentes más destacados una credencial, lo que los convierte en los funcionarios más solicitados por los gobiernos locales. Su declaración de ideales dice:

“ICMA fue fundado con el compromiso de preservar los valores y la integridad del gobierno local representativo, la democracia local y la dedicación a la promoción de la eficiente y efectiva gerencia de los servicios

¹⁸³ Pagina web oficial del ICMA: www.icma.org

públicos (...) para lograr equidad y justicia social, para afirmar la dignidad humana y mejorar la calidad de vida de los individuos y la comunidad”.

2.3. Comisión

a. Origen

El gobierno local de Comisión (*Commission form of government*) sigue la misma lógica del gobierno de Comisión que usa la mayoría de los condados de Estados Unidos, en el que una junta elegida popularmente ejerce el poder legislativo y el poder ejecutivo, y en algunos casos también tiene poderes judiciales. La primera vez que se utilizó esta forma de gobierno a nivel local fue en 1.901 en Galveston, Texas, ante la necesidad de superar una crisis generada por la destrucción de la comunidad por un huracán¹⁸⁴. La articulación entre la rama legislativa y la ejecutiva supone una eficiente ejecución de políticas. Durante la primera mitad del siglo XX esta forma de gobierno tuvo un uso más o menos frecuente pero actualmente muy pocas ciudades la mantienen. En Missouri hacia 1.917 cerca de 500 ciudades tenían esta forma de gobierno pero hoy sólo dos ciudades (Monett y West Plains) la conservan. En Mississippi también sólo dos la conservan (Clarksdale y Vicksburg)¹⁸⁵ y en Nueva Jersey 31 ciudades¹⁸⁶.

¹⁸⁴ *Handbook of Texas Online. Galveston hurricane of 1900.*

<http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/GG/ydg2.html>.

¹⁸⁵ Dana B. Brammer. *Municipal Government in Mississippi*. Mississippi State University. 2.001. Capítulo 3: *Forms of government*. P. 57. http://cgt.msstate.edu/pdf/2001_municipal_book/ch_03.pdf

¹⁸⁶ *Forms of Municipal government in New Jersey*. Adoptado y actualizado de Ernest C. Roeck Jr. y Raymond D. Bodnar. *The Changing Structure of New Jersey Municipal Government*. New Jersey County and Municipal Government Commission. 1.985, p. 8.

<http://www.docstoc.com/docs/4522976/Forms-of-Municipal-Government-in-New-The-forms-of>

b. Características

Esta forma de gobierno es usada generalmente en las comunidades incorporadas más pequeñas de Estados Unidos, que generalmente no requieren de gobiernos locales más complejos o costosos. Los funcionarios que conforman la Comisión son vecinos que viven de sus negocios en el lugar y se reúnen sólo una o dos veces al mes. Sus salarios son establecidos por la Comisión, generalmente son de carácter simbólico y en ocasiones está sujeto a referendo. En algunos casos los comisionados no reciben salario y en otros los donan a organizaciones voluntarias del gobierno local.

En la forma de gobierno de Comisión se elige generalmente en elecciones no partidarias una Comisión de tres a nueve miembros, según el tamaño de la comunidad, que ejerce conjuntamente el poder legislativo y sus miembros individualmente ejercen el poder ejecutivo. Es decir, la comisión reunida hace las leyes y demás normas locales, y cada miembro de la Comisión ejerce separadamente como director de alguno o varios de los departamentos del gobierno local. En algunas ocasiones la Comisión cuenta con un comisionado que es elegido por los miembros de la Comisión para presidirla y es denominado Alcalde o *Chairman*, que tiene el deber de supervisar el funcionamiento de todos los departamentos. El *chairman* se asimila al Alcalde débil de la forma de gobierno de Concejo-Alcalde, ya que los poderes de este funcionario no son superiores a los de los demás comisionados¹⁸⁷. Podría incluso decirse que la Comisión está compuesta por varios alcaldes débiles, ya que todos los comisionados ejercen una parte del poder ejecutivo pero las decisiones importantes de estructura del gobierno local deben tomarse por la Comisión en pleno.

¹⁸⁷ *Forms of Government for Missouri Municipalities. Missouri Municipal League. 2.007, p. 11 y ss.*

Por lo general la elección de los comisionados se hace de distrito único, sin embargo esta práctica se ha venido reduciendo debido a las demandas presentadas bajo la ley del Derecho al Voto de 1.965.

Los poderes de la Comisión pueden ser muy amplios, ya que reúne prácticamente todos los poderes del gobierno. La Comisión designa por ordenanza los departamentos que le corresponde administrar a cada comisionado y cada comisionado ejecuta las políticas que son trazadas por la Comisión a través del departamento que le corresponde administrar. No obstante, es posible que la Comisión nombre funcionarios para dirigir los distintos departamentos del gobierno local, en cuyo caso cada comisionado es un supervisor del correcto funcionamiento de los departamentos. Los directores de los departamentos nombrados por la Comisión pueden ser relevados del cargo solamente por la mayoría de los votos de los miembros de la Comisión. La Comisión tiene un poder fuerte sobre cada uno de los comisionados, debido a que por voto mayoritario de los miembros de la Comisión se puede revocar a un comisionado.

La forma de gobierno de comisión es usada por los gobiernos locales de ciudades para conformar comisiones especializadas en la prestación de un servicio específico de manera independiente del cuerpo legislativo. Por ejemplo, todas las ciudades normalmente tienen una ‘Comisión de Planeación y Zonificación’ o una ‘Comisión de Servicio Civil’ integrada por varios miembros elegidos por el Concejo. Los gobiernos locales de una región suelen crear también una ‘Comisión para el Desarrollo Económico Regional’ integrada por delegados de los gobiernos locales.

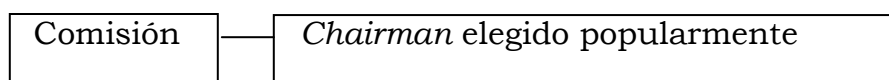
c. Variaciones

Existen dos variaciones de la forma de gobierno de Comisión, según la forma de elegir al *chairman*. En el primer caso, el *chairman* es elegido en

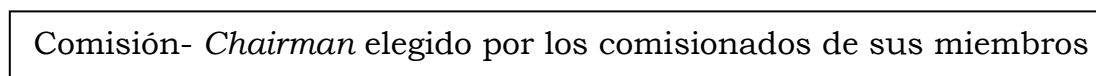
un distrito único que abarca la totalidad del territorio de la comunidad y los otros comisionados son elegidos por distrito único o por distritos uninominales. En el segundo caso, el *chairman* es elegido por la Comisión de sus propios miembros. Es posible también que las comunidades más grandes bajo esta forma de gobierno contraten un Gerente o un Administrador que ayude a todos los miembros de la Comisión en la administración de sus correspondientes departamentos.

Según las variaciones, se puede graficar lo siguiente:

VARIACIÓN 1



VARIACIÓN 2



*Ambas pueden contratar un administrador o un Gerente.

d. Ventajas y desventajas de esta forma de gobierno

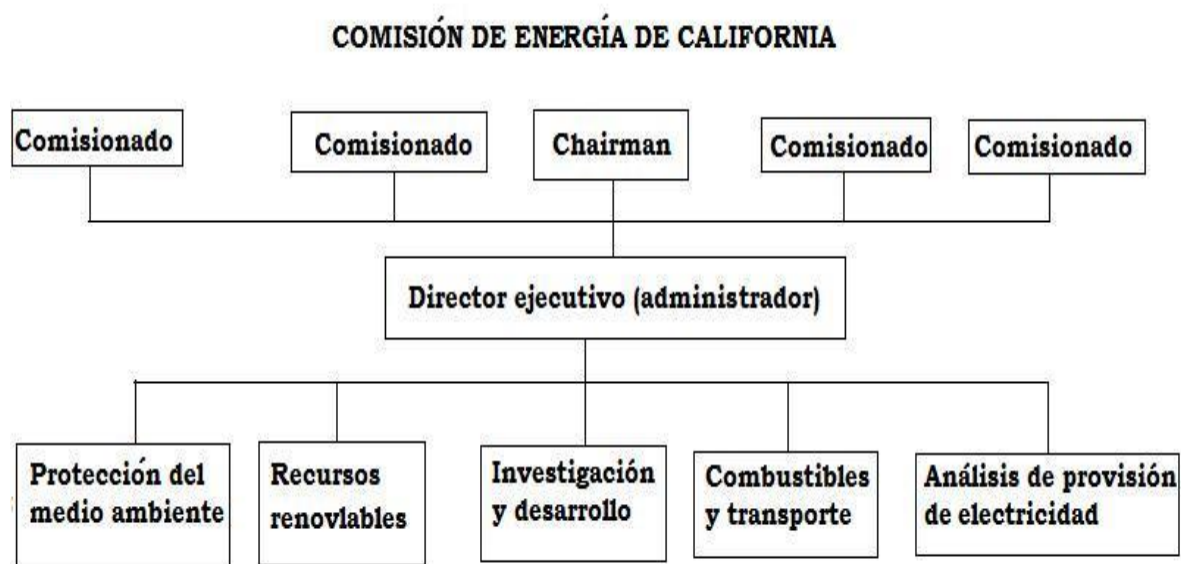
La ventaja de esta forma de gobierno, además de ser muy simple y rentable para las comunidades más pequeñas y con menos capacidad económica, es que las ramas del gobierno se concentran en un solo cuerpo. Por lo tanto, una Comisión que logra coordinar correctamente sus esfuerzos, tiene una administración eficiente y gobernable. Sin embargo, la experiencia en Estados Unidos con esta forma de gobierno no ha sido siempre favorable, razón por la cual las comisiones han desaparecido

progresivamente. La mayoría de las comisiones que sobreviven contratan a un Gerente o a un Administrador.

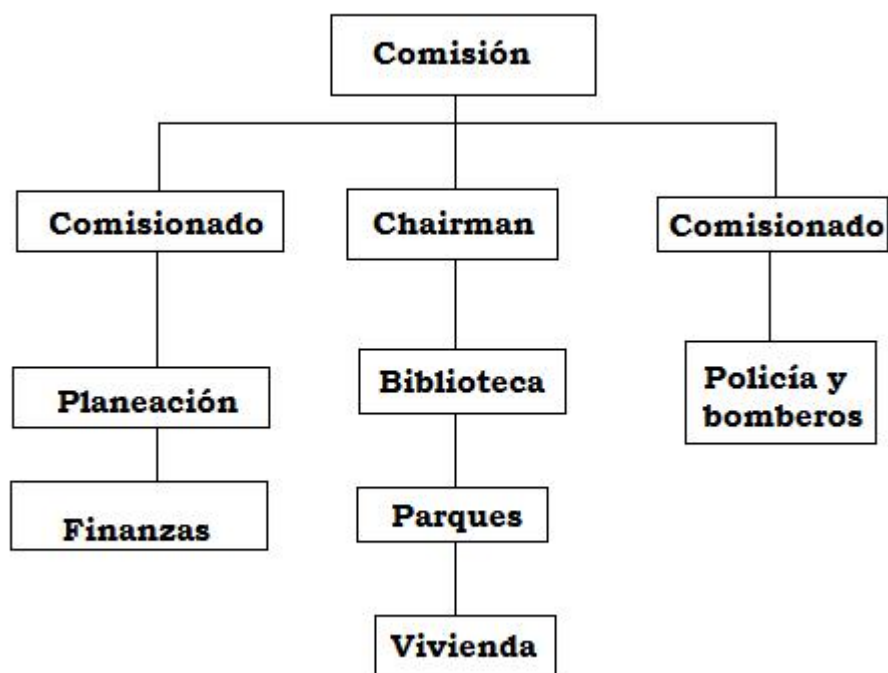
Aunque teóricamente se ha planteado que un problema en esta forma de gobierno es la pérdida de los controles entre las ramas del gobierno local (*checks and balances*) y evidentemente el poder se encuentra muy centralizado, en la práctica el mayor problema es la falta de coordinación entre las políticas del poder ejecutivo. En vez de haber un ejecutivo unificado, se presentan varios ejecutivos, uno por cada comisionado. Como consecuencia, las políticas de cada departamento se enfocan en aspectos demasiado específicos y descuidan la administración global de la comunidad. Esta forma de gobierno ha caído en desuso por la falta de un ejecutivo fuerte y centralizado.

e. Estructuras organizacionales de esta forma de gobierno

Las siguientes son las estructuras organizacionales de la 'Comisión de Energía de California' y de un gobierno local de Comisión hipotético.



Fuente: <http://www.energy.ca.gov/commission/orgchart.html>.



2.4. ASAMBLEA GENERAL

a. Origen

La forma de gobierno de Asamblea General (*town meeting*) junto a la forma de gobierno de Concejo-Alcalde, son las formas de gobierno municipal más antiguas de Estados Unidos. La forma de gobierno de Asamblea General tiene origen en los asentamientos coloniales ingleses del siglo XVII, entre las comunidades puritanas de Nueva Inglaterra¹⁸⁸. Empezando el siglo XX esta forma de gobierno, debido al crecimiento demográfico y la dificultad de reunir a todos los ciudadanos en un salón para deliberar, evolucionó en una forma representativa de Asamblea General, en la cual los ciudadanos eligen a otros ciudadanos para que conformen el cuerpo legislativo de la ciudad.

¹⁸⁸ George S. Blair. *El Gobierno Local en Los Estados Unidos*, op. cit., p. 30 y ss.

Hoy en día la mayoría de gobiernos locales de los estados de Nueva Inglaterra (Massachusetts, Vermont, Rhode Island, Connecticut, Maine, Nueva Hampshire) conservan esta forma de gobierno en alguna de sus dos modalidades, especialmente las comunidades de pocos habitantes. La forma de gobierno de Asamblea General también es usada por un gran número de distritos escolares de los estados de Nueva Inglaterra.

b. Características

El término Asamblea General tiene tres significados. Puede ser un evento, puede ser una forma de gobierno local y puede ser un cuerpo legislativo local. La Asamblea General es la reunión anual convocada en la forma de gobierno de Asamblea General, para decidir sobre Artículos (*Articles*) del gobierno local. Cada artículo contiene un asunto a debatirse y votarse en la Asamblea General.

En la forma de gobierno de Asamblea General los ciudadanos registrados para votar en la comunidad conforman el cuerpo legislativo local. Esta forma de gobierno es famosa por conservar la forma más pura de democracia directa en la actualidad. Las decisiones más importantes del gobierno local se toman en la Asamblea General. En esta reunión, por ejemplo, se elige la Junta de Elegidos (*board of selectmen*) que conforma el poder ejecutivo local y se aprueba el presupuesto del año fiscal. Todos los ciudadanos asistentes pueden deliberar y tienen un voto en cada cuestión a decidir. Estas cuestiones se ordenan en Artículos (*Articles*). La Asamblea General es conducida por el Moderador (*Town Moderator*), conforme a una Agenda (*Warrant*) que contiene el orden de los Artículos diseñada por la Junta de Elegidos y distribuida con anterioridad a los ciudadanos.

Aunque la forma de gobierno de Asamblea General está estipulada en términos generales por la ley general de cada Estado¹⁸⁹, las Cartas Locales y demás normas locales hacen varias estipulaciones específicas para sus gobiernos locales, diversificando las modalidades de votación, los funcionarios locales elegidos, los procedimientos de la Asamblea General, etcétera.

La forma de gobierno de Asamblea General se usa también en Estados de la zona norte de Estados Unidos como Illinois, Michigan, Minnesota, Dakota del Norte y del Sur, etcétera. Sin embargo, en estos estados las comunidades no tienen tantas funciones como las comunidades de los estados de Nueva Inglaterra, debido a que el gobierno de los condados es más fuerte y surte gran cantidad de servicios a las comunidades. En parte por eso, las funciones de la Asambleas Generales en las comunidades de estos estados del norte de Estados Unidos son menores que las de las comunidades de Nueva Inglaterra¹⁹⁰, donde los condados tienen un papel secundario.

c. Asamblea abierta y asamblea representativa

La legislatura de Massachusetts permitió la forma de gobierno de Asamblea General en su variante representativa por primera vez en 1.915, permitiendo esa variación para Brookline. Le siguieron los otros estados de Nueva Inglaterra¹⁹¹.

A diferencia de la Asamblea General abierta (*Open Town Meeting*), la Asamblea General representativa (*Representative Town Meeting*) celebra elecciones en las que se eligen los miembros del cuerpo legislativo del

¹⁸⁹ Ver, por ejemplo, capítulo 39 de las Leyes Generales de Massachusetts, *Town Meeting*.

¹⁹⁰ George S. Blair. *El Gobierno Local en Los Estados Unidos*, op. cit., p. 237.

¹⁹¹ Ibidem, p. 235.

gobierno local, que puede tener hasta 300 miembros. En la variante representativa sólo los representantes pueden votar en los Artículos sometidos a elección en el cuerpo legislativo. Los otros ciudadanos pueden asistir a las audiencias públicas y deliberar, aunque no en todos los casos. Eventualmente un miembro del cuerpo legislativo puede presentar una moción para que un ciudadano que no es miembro del cuerpo legislativo pueda deliberar.

Para elegirse el cuerpo legislativo en la forma de gobierno de Asamblea General representativa, se usa el método de distritos plurinominales. La comunidad se divide en distritos (que generalmente no pasan de 9) de donde se eligen varios representantes. Los candidatos deben postularse con una cantidad de firmas ante la autoridad electoral. En North Attleborough, Massachusetts, los candidatos pueden postularse por la cantidad de años que deseen. Si surtida la elección quedan puestos vacantes, los representantes nombran ciudadanos para que los ocupen. Hay nueve distritos aproximadamente de 3.000 ciudadanos cada uno, que eligen cinco representantes por distrito. Si hay menos de cinco candidatos en el tarjetón, los candidatos *'write-in'* pueden ser elegidos si reciben más de 25 votos¹⁹².

Entre la forma abierta y la forma representativa de Asamblea General hay una variación adoptada en Maine en la cual se conserva la Asamblea General abierta, pero se elige a un Concejo que tiene asignadas funciones legislativas especiales. La Asamblea General y el Concejo se dividen las funciones legislativas con el objeto de mantener unos temas bajo el control democrático y otros bajo la mayor eficiencia de un Concejo. *"The exact delegation of powers differs from one municipality to another. However, the*

¹⁹² *The Town of North Attleborough. Representative Town Meeting. RTM Coordinating Comitee. P. 3.*
<http://north-attleboro.ma.us/clerk/PDF/rthmhandbook.pdf>

most common escenario is to have the town meeting vote on the budget while the council tends to all the other legislative functions”¹⁹³.

d. La Asamblea General

Las funciones de la Asamblea General son las mismas en la variante abierta y en la representativa de la forma de gobierno que se estudia. La Asamblea General, conformada por los votantes registrados de la comunidad que asistan a la reunión anual, decide los asuntos más importantes del gobierno local. Entre sus funciones están:

- Elegir a los funcionarios públicos, con sueldo y sin sueldo, y fijar los salarios de los funcionarios con sueldo,
- Deliberar y votar sobre los impuestos locales y los gastos para el año fiscal (*revenue y budget*),
- Deliberar y votar sobre los Artículos sometidos a consideración por la Junta de Elegidos y demás departamentos y comisiones de la comunidad, para crear nueva legislación o reformar la existente,
- Deliberar y votar sobre los Artículos sometidos a consideración por los ciudadanos a través de petición, para crear nueva legislación local o reformar la existente, y
- Deliberar y votar sobre las enmiendas constitucionales propuestas por la Junta de Elegidos o los ciudadanos por petición, que normalmente requieren una mayoría especial.

Naturalmente, es posible que cada Artículo tome un tiempo considerable en deliberación y no se agoten todos en una sola sesión, caso en que se

¹⁹³ La delegación exacta de poderes varía de una municipalidad a otra. Sin embargo, lo más común es que la Asamblea General retenga el voto sobre el presupuesto y que el Concejo tenga todas las otras funciones legislativas. *Maine Municipal Association*. http://www.memun.org/public/publications/TownManPlan/tm-c-mgr_form.htm

convocará a una próxima sesión (*adjournment*). La Asamblea General puede deliberar por varios días antes de terminar con la totalidad de Artículos de la Agenda. El lugar, día y hora de la siguiente reunión se puede someter a votación¹⁹⁴.

La Junta de Elegidos tiene capacidad para convocar a sesiones extraordinarias de la Asamblea General para atender Artículos propuestos por ese cuerpo ejecutivo, para atender Artículos presentados por los ciudadanos a través de petición o para atender Artículos de emergencia. Los ciudadanos también pueden, a través de petición firmada por un número de ciudadanos, convocar a sesiones extraordinarias y pueden proponer Artículos para agregarse a la Agenda por la Junta de Elegidos.

Para guiar los procedimientos de la Asamblea General muchas comunidades han optado por hacer referencia en sus Cartas Locales a dos textos escritos con ese propósito. Uno es '*Town Meeting Time: A Handbook of Parliamentary Law*' publicado por primera vez en 1.962 por la Asociación de Moderadores de Massachusetts¹⁹⁵ (*Massachusetts Moderators Association*). El otro es '*Robert's Rules of Order*' publicado por primera vez en 1.876 por el militar Henry Martyn Robert¹⁹⁶. Estos textos han ayudado a unificar los procedimientos de las Asambleas Generales¹⁹⁷. Como en las sesiones de la Asamblea General pueden reunirse cientos de ciudadanos, se han desarrollado curiosos procedimientos y formas de votación para conducir las reuniones, que se encuentran codificadas en las normas locales y se mantienen por costumbre. Estas reglas están

¹⁹⁴ *Town of Concord. Town Meeting Fact sheet*. P. 6.

http://www.concordma.gov/pages/ConcordMA_townmeeting/Town%20Meeting%20Fact%20Sheet.pdf

¹⁹⁵ Página web que promociona este libro: <http://www.massmoderators.org/parllaw.html>

¹⁹⁶ Página web que promociona este libro: <http://www.robertsrules.com/>

¹⁹⁷ Para un detallado estudio sobre estos textos ver '*Differences in Basic Approach Between Town Meeting Time, the Parliamentary authority for New England Town Meetings and Robert's Rules of Order Newly Revised*'. Michael E. Malamut. <http://www.michaelmalamut.com/articles/F-45NO1.pdf>

explicadas por los gobiernos locales a sus ciudadanos en manuales de fácil comprensión¹⁹⁸. Las reglas varían bastante de comunidad en comunidad.

El Moderador es un funcionario electo en la Asamblea General que le corresponde dirigir y coordinar todas las reuniones de la Asamblea General. Después de leer la Agenda, se pasa a la deliberación de cada Artículo y a su votación. La deliberación se desenvuelve a través de mociones, que son propuestas de acción sobre los Artículos específicos que se deliberan. Las mociones propuestas por cada ciudadano, que pueden ser verbales o escritas, deben dirigirse al Moderador, quien concede un tiempo limitado para su presentación y la intervención de cada ciudadano.

Entre las mociones que se pueden proponer¹⁹⁹ para ser sometidas a votación se encuentran las siguientes:

- *‘I move the Article’*: se interpone por cualquier ciudadano para proponer una moción sobre un Artículo cuando el Moderador termina de leer el Artículo. El Moderador pregunta luego de que el ciudadano interpone la moción *“is there is a second?”*, y si alguien quiere apoyar la moción debe decir *“I second the motion”*. Si nadie respalda la moción, no se delibera y se somete a votación el Artículo.
- *‘I move that...’*: se usa por los ciudadanos para proponer un nuevo Artículo.
- *‘I move we take Article ‘x’ out of order’*: la proponen los ciudadanos para sacar de la Agenda algún Artículo.

¹⁹⁸ Ver, por ejemplo, *Town Meeting Handbook*. Amherst, Massachusetts. *League of Woman Voters of Amherst*. <http://www.lwvamherst.org/docs/TownMeetingHandbook.pdf>, y *Concord Town Meeting. Traditions and Procedures*. http://www.concordma.gov/pages/ConcordMA_BOS/2008%20Town%20Meeting%20Procedures.pdf

¹⁹⁹ *The Town of North Attleborough. Representative Town Meeting. RTM Coordinating Comittee*. Op. cit., p. 11.

- *‘I move the question’*: la propone cualquier ciudadano para proponer la terminación del debate e iniciar la votación del Artículo. Esta moción debe estar respaldada para someterse a votación.
- *‘Amend the motion’*: la usa el proponente de una moción escrita para cambiarla de alguna manera. Puede consistir en agregar, quitar o sustituir el contenido de la moción.
- *‘I doubt the vote and I request a count’*: cuando un ciudadano tiene dudas sobre el resultado de una votación y solicita que se verifique por un método de votación más preciso. Por ejemplo, en Provincetown, Massachusetts, la votación se hace levantando las manos los que votan ‘sí’ y los que votan ‘no’. Si siete ciudadanos o más retan la declaración de voto del Moderador, se hace ‘un conteo de manos’ o se escriben los votos en hojas blancas para revisar el resultado²⁰⁰.
- *‘Mr./Mdm. Moderator, point of order’*: se usa por cualquier ciudadano para hacer una solicitud de información, una aclaración o una pregunta sobre el Artículo en debate.

Para declarar el sentido del voto sobre un Artículo o sobre una moción, el Moderador cuenta con varios métodos²⁰¹ entre los que se cuentan los siguientes:

- *Voice vote*: los ciudadanos dan su voto en voz alta. El Moderador pide primero a los ciudadanos que están a favor dar su voto en voz alta diciendo ‘yea’ o ‘aye’. Después pide a los que se oponen que

²⁰⁰ *A Citizen’s Guide to Town Meeting. Town of Provincetown, Massachusetts. P. 2.* www.provincetown-ma.gov/twn_mtg/TMGuide.pdf

²⁰¹ *Moderator Training for Town Meetings. Town of Hampton, Connecticut.* http://www.hamptonct.org/PDFFiles/moderators/moderator_train.pdf

digan ‘ney’. El Moderador escucha y declara el voto por la cantidad de voces que escucha.

- *Show of Hands*: los ciudadanos separadamente levantan las manos. El Moderador pide primero a los ciudadanos que están a favor levantar las manos. Luego pide a los que están en contra levantar las manos. El Moderador ve la cantidad de manos levantadas y declara el voto. Esta forma de voto también se usa pidiendo a los ciudadanos que se paren en vez de que levanten sus manos y se puede hacer un conteo si es necesario aclarar el voto.
- *Roll call*: cada elector es llamado por su nombre y vota a favor o en contra.
- *División of the House*: los que se oponen se ubican en un lado de la sala y los que soportan lo que se decide se ubican al otro lado.
- *Ballot vote*: los ciudadanos escriben en hojas en blanco sus votos, o se les pasa un tarjetón.

Unos métodos como el de levantar manos o dar el voto en voz alta el voto, son muy prácticos cuando hay una mayoría clara que se opone o apoya el Artículo o la moción, pero en casos de votaciones parejas puede ser difícil declarar el sentido del voto. Cuando esto sucede el Moderador puede proponer un método más preciso para declarar el voto, o un ciudadano puede retar la declaración de voto del Moderador.

La mayoría de Artículos requieren de la mayoría de votos a favor para su aprobación. Pero otros, tales como enmiendas a la Carta Local, zonificación, emisión de bonos o expropiación de tierras, pueden requerir de mayorías especiales. Por lo general, en los casos que se requieren mayorías especiales los votos deben ser contados amenos de que exista un voto unánime.

e. La Junta de Elegidos

La Junta de Elegidos (*Board of Selectmen*) conforma el poder ejecutivo del gobierno local. Se encarga de administrar y llevar a cabo las decisiones tomadas por la Asamblea General de manera colectiva, es decir, sin repartir los departamentos entre los comisionados como en la forma de gobierno de Comisión. En Connecticut la Asamblea General elige una Primer Elegido (*First Selectman*) que preside la Junta de Elegidos.

La Junta de Elegidos puede ser elegida por la Asamblea General durante la reunión anual o en una reunión anterior. Cualquier ciudadano registrado para votar en la comunidad puede postularse para ser elegido. La manera tradicional de elegir a sus miembros es haciendo nominaciones de los asistentes a la Asamblea y hacer votaciones por manos levantadas o tarjetones. La manera más reciente es nominar la candidatura antes de la Asamblea General a través de una petición y hacer la elección por tarjetones.

Entre las funciones de la Junta de Elegidos está:

- Convocar a la Asamblea General a sesiones extraordinarias para la toma de decisiones,
- Liderar el poder ejecutivo del gobierno local,
- Diseñar la Agenda de la Asamblea General,
- Nombrar todos los funcionarios que no son elegidos en Asamblea General, según las normas locales, y
- Puede contratar a un Administrador o a un Gerente que cumpla las funciones ejecutivas y administrativas del gobierno local.

La Agenda es organizada por la Junta de Elegidos en colaboración de los departamentos, las comisiones y los ciudadanos a través de peticiones

firmadas por varios ciudadanos. La Agenda (*Warrant*) contiene el orden de los Artículos (*Articles*) a deliberarse y votarse en la Asamblea General. Un tiempo razonable (un mes aproximadamente) es fijado para la inclusión de Artículos. Las peticiones para incluir un Artículo en la Agenda de una sesión extraordinaria requieren un número más elevado de firmas. En Massachusetts se requiere de una petición firmada por 10 ciudadanos para incluir un Artículo en la Agenda de una sesión ordinaria de la Asamblea General, mientras que se requieren de 100 firmas para incluir un Artículo en la Agenda de una sesión extraordinaria²⁰².

Con anterioridad a la Asamblea General se hacen Audiencias Públicas en las cuales los impulsores de cada Artículo explican el contenido de ese Artículo y su justificación, de tal manera que el día de la Asamblea General los ciudadanos estén informados para la deliberación y la votación. La Agenda debe ser publicada para el conocimiento de los ciudadanos con varios días de anticipación a la Asamblea General. La Agenda contiene principalmente la elección de funcionarios públicos, los impuestos a imponerse, el presupuesto del año, creación de nuevas normas y reconsideración de las existentes. Finalmente, la Agenda se pasa al Abogado (*Town Counsel*) para que revise la viabilidad de cada Artículo, le de un sentido lógico, y diseñe la presentación final²⁰³.

f. Comités permanentes y especiales y otros funcionarios

La Asamblea General elige comités para realizar funciones o estudios específicos en la comunidad. Los miembros de estos comités también pueden ser nombrados por la Junta de Elegidos. Estos comités pueden ser permanentes o creados para propósitos especiales. Los comités

²⁰² Leyes Generales de Massachusetts. Capítulo 39, sección 10.

²⁰³ Agenda de Boxborough, Massachusetts, para la Asamblea General de 2.004.
<http://www.town.boxborough.ma.us/ATMFY05Warrant.pdf>

permanentes desempeñan las funciones de los Departamentos a cargo de la Junta de Elegidos. Los comités especiales se crean transitoriamente para realizar un estudio o mejorar la prestación de un servicio del gobierno local. La Asamblea General o la Junta de Elegidos pueden elegir comités para:

- La revisión, coherencia y actualización de las normas locales,
- Salud,
- La revisión de la Carta Local (*charter commission*),
- Dirigir las finanzas de la comunidad,
- Recreación,
- La reducción del vandalismo,
- La zonificación de la comunidad,
- La planeación de obras públicas,
- El estudio de un tema específico en la comunidad como la prestación más económica y eficiente de un servicio público, etcétera.

Por ejemplo, el ‘Comité de Reglas’ de Winchester, Massachusetts, es un comité de carácter permanente. *“The Committee on Rules provides continuing oversight of the conduct, business, and procedures of the Town Meeting, proposing changes as it deems necessary. The Committee of Rules also notifies members of Town Meeting if they have missed more than one half of the meetings during the prior twelve months, if the absences are not justified then it is the option of Town Meeting to vote to replace that member”*²⁰⁴. Otros comités permanentes frecuentes son los de finanzas y los de planeación.

²⁰⁴ La Comisión de Reglas se encarga de supervisar la conducta, los negocios y los procedimientos de la Asamblea General, proponiendo cambios en la medida que se hace necesario. Esta comisión también notifica a los miembros de la Asamblea General (Winchester funciona bajo una Asamblea General representativa) si han faltado a más de la mitad de las asambleas generales durante los últimos 12 meses y si esas ausencias no están justificadas, la asamblea puede votar para reemplazar a ese miembro. <http://www.winchestermass.org/inside4.html>

Estos comités, permanentes o especiales, pueden incluir Artículos a la Agenda de la Asamblea General para lo cual deben convocar a Audiencias Públicas previas a la Asamblea General para presentar el Artículo, justificarlo y debatirlo con los ciudadanos. Deben presentar informes y publicarlos para que los ciudadanos se informen y creen un criterio de manera anticipada a la Asamblea General. Este procedimiento debe adelantarse por el Comité de Finanzas para deliberar sobre el presupuesto anual.

Cuando la elección de los miembros de estas comisiones se hace en la Asamblea General el Moderador puede estar encargado de nominar a los candidatos y se pueden realizar nominaciones por petición.

El Moderador (*Town Moderator*) es el coordinador y principal autoridad de las Asambleas Generales. Él da los turnos para intervenir, declara el sentido de todas las votaciones que se hacen en la Asamblea General, impide las interrupciones de la persona que interviene, puede solicitar a un ciudadano dejar la sala, etcétera. Este funcionario debe conocer las reglas de procedimiento de la Asamblea General y debe conducir el evento de manera imparcial y expedita. El Moderador es un funcionario elegido en la Asamblea General.

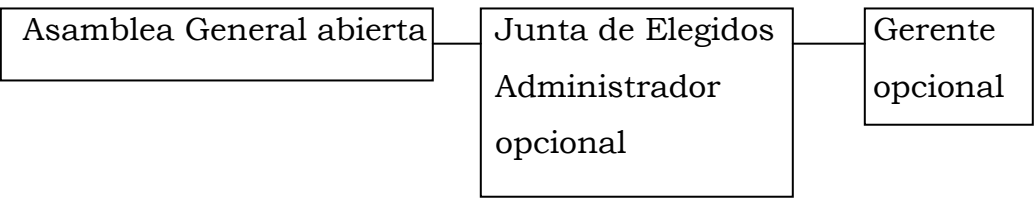
El Secretario (*Town Clerk*) es encargado de llevar el registro de las actas de la Asamblea General y de administrar los registros civiles, electorales y comerciales de la comunidad. Puede tener funciones especiales como preparar un manual para que los ciudadanos asistan y participen en la Asamblea General. Este funcionario también es elegido en la Asamblea General.

Algunas comunidades con la forma de gobierno de Asamblea General han permitido por ordenanza contratar un Administrador con el objeto de que le colabore a la Junta de Elegidos en la administración de la comunidad. Una variación de esta forma de gobierno le permite a la Junta de Elegidos contratar a un Gerente para que se encargue de la gerencia profesional de la rama ejecutiva del gobierno local. En esta variación la Junta de Elegidos continúa siendo el cuerpo ejecutivo, pero cuenta con el Gerente para que se ocupe de la administración diaria de la comunidad.

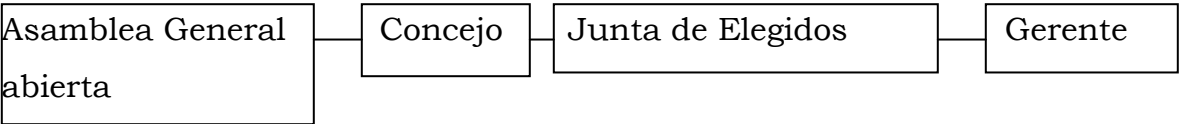
g. Variaciones

La Asamblea General tiene tres variaciones. La primera es la Asamblea General abierta en la que los ciudadanos retienen el poder legislativo y la Junta de Elegidos retiene el poder ejecutivo, con la posibilidad de elegir un Administrador o un Gerente. En la segunda, utilizada en Maine, las funciones legislativas se dividen entre los ciudadanos y un Concejo de elección popular, donde el Concejo contrata un Gerente que administra la rama ejecutiva del gobierno local. La tercera variación es la Asamblea General representativa, donde el poder legislativo se encuentra en una Asamblea General elegida por los ciudadanos. Así se muestra a continuación:

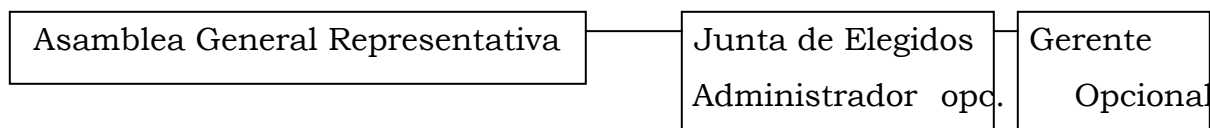
VARIACIÓN 1



VARIACIÓN 2



VARIACIÓN 3



Cuando varias comunidades bajo esta forma de gobierno cooperan para sostener un servicio y existen contradicciones entre las Asambleas Generales respecto a su prestación, los gobiernos locales involucrados convocan a una Asamblea General a los ciudadanos de las comunidades en cuestión, para deliberar y votar. Esta reunión se conoce como Asamblea General conjunta (*joint Town Meeting*). A menudo se sostienen para deliberar y votar sobre desacuerdos en el presupuesto para el sostenimiento del servicio concreto que prestan de manera conjunta los gobiernos locales²⁰⁵.

El Senado de Nueva Hampshire en 1.995 creó una ley que permite a las comunidades con forma de gobierno de Asamblea General adoptar una modalidad innovadora conocida como ‘SB2’ por el número del proyecto de ley (*Senate Bill 2*). En esta modalidad, durante la Asamblea General los ciudadanos deliberan pero no votan por los artículos en la Asamblea General, sino en puestos de votación en una jornada posterior a la Asamblea General. Esta variación se creó por la falta de asistencia de los ciudadanos a las Asambleas Generales y ha sido bien recibida por las comunidades de Nueva Hampshire. 63 comunidades tenían esta variación de Asamblea General en 2.008²⁰⁶. Sus ciudadanos sostienen que se les facilita el estudio de los temas, se evitan las largas jornadas de la

²⁰⁵ Ver por ejemplo, *Lakeville demands more Freetown funding*. Jennette Barnes. En: *The Standard-Times*. Agosto 8, 2003. <http://archive.southcoasttoday.com/daily/08-03/08-08-03/a01lo005.htm>

²⁰⁶ *Most Local Appropriations in New Hampshire are Raised Under SB2*. New Hampshire Center for Public Policies. http://www.nhpolicy.org/reports/sb2_dominates_local_spending_in_nh.pdf

Asamblea General y se aumenta la participación ciudadana en las decisiones del gobierno local²⁰⁷.

Para la aprobación del presupuesto bajo la variación 'SB2' el Comité de Finanzas propone dos presupuestos, de tal manera que si el principal no es soportado por los votantes, el segundo es el operante²⁰⁸.

Para la adopción de la forma de Asamblea General 'SB2' los gobiernos locales de Nueva Hampshire deben incluir un Artículo en la Agenda de la Asamblea General²⁰⁹ y debe aprobarse por votación de las tres quintas partes de los ciudadanos. La misma mayoría especial es necesitada para rescindir de esta forma de gobierno²¹⁰.

h. Estructuras organizacionales

Como ejemplo se muestran las estructuras organizacionales de Harvard, Massachusetts, y Portland, Connecticut. Harvard tiene una población de 6.000 habitantes aproximadamente y Portland 8.700 habitantes aproximadamente.

²⁰⁷ Laura Knoy. *SB2 and Town Meeting*. New Hampshire Public Radio. Marzo 1 de 2.007. <http://www.nhpr.org/node/12368>

²⁰⁸ *Technical Assistance for SB2*. NH Department of Revenue Administration. <http://www.sau56.org/files/NHDRA%20-%20SB2%20Technical%20Assistance.pdf>

²⁰⁹ Agenda para la Asamblea General de Frankestown. Ver artículo 2. http://www.francetown-nh.gov/Pages/FrancetownNH_BOS/TOWN%20WARRANT%202009%20sherry.pdf

²¹⁰ Código de Nueva Hampshire, título 3, sección 40:14.



i. Ventajas y desventajas

La forma de gobierno de Asamblea General depende más que todas las otras formas de gobierno local de una ciudadanía informada y participativa. Cada sesión de la Asamblea General requiere que los ciudadanos estudien individualmente hasta 40 artículos, algunos con cierto nivel de especialidad y complejidad. Esta forma de gobierno ha construido comunidades celosas de lo público, en ocasiones con debates públicos ardorosos y con bastante identidad local. Esta fortaleza se convierte en debilidad cuando la ciudadanía es desinteresada²¹¹. En esta forma de gobierno el gobierno local debe hacer un esfuerzo particular para fomentar la participación política informada de los ciudadanos, buscando herramientas prácticas como la variación de Asamblea General ‘SB2’ experimentada en Nueva Hampshire.

Algunos gobiernos locales requieren de un quórum para que se pueda celebrar la Asamblea General. En Massachusetts, este requisito se deja a consideración de la comunidad²¹². Algunos gobiernos locales establecen un quórum de 100 a 300 ciudadanos para deliberar y votar. Si no se cumple este quórum la Asamblea General se convoca para otra fecha hasta que se cumpla con la cantidad suficiente de ciudadanos. Otras comunidades no requieren de ningún quórum para deliberar y votar, de tal manera que con unos pocos ciudadanos se adelanta la Asamblea General. Como consecuencia, si pocos ciudadanos asisten a la Asamblea General, esos pocos ciudadanos toman decisiones que afectan a toda la comunidad.

²¹¹ George S. Blair. *El Gobierno Local en Los Estados Unidos. Op. cit.* Pg. 236 y ss.

²¹² Leyes Generales de Massachusetts, capítulo 39, sección 13.

2. ALGUNOS EJEMPLOS

3.1. Estructuras opcionales de gobierno local en el Estado de Pennsylvania

Todas las potenciales combinaciones que pueden resultar de los sistemas electorales y las formas de gobierno local descritas hasta acá, se concretan en las formas opcionales de gobierno que ofrecen las legislaturas de cada Estado a sus gobiernos locales, para que cada uno construya su propio gobierno. No obstante, el poder de norma local (*home rule*) le da la posibilidad a los gobiernos locales de crear libremente su gobierno local. En esta parte se presentarán concretamente las posibilidades de gobierno local que el Estado de Pennsylvania le da a sus gobiernos locales y se estudiará el poder de norma local en ese Estado.

Por orden constitucional en Pennsylvania, como en todos los estados, la legislatura debe dar posibilidades diversas de gobierno a los gobiernos locales. La sección 3 del artículo IX de la Constitución de Pennsylvania dice:

“Municipalities shall have the right and power to adopt optional forms of government as provided by law. The General Assembly shall provide optional forms of government for all municipalities. An optional form of government shall be presented to the electors by initiative, by the governing body of the municipality, or by the General Assembly. Adoption or repeal of an optional form of government shall be by referendum”²¹³.

²¹³ Las municipalidades tienen el derecho y el poder para adoptar formas opcionales de gobierno como prevea la ley. La Asamblea General debe proveer formas opcionales de gobierno para todas la municipalidades. Una forma opcional de gobierno debe ser presentada a los electores por iniciativa, por el cuerpo gobernante de la municipalidad o por la Asamblea General. La adopción o el rechazo de una forma opcional de gobierno debe hacerse por referendo.

En Pennsylvania la legislatura ha creado nueve categorías de condados, cuatro categorías de ciudades, dos categorías de municipios (*township*) y cinco categorías de distritos escolares. Los *borough* (otra forma de municipalidad, de acuerdo con la Oficina del Censo) no están clasificados²¹⁴.

Condados	67	9 categorías
Ciudades	56	4 categorías
Borough	960	no están clasificados
Municipios	1548	2 categorías
Distritos esc.	515	5 categorías

Cada categoría tiene sus propias estructuras de gobierno, sus propios funcionarios y sus propias funciones, que se encuentran en las siguientes normas:

- Ley de Norma Local y Planes Opcionales (*The Home Rule Charter and Optional Plans Law, Act 63 of 1.972*),
- Código del Condado (*Conunty Code, Act 130 of 1.955*),
- Código del Borough (*Borough Code, Act 581 of 1.965*),
- Código de la Ciudad de Tercera Clase (*Third Class City Code, Act 317 of 1.913*),
- Ley de Carta Local Opcional para las Ciudades de Tercera Clase (*Optional Third Class City Charter Law, Act 399 of 1.957*),
- Código del Municipio de Segunda Clase (*Second Class Township Code, Act 69 of 1.933*),

²¹⁴ *The Pennsylvania Manual*, 2.007. Volumen 118. Op. cit., Sección 6-3.

- Código del Municipio de Primera Clase (*First Class Township Code, Act 331 of 1.931*),
- Código de Escuelas Públicas, (*Public Schools Code, Act 14 of 1.949*)
- La respectiva Carta Local, y
- Otras normas de carácter específico sobre planeación, tributos, etcétera.

a. Formas opcionales de gobierno y poder de norma local

El movimiento progresista generó en Pennsylvania diversas formas de gobierno ofrecidas por la legislatura a sus gobiernos locales, pero los gobiernos locales no podían hacer cambios muy extremos sobre la estructura presentada por la legislatura. El gobierno de Comisión se presentó a las comunidades pequeñas, el gobierno de Alcalde débil en comunidades medianas y el de Alcalde fuerte se utilizó en comunidades grandes. La figura del Gerente se introdujo de manera progresiva en comunidades pequeñas y medianas. Sólo hasta 1.972 con la Ley de Norma Local y Planes Opcionales, se permitió realmente que los gobiernos locales construyeran libremente su gobierno local.

En 1.968 la Constitución de Pennsylvania fue enmendada para reconocer a sus gobiernos locales el poder de norma local²¹⁵ y en 1.972 la legislatura promulgó la Ley de Norma Local y Planes Opcionales que establece un procedimiento para que los gobiernos locales adopten su Carta Local, eligiendo a una Comisión de Carta Local que estudie la comunidad y proponga una estructura de gobierno comprendida en una Carta Local que se somete a referendo para su aprobación²¹⁶. Esta Carta Local es la Constitución local que define los poderes, las funciones y la

²¹⁵ Constitución de Pennsylvania. Sección 2, artículo IX.

²¹⁶ *City Government in Pennsylvania Handbook*. Governor's Center for Local Government Services. Op. cit., p. 9 y 10.

estructura del gobierno local. También ordena la forma en que se eligen los funcionarios públicos. La Carta Local permite a los ciudadanos construir un gobierno local que se acomode a sus gustos y necesidades especiales, sin limitaciones de las leyes de la legislatura.

La segunda parte de la ley ofrece tres formas de gobierno para que adopten los gobiernos locales. Una forma de Gerente, una forma de Alcalde fuerte con tres variaciones y una forma de Alcalde débil para pequeñas comunidades. Para la adopción de uno de estos planes opcionales el Concejo nombra una Comisión de Carta Local que estudia la posibilidad de adoptar una Carta Local acogiendo una de estas formas de gobierno.

Las comunidades que adoptan una Carta Local con una de las formas opcionales (segunda parte de la Ley), no obtienen el poder de norma local, lo que quiere decir que sus poderes están limitados por lo que permiten las leyes generales. Por el contrario, las comunidades que adoptan Carta Local bajo las provisiones de norma local (primera parte de la ley) tienen poder de norma local y, por lo tanto, pueden legislar localmente sobre todo aquello que no está prohibido por las Constitución federal o estatal, las leyes federales o estatales o la propia Carta Local.

En total 71 gobiernos locales han adoptado Carta Local: seis condados, 19 ciudades, 19 borough y 27 municipios. 11 han adoptado planes opcionales: tres ciudades, dos borough y seis municipios²¹⁷.

²¹⁷ *The Pennsylvania Manual*, 2.007. Volumen 118. Op. cit., Sección 6-7.

b. Condados

De acuerdo con la sección 4 del artículo IX de la Constitución de Pennsylvania, tres comisionados deben ser elegidos en cada condado, en elecciones de distrito único con voto limitado. Los electores tienen sólo dos votos que no pueden acumular. No obstante esta forma de gobierno es obligatoria sólo para los condados que no tienen Carta Local o no han adoptado una forma opcional de gobierno.

De los 67 condados de Pennsylvania sólo Filadelfia es de la primera clase y sólo Allegheny es de la segunda. Otros tres son de la segunda clase A y los otros 62 son de la clase tres a ocho.

De acuerdo con la sección 210 del Código del Condado, enmendado en 1.982, los condados de Pennsylvania se dividen en 9 categorías de acuerdo a su población de la siguiente manera:

Primera clase (1)	1.500.000 habitantes o más
Segunda clase (1)	Entre 800.000 y 1.500.000
Segunda clase A (3)	Entre 500.000 y 800.000
Tercera clase (11)	Entre 210.000 y 500.000
Cuarta clase (7)	Entre 145.000 y 210.000
Quinta clase (9)	Entre 95.000 y 145.000
Sexta clase (24)	Entre 45.000 y 95.000 y aquellos entre 35.000 y 45.000 cuya Junta de Comisionados adopte esta categoría
Séptima clase (5)	Entre 20.000 y 45.000
Octava clase (6)	Menos de 20.000 habitantes

c. Ciudades

De las 56 ciudades de Pennsylvania 53 son de tercera clase, una es de segunda clase A (Scranton), una es de segunda clase (Pittsburgh) y otra es de primera clase (Filadelfia).

Las 53 ciudades de tercera clase de Pennsylvania son comunidades con más de 10.000 habitantes, que entran a pertenecer a esta categoría por referendo. Si la cantidad de habitantes desciende de 10.000 la comunidad no pierde necesariamente la categoría. Las posibles estructuras de gobierno de las municipalidades de tercera clase se encuentran en dos leyes de la legislatura principalmente: el Código de la Ciudad de Tercera Clase de 1.913 y la Ley de Carta Local Opcional para las Ciudades de Tercera Clase de 1.957.

El Código de la Ciudad de Tercera Clase de 1.913, modificado en 1.931, presentó sólo la forma de gobierno de Comisión con la posibilidad de adoptar unas modificaciones. La Comisión (*Council* en la terminología usada por la ley) se compone de cinco miembros elegidos de distrito único (*at-large*) por cuatro años. Los términos se sobreponen. Uno de los comisionados, denominado *Mayor*, es elegido para presidir la Comisión, servir como director del Departamento de Asuntos Públicos (*Public Affairs*), del Departamento de Policía y nombrar los miembros de la Comisión de Planeación y de Renovación.

Se exige que el gobierno tenga por lo menos seis departamentos: Asuntos Públicos, Contabilidad y Finanzas (*Accounts and Finance*), Seguridad Pública (*Public Security*), Calles y Mejoramiento de Lugares Públicos (*Streets and Public Improvements*), y Parques y Propiedad Pública (*Parks and Public Property*). Cada dos años los comisionados intercambian la dirección de los departamentos a su cargo. Excepto por Asuntos Públicos,

la Comisión puede asignar casi cualquier función en cualquier departamento e incluso puede crear tantos departamentos más crea necesario. La Comisión también nombra al Secretario, al Abogado y al Ingeniero. El Tesorero y el Contralor (*Comptroller*), quienes deben ser contadores públicos, son elegidos popularmente por distrito único por términos de cuatro años. El Tesorero recauda los impuestos, el Director del Departamento de Contabilidad y Finanzas es responsable de presentar el presupuesto y rendir cuentas, mientras que el Contralor hace auditorías sobre los gastos del gobierno local. El código tiene una larga lista de funciones²¹⁸. 20 ciudades de las 53 de tercera clase operan bajo la forma de comisión que trata el Código de la Ciudad de Tercera Clase.

Entre 1.957 y 1.972 la legislatura de Pennsylvania tuvo vigente para sus ciudades de tercera clase la Ley de Carta Local Opcional para las Ciudades de Tercera Clase, la cual les permitió a esas ciudades optar por una forma de gobierno de Gerente (*Council-Manager Plan*) o de Alcalde fuerte (*Council-Strong Mayor Plan*) a través de la elección de una comisión de Carta Local (*Charter Commission*). El Código de la Ciudad de la Tercera Clase sigue rigiendo en lo no esclarecido por la Ley de Carta Opcional. Hoy cuatro ciudades de tercera clase funcionan bajo la forma de gobierno de Gerente y 9 bajo la forma de Alcalde que permitió la Ley de 1.957. Por referendo la comunidad puede decidir abandonar su Carta Local y volver a la estructura proporcionada por el Código de la Ciudad de la Tercera Clase.

Bajo la Ley de Carta Local Opcional para las Ciudades de Tercera Clase de 1.957, en la forma de gobierno de Concejo-Alcalde, el Concejo puede tener cinco, siete o nueve concejales, elegidos por distrito único por un término de cuatro años que se superponen. El Alcalde, el Tesorero y el Contralor también se eligen por un término de cuatro años. En la forma de gobierno

²¹⁸ *City Government in Pennsylvania Handbook*. Governor's Center for Local Government Services. Op. cit., p. 7 y 8.

de Concejo-Gerente el Concejo puede tener cinco, siete o nueve miembros, elegidos también por distrito único por un término de cuatro años que se sobreponen. Un Alcalde es elegido por los concejales de los miembros del Concejo o por elección popular. El Gerente puede nombrar y despedir los Directores de Departamento y sus subordinados sin necesidad de acudir al Concejo o al Alcalde²¹⁹.

Las ciudades de la clase segunda A, segunda y primera tiene cada una su Carta Local. Filadelfia, la única ciudad de primera clase, tiene Carta Local otorgada por la Asamblea General desde 1.952. Filadelfia tiene una forma de gobierno de Alcalde fuerte como la mayoría de ciudades grandes de Estados Unidos. Su Concejo tiene 17 miembros, 10 elegidos de distritos uninominales y siete de distrito único en elecciones partidarias. Cada partido político postula un candidato por distrito uninominal y hasta cinco candidatos para los siete escaños elegidos de distrito único. De esta manera se garantiza que el partido minoritario tendrá por lo menos dos escaños del distrito único. El Alcalde, que tiene amplios poderes para nombrar y despedir funcionarios, es asistido por un director de gerencia (*managing director*), que supervisa diez departamentos.

Scranton y Pittsburgh (segunda clase A y segunda clase, respectivamente) son ciudades que funcionaron bajo el Código de la Ciudad de Segunda Clase (*Second Class City Code*) desde 1.901 hasta 1.974, año en que adoptaron sus respectivas cartas locales, razón por la cual ese código es ineficaz aunque no haya perdido validez. Pittsburgh y Scranton tienen una forma de gobierno de Alcalde fuerte. Pittsburgh tiene un Concejo de nueve miembros elegidos de distritos uninominales para periodos de cuatro años.

²¹⁹ Ibidem, p. 9.

También se elige popularmente un Contralor por un término de cuatro años. La estructura de Scranton es muy similar a la de Pittsburgh²²⁰.

d. Boroughs

Hay 960 borough en Pennsylvania, que actualmente no se encuentran divididos en categorías. Los borough tienen la forma de gobierno de Alcalde débil. El Alcalde es elegido popularmente por un término de cuatro años.

El Concejo puede elegirse de distrito único, de distritos uninominales o de distritos plurinominales (máximo dos miembros por distrito). Sus términos se superponen. Existe también la posibilidad de elegir un Concejo de sólo tres miembros. Se elige popularmente también un tasador de impuestos (amenos de que el Condado ejerza esa función), un recaudador de impuestos, tres auditores o un contralor (amenos de que un auditor haya sido nombrado). Más de 200 borough han contratado un Gerente para administrar la comunidad. 19 borough han adoptado cartas locales y dos han adoptado el plan opcional de Gerente, de acuerdo a la ley de Norma Local y Planes opcionales de 1.972²²¹.

e. Municipios

Hay 1.457 municipios de segunda clase y 91 municipios de primera clase. Un municipio de segunda clase puede volverse de primera clase cuando alcanza una densidad de población de 300 habitantes por milla cuadrada y los habitantes deben aprobar el cambio de categoría por referendo. Muchos municipios de primera clase cumplen con esos requisitos pero mantienen su categoría. Los municipios de segunda y primera clase tienen la forma de gobierno de Comisión.

²²⁰ Ibidem, p. 12.

²²¹ *The Pennsylvania Manual*, 2.007. Volumen 118. Op. cit., Sección 6-5.

La Comisión de los municipios de primera y segunda clase recibe el nombre de Junta de Supervisores (*Board of Supervisors*). En los municipios de segunda clase la Junta de Supervisores esta compuesta por tres miembros elegidos de distrito único por términos de seis años. El número de comisionados puede aumentarse a cinco por referendo. Se elige popularmente un recaudador de impuestos, tres auditores y un Abogado.

El número de miembros de la Comisión de los municipios de primera clase puede variar de tres elegidos de distrito único a 15 miembros elegidos de distritos uninominales. Los comisionados son elegidos para términos de cuatro años que se sobreponen. En ambas clases de municipios se nombran por la comisión varios funcionarios como el Secretario, el Jefe de Policía, el Abogado, el Ingeniero, entre otros. Tienen también la posibilidad de contratar a un Gerente (*township manager*).

Bajo la Ley de Norma Local y Planes Opcionales, 12 municipios de primera clase y 15 municipios de segunda clase han adoptado Carta Local y 6 municipios han adoptado formas opcionales de gobierno. Cuatro municipios de segunda clase adoptaron la forma de gobierno de Gerente y un municipio de segunda clase (*Bensalem*) y otro de segunda clase (*Bristol*) adoptaron la forma de gobierno de Alcalde fuerte;??i?i (*Executive-council optional plan*)²²².

²²² Ibidem, Sección 6-6.

3.2. GOBIERNOS LOCALES DE ALGUNAS CIUDADES DE ESTADOS UNIDOS

Para finalizar esta primera parte, se estudiarán las cartas locales de Los Ángeles, California, de la Ciudad de Oxford, Ohio, de Concord, Massachusetts y de Upper st. Claire, Pennsylvania.

a. Carta Local de Los Ángeles, California

Los Ángeles es la segunda ciudad más grande Estados Unidos después de Nueva York con casi cuatro millones de habitantes.

Tradicionalmente el Concejo de Los Ángeles fue la institución pública que dominó políticamente la ciudad. La primera Carta Local de Los Ángeles del año 1.989 proveía una forma de gobierno de Alcalde débil con concejales elegidos de distritos uninominales. En 1.903 se creó un sistema de meritos manejado por una Comisión de Servicio Civil para administrarlo, lo que disminuyó el poder del Concejo. En 1.909 la Carta fue enmendada para elegir a los concejales de distrito único en elecciones no partidarias y evitar el *gerrymandering* que mantenía un sistema de corrupción, terminando con la competencia partidaria en la ciudad. En 1.925 la ciudad adoptó una nueva Carta que estableció una forma de gobierno de Alcalde fuerte y mantuvo el sistema no partidario, aunque el Concejo continuó teniendo gran influencia sobre el gobierno local. En 1.951 la ciudad adoptó un referendo que le permitió contratar un Administrador (*City Administrative Officer* o CAO) responsable ante el Concejo y el Alcalde. En 1.968 se convocó una Comisión de Carta Local (*Charter Commission*) que buscaba adoptar una nueva Carta que fortaleciera al Alcalde y que el Administrador fuera responsable sólo ante el Alcalde, pero la Carta propuesta fue vencida en referendo en 1.970 y en 1.971. No obstante, una serie de reformas y directores de departamento abogaban cada vez más por la independencia

de los departamentos de las maquinarias burocráticas del Concejo. Otra preocupación a lo largo del siglo también fue el poder excesivo que ejercían las comisiones²²³.

En 2.000 Los Ángeles adoptó una nueva Carta Local. La Carta se adoptó para evitar la iniciativa separatista del Valle de San Fernando, que buscaba crear su propio gobierno local. Por una coalición bipartidista de la legislatura de California en 1.997 se pasó una ley que derogó el veto que el Concejo de California tenía sobre la iniciativa separatista del Valle de San Fernando. Con el objeto de mantener a la ciudad unida, el Concejo nombró una Comisión de Carta Local y el Alcalde convocó a elecciones para elegir otra. Ambas Comisiones compitieron por redactar la mejor Carta entre 1.997 y 1.999, pero al final se unieron y sometieron a referendo la Carta Local que hoy tiene la ciudad de Los Ángeles. Esta Carta aumenta los poderes del Alcalde, permite al Concejo bloquear las decisiones de las comisiones y creó Concejos de Vecinos (*Neighborhood Councils*) que complementan las funciones del gobierno local²²⁴.

Hoy Los Ángeles tiene una forma de gobierno de Alcalde fuerte con Administrador (CAO). Los Ángeles elige popularmente un Concejo de 15 miembros, al Alcalde, al Contralor (*Controller*) y al Abogado (*Attorney*). Las elecciones son no partidarias. En 1.911 se enmendó la Constitución de California y se ordenó que todas las elecciones locales se hicieran de manera no partidaria, aunque en 1.909 Los Ángeles ya había adoptado esa decisión²²⁵.

²²³ Raphael J. Sonenshine. *Los Ángeles: Structure of a City Government. The League of Women Voter of Los Ángeles*. 2.006, p. 26 y ss. http://www.lwvlosangeles.org/files/Structure_of_a_City.pdf

²²⁴ Ibidem, p. 37.

²²⁵ Ibidem, p. 21.

Las principales normas locales que regulan el funcionamiento del gobierno local de Los Ángeles son su Carta Local, el Código Municipal, el Código de Elecciones y el Código Administrativo.

El Alcalde es elegido por un término de cuatro años y puede ser reelegido por una vez. El Alcalde tiene principalmente los siguientes poderes:

- Poder de veto sobre las leyes locales que promueva el Concejo,
- Poder de veto sobre acciones judiciales iniciadas por el Concejo,
- Poder para nombrar y remover a los miembros de la mayoría de las comisiones,
- Poder para nombrar y remover la mayoría de los Directores de Departamento (*General Managers*),
- Poder para promover la reorganización de los Departamentos,
- Poder para dirigir operaciones de emergencia,
- Poder de representación en relaciones intergubernamentales,
- Poder para preparar el presupuesto anual, y
- Poder para emitir directivas ejecutivas obligatorias.

El Alcalde tiene bajo su mando varios cargos de libre nombramiento y remoción, no sujetos a los procedimientos de la Comisión de Servicio Civil. Entre ellos están los diputados (*deputy mayors*), los asistentes (*assistants*), personal de relaciones públicas (*public relations staff*), entre otros²²⁶.

El Concejo consiste en 15 miembros elegidos por términos de cuatro años que se sobreponen, elegidos por distritos uninominales y pueden ser reelegidos por una vez. Los candidatos de cada distrito se eligen en elecciones primarias no partidarias por mayoría. Es decir, si un candidato recibe en primarias más de la mitad de los votos, ése candidato gana la

²²⁶ Ibidem, p. 41 y ss.

representación al Concejo por el distrito, sin necesidad de realizar elecciones generales. Pero, si ningún candidato alcanza esa mayoría, se convoca a elecciones generales (o segunda vuelta) entre los dos candidatos más votados en primarias. Los candidatos se nominan con peticiones (*Declaration of Intention of Candidacy*) presentadas ante el Secretario, firmadas por 500 ciudadanos y deben pagar una tarifa, pero pueden presentar 1.000 firmas extra en lugar de pagar la tarifa²²⁷. El Concejo está encargado de revisar los límites de los distritos cada diez años de tal manera que la población en cada uno de ellos sea lo mas igual posible, y emitir una ordenanza determinando esos límites, la cual debe ser firmada por el Alcalde. El Concejo puede nombrar comités permanentes o especiales y debe reunirse por lo menos tres veces por semana²²⁸.

El Contralor administra el pago de los funcionarios del gobierno local a través de cheques y controla los gastos. También realiza audiencias de desempeño (*performance audits*) a los departamentos del gobierno local y sus programas. El Contralor trabaja conjuntamente con el Tesorero y el Administrador para supervisar las finanzas de la ciudad. El Tesorero administra los recursos públicos y el Administrador se encarga de administrar la deuda del gobierno local²²⁹.

El Abogado y los funcionarios del Departamento de Derecho tienen tres funciones: representar legalmente a la ciudad en controversias judiciales, servir como asesores legales a los funcionarios de la ciudad, y perseguir penalmente los delitos cometidos en el territorio de la ciudad, conjuntamente con el Abogado del Condado de Los Ángeles. Esta oficina

²²⁷ Ibidem, p. 157 y ss.

²²⁸ Ibidem, p. 46 y ss.

²²⁹ Ibidem, p. 52.

hoy tiene más de 500 abogados, sujetos a los procedimientos de la Comisión de Servicio Civil²³⁰.

El Administrador (CAO) es nombrado por el Alcalde, con aceptación del Concejo. Debe tener cinco años de experiencia en los últimos diez para acceder al cargo²³¹. La oficina del Administrador tiene las siguientes funciones:

- Sirve como central de investigación para buscar funcionarios de calidad que integren las oficinas de libre nombramiento del gobierno local,
- Se encarga de realizar estudios, reportes y proyectos,
- Le ayuda al Alcalde a preparar el presupuesto y le ayuda al Concejo a analizarlo,
- En el curso del año fiscal es el jefe financiero de consulta (*Chief Financial Adviser*),
- Es el jefe de riesgo de gerencia (*Chief Risk Management*), encargado de identificar, evaluar, controlar y financiar las actividades que implican riesgos financieros para el gobierno local. Esta labor puede implicar la compra de seguros, y
- Representa a la ciudad en negociaciones con los sindicatos.

Los Directores de Departamento (*General Managers*) son nombrados por el Alcalde con excepción de los directores del Departamento de Pensiones y del Departamento de Propiedad, quienes son nombrados por sus respectivas comisiones con aceptación del Concejo y el Alcalde. Cuando un Director o el Administrador son removidos por el Alcalde, aquellos pueden

²³⁰ Ibidem, p. 53 y ss.

²³¹ Ibidem, p. 56 y ss.

apelar al Concejo para que se interponga en la decisión del Alcalde con las dos terceras partes de los votos de sus miembros²³².

Los departamentos pueden estar administrados:

- Por comisiones de ciudadanos,
- Por comisiones de ciudadanos que nombran un director, o
- Por un director nombrado por el Alcalde y una comisión de ciudadanos con funciones consultivas únicamente.

Las comisiones de ciudadanos (*Citizen Boards and Commissions*), de acuerdo con la Carta Local, se crean para reflejar la diversidad de la ciudad en cuestiones de raza, género, edad, orientación sexual, etcétera²³³. Las comisiones son la voz de los ciudadanos en asuntos específicos del gobierno local. Sus funciones varían según el departamento al cual se vinculan. Las comisiones de ciudadanos son creadas por la Carta Local o por ordenanza del Concejo, y sus miembros son nombrados por el Alcalde y confirmados por el Concejo por términos de cinco años, amenos que la Carta o la ordenanza ordene algo distinto. Algunas de estas comisiones deben ser nombradas de los vecinos de áreas específicas, por ejemplo, la Comisión del Aeropuerto Internacional de Los Ángeles. La Carta Local creó 15 comisiones y el Concejo por su cuenta ha creado más de 35. Estas comisiones pueden estar vinculadas a departamentos específicos o pueden ser independientes (*Free-Standing*)²³⁴.

Los Ángeles cuenta con un sistema de participación ciudadana alrededor de Concejos de Vecinos. Los Concejos de Vecinos están coordinados por el Departamento de Fortalecimiento de la Vecindad (*Department of*

²³² Ibidem, p. 70 y ss.

²³³ Carta Local de Los Ángeles, sección 501e.

²³⁴ *Los Ángeles: Structures of a City Government*. Raphael J. Sonenshine, op. cit., p. 64 y ss.

Neighborhood Empowerment o *DONE*) y la Junta de Vecinos Comisionados (*Board of Neighborhood Commissioners* o *BONC*) compuesta por siete miembros y con funciones consultivas. Los Concejos de Vecinos organizan para sí mismos el sistema electoral por el que eligen a sus miembros, los métodos por los que toman decisiones y los territorios que comprenden, que no pueden sobreponerse con los de otros. Los Concejos de Vecinos que se proponen organizar pasan la iniciativa al Departamento de Fortalecimiento de la Vecindad y a la Junta de Vecinos Comisionados para su certificación, para lo cual deben reunir de 200 a 500 firmas. El sistema electoral no puede permitir que un miembro del Concejo de Vecinos permanezca por más de ocho años en esa posición. El Departamento puede oponerse a la iniciativa por no cumplir con los requisitos exigidos, decisión que puede apelarse ante el Concejo de la ciudad, que puede revocar la oposición con dos terceras partes de los votos de sus miembros. En la práctica los Concejos se establecen con áreas de no menos de 20.000 vecinos. Los Concejos de Vecinos tienen fácil acceso a información sobre las decisiones que se tramiten en las distintas instancias del gobierno local y tienen oportunidades formales para influir en esas decisiones. En 2.004 el Departamento otorgó certificación a 85 de las 97 iniciativas de Concejos de Vecinos, que comprenden más de tres millones de ciudadanos²³⁵.

b. Carta Local de la Ciudad de Oxford, Ohio

La Ciudad de Oxford está ubicada en el Condado Butler, en Ohio. Es una ciudad universitaria. Tiene aproximadamente 22.000 habitantes y 6.3 millas de territorio²³⁶.

De acuerdo con la Carta Local de la Ciudad de Oxford²³⁷, esta ciudad tiene forma de gobierno de Concejo-Gerente. Su Concejo se compone de siete

²³⁵ Ibidem, p. 156 y ss.

²³⁶ Página web oficial de la Ciudad de Oxford: <http://www.cityofoxford.org/index.asp>

miembros elegidos en elecciones no partidarias de distrito único por pluralidad (sin segunda vuelta), por términos de cuatro años que se sobreponen. Cada 2 años el Concejo elige de sus propios miembros un Alcalde con funciones formales y ceremoniales, pero con la misma autoridad que los otros concejales.

La autoridad electoral de la comunidad es la Junta de Elecciones del Condado, quien recibe las peticiones de los ciudadanos que pueden nominarse solamente a través de peticiones firmadas por un mínimo de 50 ciudadanos pero menos de 100. No hay elecciones primarias. Se permiten candidatos *write-in*²³⁸ cuando los candidatos son menos de 7. Cada candidato nombra un observador (*watcher*) y un retador (*challenger*) en cada puesto de votación ante la Junta de Elecciones del Condado que supervisan la votación y el conteo de votos el día de las elecciones²³⁹.

El Concejo contrata al Gerente basado en su trayectoria académica y experiencia. El Gerente no tiene que ser residente de la comunidad al momento de su contratación pero debe residir en la comunidad desde que ocupe el cargo. Los concejales no pueden ser contratados para ocupar el puesto de Gerente hasta dos años después de dejar el cargo. Cuando el Concejo, por la mayoría de los votos de sus miembros, se dispone despedir al Gerente, debe notificarlo por una resolución preliminar 30 días antes de la adopción de la decisión, que puede optar por su suspensión y la contratación de un Gerente provisional. El Gerente puede solicitar que se efectúe una Audiencia Pública para que el Concejo reconsidere su decisión. Si el Gerente renuncia, él debe llegar a un acuerdo con el Concejo sobre la fecha del abandono del cargo. Los concejales no tienen ninguna autoridad sobre las autoridades ejecutivas a cargo del Gerente, excepto en

²³⁷ Carta Local de Ciudad de Oxford, Ohio. <http://www.cityofoxford.org/Files/2007%20City%20Charter.pdf>

²³⁸ Los electores pueden escribir el nombre de un candidato no nominado en el tarjetón electoral. El candidato debe haberse inscrito en la lista de candidatos *write-in* previamente a las elecciones.

²³⁹ Carta Local de Ciudad de Oxford, Ohio. Artículo 9.

desarrollo de una investigación. Si un concejal interfiere con el nombramiento o la remoción de un funcionario a cargo del Gerente, el Concejo debe declarar la vacancia de esa curul²⁴⁰.

La Carta Local creó el Departamento de Finanzas (*Finance Department*) y el de Derecho (*Law Department*), cuyos Directores son nombrados por el Concejo. El Concejo puede crear otros departamentos por ordenanza después de consultar al Gerente, cuyos directores serán nombrados por él. Una sola persona puede estar encargada de la dirección de dos o más departamentos y el Gerente puede ser director de uno o más departamentos si lo aprueba el Concejo²⁴¹.

La Carta creó dos comisiones y dos juntas: la Comisión de Servicio Civil (*Civil Service Commission*), la Comisión de Planeación (*Planning Commission*), la Junta de Recreación (*Recreation Board*) y la Junta de Apelaciones de Zonificación (*Board of Zoning Appeals*). El Concejo fija su organización y el salario de sus miembros, y puede crear y suprimir por ordenanza otras comisiones, comités y juntas cuando lo crea necesario. El Gerente es miembro *ex-officio* sin voto de todas estas corporaciones excepto de la Comisión de Servicio Civil²⁴².

Todos los funcionarios de la comunidad excepto los elegidos popularmente, el Gerente y sus asistentes, el Secretario, los directores de departamento, los miembros de comisiones, entre otros, están sujetos a un sistema de méritos para su vinculación, permanencia y ascensión en los cargos del gobierno local. La Comisión de Servicio Civil (*Civil Service Commission*), compuesta por cinco ciudadanos nombrados por el Concejo por términos

²⁴⁰ Ibidem, artículo 4.

²⁴¹ Ibidem, artículo 5.

²⁴² Ibidem, artículo 8.

de tres años, se encarga de regular el funcionamiento del sistema de méritos.

La Comisión de Planeación (*Planning Commission*) está compuesta por siete miembros nombrados por el Concejo de los cuales dos deben ser concejales nombrados por un año y los otros cinco ciudadanos de la comunidad. Los ciudadanos son nombrados por términos de cinco años que se sobreponen. La comisión se encarga de la zonificación y la regulación del uso del territorio de la comunidad, hace el mapa oficial del territorio del gobierno local, hace el plan global (*Comprehensive Plan*) y lo hace cumplir, y adelanta investigaciones y reportes.

La Junta de Apelaciones de Zonificación (*Board of Zoning Appeals*), compuesta por cinco ciudadanos nombrados por términos de tres años por el Concejo, revisa resoluciones impuestas por las autoridades del gobierno local en ejecución de la ordenanza de zonificación. Esta Junta también atiende quejas y toma decisiones sobre las licencias de construcción otorgadas y puede hacer excepciones a la aplicación de las normas de zonificación en casos específicos “*to afford justice and avoid unreasonable hardship to property owners*”²⁴³.

La Junta de Recreación (*Recreation Board*), compuesta por cinco ciudadanos nombrados por el Concejo por un término de tres años, se encarga de recomendar al Concejo la adopción de planes, parques e instalaciones de recreación. Esta Junta está encabezada por el Director de Recreación nombrado por el Gerente.

²⁴³ Para garantizar justicia y evitar perjuicios injustificados a los propietarios. *Ibidem*. Sección 8.09.

c. Carta Local de Concord, Massachusetts

Concord, ubicado en el Condado Middlesex, Massachusetts, tiene una población aproximada de 16.000 habitantes. La forma de gobierno de Concord es una combinación de Asamblea General y Gerente.

De acuerdo con la Carta Local de Concord²⁴⁴, adoptada en 1.952, la Asamblea General debe elegir a los siguientes funcionarios:

- Un moderador por término de un año,
- Cinco elegidos (*selectmen*) por términos de tres años que se sobreponen, y
- Cinco miembros del Comité Escolar por términos de tres años que se sobreponen.

En el evento de que hayan vacantes en la Junta de Elegidos o en el Comité Escolar se debe convocar a sesión extraordinaria de la Asamblea para llenar esas vacantes, amenos que falten menos de 100 días para convocar la Asamblea General ordinaria y permanezcan por lo menos tres miembros en la corporación²⁴⁵.

La Junta de Elegidos debe contratar a un Gerente (*Town Manager*). El gerente se contrata por términos de tres años y debe ser “*a person especially fitted, in their opinion, by education, training and experience to perform the duties of the office. The town manager shall be appointed without regard to his political beliefs*”²⁴⁶. Ningún funcionario después de ocupar su cargo por más de dos años puede ser contratado como Gerente.

²⁴⁴ Carta Local de Concord: http://www.concordma.gov/Pages/ConcordMA_Bylaws/charter

²⁴⁵ *Ibidem*. Sección 1.

²⁴⁶ Una persona especialmente apropiada, en su opinión (de la Junta de Elegidos), por su educación, su entrenamiento y su experiencia en el desempeño del cargo. El Gerente debe ser nombrado sin tener como referencia sus creencias políticas. *Ibidem*, Sección 5.

Al momento de tomar juramento el Gerente debe tomar un bono a favor de la comunidad en garantía de su rectitud en el desempeño del cargo, por la cantidad de dinero que fije la Junta de elegidos. La Junta de Elegidos puede despedir al Gerente por el voto a favor de la mayoría de sus miembros, siguiendo procedimientos muy similares a los de la Ciudad de Oxford en Ohio²⁴⁷.

La Junta de Elegidos, el Gerente, el Moderador y el Comité Escolar nombran el resto de cargos de la comunidad²⁴⁸. Las cualidades para aspirar a esos cargos, sus términos, sus poderes, sus deberes, y sus responsabilidades se fijan en normas aprobadas por la Asamblea General.

La Junta de Elegidos debe nombrar, además del Gerente:

- Un Comité de Bibliotecas,
- Una Junta de Planeación,
- Una Junta de Apelaciones,
- Un Contador,
- Un Fideicomisario de Donaciones,
- Una Junta de Personal,
- Un Comité de Ceremonias Públicas y Celebraciones,
- Oficiales de Elecciones, y
- Registradores.

La Junta de Elegidos también debe nombrar otros funcionarios y miembros de Juntas y Comités que le ordene una norma aprobada en la Asamblea General, y puede crear los comités especiales que considere

²⁴⁷ Ibidem, Sección 7.

²⁴⁸ Ibidem, Sección 2 B, C y D.

necesarios. La Junta de Elegidos con la mayoría de los votos a favor de sus miembros puede iniciar investigaciones sobre cualquier funcionario, Comité o Junta nombrado por esa corporación o el Gerente. La Junta de elegidos puede remover del cargo, como resultado de esta investigación, a cualquier funcionario nombrado por esa corporación, excepto el Secretario. La Junta de elegidos también debe nombrar obligatoriamente dos comités especiales en intervalos de tiempo no mayores a 10 años, que deben presentar un informe con recomendaciones específicas. El primero es un comité para la revisión y la recodificación del Código de Zonificación (*Zonning bylaw*) y del Código de Construcciones (*Building Code*). Y el otro es un comité para revisar y recodificar todas las otras normas de la comunidad.

El Gerente debe nombrar por mérito e idoneidad, con aprobación de la Junta de Elegidos, y puede remover con justa causa a los siguientes funcionarios:

- Un secretario,
- Un tesorero,
- Un recaudador de impuestos,
- Una Junta de Tasadores de Impuestos de cinco miembros, y
- Todos los otros funcionarios y miembros de Juntas y comités no designados a la Junta de Elegidos, el Comité Escolar o el Moderador.

El Gerente puede ejercer cualquiera de estos cargos si lo permite la Junta de Elegidos.

El Moderador debe nombrar un Comité de Finanzas (*Finance Committee*) y otros funcionarios, juntas y comités que le ordene una norma local aprobada por la Asamblea General.

El 20% de los electores pueden firmar una petición solicitando que se agregue un artículo a la Agenda de la Asamblea General para que se someta a votación la revocación de la Carta Local. Sólo se requiere la mayoría de votos a favor para que se revoque la Carta, caso en el cual Concord volvería a la anterior estructura de gobierno que tenía antes de la adopción de su Carta²⁴⁹.

d. Carta Local de Upper st. Clair, Pennsylvania

Upper st. Claire es un municipio de primera clase en el Condado Allegheny, Pennsylvania. Tiene una población aproximada de 20.000 habitantes²⁵⁰.

Esta comunidad tiene una forma de gobierno de Comisión combinada con Gerente. De acuerdo a la Carta Local de Upper st. Claire²⁵¹, la Comisión está compuesta por siete miembros, dos elegidos de distrito único y cinco de distritos uninominales, todos elegidos por términos de cuatro años que se sobreponen. El salario de los comisionados no puede exceder los 2.000 dólares anuales mientras que la comunidad no exceda los 25.000 habitantes, momento en el cual el salario puede ser incrementado a 3.000 dólares anuales. Los procedimientos para las elecciones y nominaciones en la comunidad hacen remisión a las leyes generales de Pennsylvania. A la Comisión y a los comisionados individualmente les está prohibido nombrar o remover los funcionarios a cargo del Gerente o darles órdenes, aunque pueden comunicar al Gerente sus preferencias e inquietudes sobre esos funcionarios²⁵².

²⁴⁹ Ibidem, Sección 21.

²⁵⁰ Página web oficial de Upper St. Clair. <http://www.twpusc.org/>

²⁵¹ Carta Local de Upper St. Clair. <http://www.twpusc.org/gov/code/charter.pdf>

²⁵² Ibidem, artículo 3.

La Comisión debe reunirse por lo menos una vez al mes. La Comisión debe o puede adoptar las siguientes medidas por voto mayoritario de sus miembros²⁵³:

- Adoptar medidas sobre zonificación,
- Adoptar o cambiar el mapa oficial,
- Desarrollo y uso del suelo,
- Imposición de impuestos o fijación de su tarifa,
- El presupuesto anual,
- Aumentar la deuda del gobierno local a más de 100.000 dólares,
- Contratar el Gerente,
- Nombrar al Abogado,
- Aprobar contratos que excedan 50.000 dólares,
- Contratar funcionarios que tengan lazos familiares o de sangre con alguno de los comisionados, y
- Adoptar y modificar códigos y ordenanzas en general, entre otras medidas.

Si la Comisión quiere despedir al Gerente debe seguir un procedimiento similar al descrito en las anteriores dos comunidades²⁵⁴.

El Código Administrativo que hace la Comisión contiene las funciones de la Comisión, los departamentos, los funcionarios y las comisiones de la comunidad²⁵⁵.

²⁵³ Ibidem, artículo 4.

²⁵⁴ Ibidem, artículo 6.

²⁵⁵ Ibidem, artículo 8.

IV. SISTEMAS ELECTORALES

Es importante estudiar los sistemas electorales a nivel local en Estados Unidos debido a que cada forma de gobierno propuesta por los estados a sus gobiernos locales conlleva un sistema electoral.

Por elección popular las comunidades locales pueden elegir funcionarios del poder legislativo (concejales, comisionados, supervisores, etcétera), del poder ejecutivo (alcalde, *chairman*, etcétera), del poder judicial (jueces de paz y jueces estatales), funcionarios administrativos (secretario, tesorero, abogado, etcétera) y miembros de las juntas de distritos especiales. Este capítulo describirá los métodos más implementados en Estados Unidos para elegir los miembros de los cuerpos legislativos locales. El escrito se limita a los cuerpos legislativos locales y excluye la elección de otras instancias debido a la riqueza electoral de esos organismos y a que es una institución común a todas las formas de gobierno.

Sucintamente, se estudiarán primero las elecciones partidarias (*partisans*) y las no partidarias (*no partisans*). Luego se estudiarán los tres métodos principales de nominación de candidatos, es decir, la petición, los *caucus* y las primarias. Posteriormente se estudiarán los métodos principales de elección, es decir, por distrito único, por distritos uninominales y por distritos plurinominales. Para finalizar, se estudiará la ‘Ley del Derecho al Voto’ de 1.965 (*Voting Rights Act*) y el importante impacto que ha tenido en las elecciones locales.

1. Finalidad de los sistemas electorales

El propósito de los distintos instrumentos de elección es lograr la mejor representatividad de los intereses de una comunidad, de tal manera que se encuentre en el cuerpo legislativo local un molde o representación a escala

de los problemas y las propuestas de la sociedad²⁵⁶. Los representantes elegidos deben ser capaces de solucionar esos problemas y llevar a cabo esas propuestas de la manera más equitativa y eficaz²⁵⁷.

Pero los intereses de una comunidad son muy diversos. Hay intereses comunes, intereses sectoriales, intereses personales, etcétera. El método de elección usado en una comunidad determina cómo estos intereses serán representados en el cuerpo legislativo local, determina qué candidatos se verán atraídos a participar en las elecciones, determina qué tipo de votantes se verán atraídos a las urnas y determina el nivel de responsabilidad de los políticos electos y su cercanía a la gente.

Sin embargo, como se anotó anteriormente, no cualquier método es efectivo en cualquier tipo de sociedad. “No hay ningún sistema ideal o teóricamente superior que pueda pasar sin más el *test* de la comprobación histórico-empírica. (...) El mejor sistema es el que mejor se adapta a estas circunstancias cambiantes”²⁵⁸. Una serie de normas electorales inadecuadas para un tipo determinado de sociedad pueden hacer de las elecciones locales un sistema antidemocrático de elegir a funcionarios públicos. Es decir, no basta que sea posible votar para que una sociedad sea democrática.

De acuerdo con las Naciones Unidas, un sistema electoral debe posibilitar lo siguiente:

²⁵⁶ Austin Ranney y Willmoore Kendall. *La Democracia y el Sistema de los Partidos Políticos en Estados Unidos*. Traducción de Julio Barrancos Money. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1.958, p. 82 y 83.

²⁵⁷ Dieter Nohlen (editor). *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 1.993, p. 391.

²⁵⁸ Dieter Nohlen. *Sistemas Electorales en su Contexto*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México D. F., 2.008, p. 5.

- Debe permitir que la sociedad se refleje en el grupo de representantes electo,
- Debe ser asequible y sostenible,
- Debe ser práctico,
- Debe ser comprensible para los votantes, los partidos políticos y la sociedad en general,
- Debe ser aceptado por las distintas fuerzas políticas y no construido para dar ventaja a un partido o candidato determinado, y
- Debe promover la inclusión de grupos políticos diversos, de géneros, de etnias y minorías en general²⁵⁹.

En Estados Unidos las elecciones para llenar los puestos públicos de los gobiernos locales se encuentran reguladas por leyes estatales que deben obedecer todos los gobiernos locales. Las leyes ordenan procedimientos generales y diversos sistemas electorales vinculantes para las elecciones locales que se celebren en el Estado. Por ejemplo, en Alabama las ciudades de menos de 300.000 habitantes no están obligadas a hacer elecciones primarias, pero deben adelantar elecciones no partidarias²⁶⁰. Además, cada forma de gobierno que ofrecen los estados a sus gobiernos locales tiene impacto directo sobre la conformación del cuerpo legislativo, porque establece su método de elección, los términos de duración de sus integrantes, etcétera.

Respecto a las comunidades con poder de norma local, que tienen la facultad de regular localmente las elecciones en todo aquello que no esté prohibido por el Estado, su Carta Local contiene el método electoral usado

²⁵⁹ *United Nations Assistance Mission for Iraq. Governorate Council Elections: Considerations for an Electoral System*. P. 5.
http://www.uniraq.org/documents/UNAMI_Considerations%20for%20an%20Electoral%20System%20Feb%202008.pdf

²⁶⁰ Sección 11-46-3, Código de Alabama.

en el gobierno local para conformar su cuerpo legislativo. Naturalmente, la Carta puede permitir que la ley general regule las elecciones locales.

2. Elecciones partidarias y no partidarias

Las elecciones no partidarias tienen origen en las iniciativas progresistas de inicios del siglo XX. Las elecciones no partidarias “se fundaban en la teoría de que los gobiernos locales eran corporaciones en lugar de cuerpos políticos y que las cuestiones del gobierno local eran de naturaleza administrativa más que política, por lo que los funcionarios debían semejar más a hombres de negocios que a políticos”²⁶¹. Boston, en 1.909, fue la primera ciudad en implementar esta forma de elegir a sus funcionarios públicos. Este tipo de elecciones es popular en las ciudades y en los condados²⁶², pero es menos popular en las elecciones del nivel estatal y son impracticables en el nivel nacional.

La diferencia entre las elecciones partidarias y no partidarias radica en el tipo de candidatos que incentiva a participar. Las elecciones partidarias fomentan la competencia de los partidos locales por el control del gobierno local y la implementación de sus programas de gobierno. Las elecciones no partidarias fomentan la competencia entre ‘legisladores profesionales’ no pertenecientes a partidos políticos que presentan soluciones a problemas concretos de la comunidad.

En las elecciones partidarias se permite con mayor libertad la propaganda y el apoyo político abierto de los candidatos y sus partidos, mientras que en las elecciones no partidarias se prohíbe a los partidos nominar

²⁶¹ George S. Blair. *El gobierno local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 143.

²⁶² El 60% de los 15 condados más populosos de Estados Unidos tienen elecciones no partidistas para elegir el cuerpo legislativo del Condado, entre los que se cuentan el Condado Los Ángeles de California, el Condado Cook en Illinois y el Condado Miami-Dade en Florida. *Metropolitan King county council. Von Reichbauer Calls for Non-Partisan County Government*. Pg. 2. <http://soundpolitics.com/PVRNP.pdf>

candidatos, sea por *caucus* o por elecciones primarias, y se prohíbe que en la tarjeta electoral se identifique a los candidatos con partidos políticos.

Este sistema desincentiva la existencia de partidos políticos y fortalece las candidaturas independientes. Usualmente se usan elecciones primarias no partidarias y nominaciones por petición para postular ‘candidatos independientes’. Una lógica común entre los que apoyan las elecciones no partidarias es que “*there is no such thing as a Republican pothole or a Democratic stop light*”²⁶³. Es decir, no hay una forma partidista de proveer los servicios que las comunidades requieren. Siguiendo esta lógica, los miembros de las comisiones de los distritos especiales, cuando son elegidos popularmente, se eligen en elecciones no partidarias²⁶⁴.

Efectivamente, las elecciones no partidarias pueden debilitar los partidos políticos, debido a que se reducen los incentivos para el reclutamiento²⁶⁵. Las elecciones no partidarias permiten que candidatos que no están tradicionalmente apoyados por partidos políticos puedan aspirar más concurrentemente a los cargos públicos, aunque se ha criticado que la carga económica es mayor para esos candidatos, fomentando la postulación sólo de candidatos de clases altas.

Una ventaja manifiesta de las elecciones no partidarias es que, una vez en el cargo, los funcionarios no quedan atados a las exigencias del partido en la toma de decisiones, disminuyendo así el patronazgo político, los sistemas clientelistas y las cuotas burocráticas. Sin embargo, nada evita que las lealtades partidarias se reemplacen por favores personales.

²⁶³ En las calles, no hay tal cosa como un ‘hueco’ republicano o un semáforo demócrata. *Metropolitan King county council. Von Reichbauer Calls for Non-Partisan County Government*. Op. cit., p. 1.

²⁶⁴ George S. Blair. *El gobierno local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 251 y 261.

²⁶⁵ Ibidem, p. 144.

Las elecciones sin partidos políticos no son imposibles. Esencialmente porque no se elimina el carácter político de las elecciones²⁶⁶. Cada candidato impulsa su propia campaña política. Y aunque sí se pretende suprimir el elemento partidario, en un intento por desaparecer las burocracias disfuncionales y la falta de cooperación entre partidos, los pueden estar afiliados a un partido político, aunque no obtengan del partido ningún tipo de respaldo ni puedan identificarse como miembros de ése partido el día de las elecciones. La supervisión de la transparencia de las elecciones, por supuesto, no está a cargo de partidos políticos. Está a cargo de corporaciones conformadas por miembros de perfil neutral y profesional.

Las elecciones no partidarias no funcionan en sociedades demasiado politizadas, debido a que hace falta voluntad política para que los partidos locales y los candidatos a puestos públicos cumplan de buena fe las restricciones propias de este tipo de elecciones.

Con este sistema no se pretende eliminar los partidos políticos. Los candidatos pueden pertenecer a un partido político pero se desmotiva el uso propagandístico del partido. La diferencia práctica radica en que los candidatos en elecciones no partidarias en su campaña política muestran como propaganda sus méritos personales y sus objetivos específicos en el gobierno. Aunque sus políticas pueden tener una tendencia partidaria, no están explícitamente respaldados por un partido político. En las elecciones partidarias los candidatos sí están respaldados por el apoyo explícito del partido, su ideología y su programa de gobierno.

Una crítica común y fundamentada a las elecciones no partidistas es que exigen a los votantes informarse mejor sobre los candidatos que pretenden

²⁶⁶ Ibidem, p. 138.

ocupar los puestos públicos, debido a que no es posible identificar a un candidato con una ideología partidista, lo que puede disminuir la asistencia de los votantes a las urnas y la representación de los sectores menos desarrollados de la sociedad²⁶⁷. Este argumento, aparentemente adverso a la naturaleza de las elecciones no partidarias, se torna en uno que fundamenta su conveniencia, porque una sociedad más informada y educada fortalece los sistemas democráticos²⁶⁸. Por esto mismo, las elecciones, sean partidistas o no partidistas, deben acompañarse de mecanismos prácticos, sencillos, concisos, unificados y de fácil acceso a los ciudadanos para informarlos sobre el perfil de los candidatos²⁶⁹.

Una de las características de las elecciones partidistas es que pueden pronosticar el triunfo de sus candidatos sólo por la popularidad del partido en la comunidad. En cambio, en elecciones no partidistas la competencia aumenta entre los candidatos, porque cada uno debe esforzarse por sí mismo para convencer a los votantes de la conveniencia de su elección, sin el respaldo de la popularidad del partido. La corriente pro-partidaria afirma, en cambio, que las elecciones no partidarias desmotivan la participación política de candidatos porque no tienen acceso a una plataforma de partido que impulse su candidatura.

Aunque se ha comprobado en algunos casos que las elecciones no partidarias disminuyen las candidaturas la concurrencia de los ciudadanos a las urnas, es normal que los ciudadanos que se toman el trabajo de votar en elecciones no partidarias tengan que estudiar los

²⁶⁷ Deborah Goldberg. *Brennan Center for Justice, NYU School of Law. Director Democracy Program*. P. 1. http://brennan.3cdn.net/e99986f3c21bf6601f_c3m6ii8zz.pdf

²⁶⁸ George S. Blair. *El gobierno local en los Estados Unidos*, op. cit., p. 170 y ss. Sheldon S. Wolin. *Política y Perspectiva: Continuidad y Cambio en el Pensamiento Político Occidental*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1.973, p. 273 y ss.

²⁶⁹ Ejemplo de una circular para dar a conocer a los votantes el perfil de los candidatos a un distrito escolar. <http://www.cfisd.net/newsmedia/inside/Inside0603-trustee.pdf>

perfiles de esos candidatos. Por eso es más factible que en elecciones no partidarias los ganadores tengan un perfil más profesional y más cívico, y que su administración tenga mayor tendencia a servir a la comunidad en general. La participación masiva en las elecciones no es garantía de que los ganadores serán buenos administradores del gobierno local. En el sentido contrario, una concurrencia baja en la que participan electores ilustrados hace más factible que los ganadores sean diestros y expertos.

3. Elecciones partidarias y no partidarias en algunos Estados

De acuerdo con la sección 143.002 del título nueve del código electoral de Texas, todas las ciudades de Texas deben celebrar elecciones no partidarias:

*"Except as provided by Section 143.003, a candidate's name may appear on the ballot only as an independent"*²⁷⁰.

'Independent candidate', de acuerdo con el numeral nueve de la sección 1.005 del título 1 del Código Electoral de Texas, significa *"a candidate in a nonpartisan election or a candidate in a partisan election who is not the nominee of a political party"*²⁷¹. Ahora, la sección 143.003 permite a las ciudades con capacidad para darse normas locales autorizar a los partidos políticos para nominar candidatos, pero esto debe estar permitido expresamente en su Carta Local.

En Texas todas las ciudades con más de 5.000 habitantes tienen capacidad para adoptar su propia Carta Local. Cuando estas comunidades

²⁷⁰ Excepto por lo permitido por la sección 143.003, el nombre de un candidato puede aparecer en el tarjetón electoral solo como independiente.

²⁷¹ Un candidato en elecciones no partidarias o un candidato en elecciones partidarias que no es nominado por un partido político.

no tienen Carta Local se rigen por las leyes generales, y deben elegir a sus funcionarios públicos en elecciones no partidarias. Para permitir elecciones partidarias, una ciudad de Texas debe tener más de 5.000 habitantes y su Carta Local debe permitir las elecciones partidarias. Si la Carta Local no permite este tipo de elecciones, se puede convocar a una comisión (*charter commission*) para que estudie y redacte una propuesta de enmienda a la Carta Local que permita tales elecciones y la someta a referendo de la comunidad.

La ciudad de Nueva York, donde el partido demócrata es dominante y otros como el republicano y el de la independencia (*Independence Party*) son apenas minoritarios²⁷², es de las pocas grandes ciudades en Estados Unidos que aun no tienen elecciones no partidarias para elegir los funcionarios públicos locales, a pesar de los repetidos intentos por implementar ese método. Varias comisiones (*charter commissions*) han sido convocadas desde que el Alcalde Roy Giuliani ocupó el puesto en 1.994, para impulsar una enmienda a la Carta Local que permita las elecciones no partidarias en Nueva York. También el Alcalde Michael Bloomberg ha mostrado simpatía por las elecciones no partidarias²⁷³. Sin embargo, las comisiones nunca han logrado un acuerdo y la propuesta no ha llegado a las urnas para ser aprobada en referendo²⁷⁴. El mayor logro en Nueva York en cuanto a elecciones no partidarias consiste en que los puestos vacantes

²⁷² En Nueva York la popularidad del partido demócrata es tan amplia que la elección general se considera una confirmación del ganador de la primaria del partido demócrata. Joe Shipper. *'The party's not over'*. En: *Gotham Gazette*. 2.001. <http://www.gothamgazette.com/searchlight2001/feature8.html>

²⁷³ Carta del Alcalde Bloomberg a Frank Macchiarolla, *chairman* de la comisión para la enmienda de la Carta Local sobre elecciones no partidarias. http://www.nyc.gov/html/charter/html/archives/bloomberg_letter.shtml

²⁷⁴ Frank Macchiarolla. *'It is time for non partisan elections in NYC'*. En: *Gotham Gazette*. 26 de mayo, 2003. <http://www.gothamgazette.com/article/fea/20030526/202/403>

en el Concejo son ocupados a través de este método. *“Lack of competition has lulled Democrats into a complacency that borders on corruption”*²⁷⁵.

Nebraska tiene la única legislatura estatal de Estados Unidos que elige sus legisladores en elecciones no partidarias y que además es unicameral. La legislatura de Nebraska elige a sus miembros en elecciones no partidarias desde 1.934. Los candidatos a la Legislatura de Nebraska, que no son nominados por partidos ni en el tarjetón electoral se identifican con un partido político, se enfrentan inicialmente en elecciones primarias en cada distrito uninominal del Estado, y posteriormente en las elecciones generales participan los dos candidatos con mayoría de votos de cada distrito²⁷⁶. Este sistema permite a los senadores concentrarse en los problemas del distrito que los eligió, sin preocuparse por los intereses del partido.

Recientemente, el Centro para la Democracia y la Gerencia de Elecciones (*Center for Democracy and Elections Management*) publicó un modelo de legislación para los estados, fomentando el establecimiento de Comisiones Electorales profesionales e independientes de los partidos, conformadas por miembros no partidarias²⁷⁷. Para la conformación de la comisión propuesta en ese documento, nominada por el Gobernador de una lista propuesta por la legislatura y que requiere aprobación de sus tres cuartas partes, *“the secret is in the nominating process. Instead of nominating people from each party, the parties should nominate people who need to be*

²⁷⁵ La falta de competencia ha adormecido a los demócratas en una complacencia tal que bordea la corrupción. David Parker. ‘Why one democrat thinks New York needs a strong GOP’. En: *The Wall Street Journal*. Octubre 23 de 2009.

<http://online.wsj.com/article/SB20001424052748703298004574459554239536952.html>

²⁷⁶ Página web oficial de la Legislatura de Nebraska.

http://nebraskalegislature.gov/about/history_unicameral.php.

²⁷⁷ *Non Partisan Elections Administration: Model Legislation for the States*. Center for Democracy and Elections Management. <http://www1.american.edu/ia/cdem/pdfs/NonpartisanModelLegislation08-2009.pdf>

*acceptable to all parties. In other words, the parties can veto but not promote candidates, and the candidates should not be beholden to any party*²⁷⁸.

Otra medida no partidaria que se ha impulsado desde el gobierno federal y las legislaturas estatales, es la restricción de actividades partidarias a cierto tipo de empresas. El gobierno federal, a través de la sección 501, literal c, numeral 3, del Código Tributario de Estados Unidos, permite a fundaciones sin ánimo de lucro estar exentas de impuestos, pero bajo la condición de cumplir una serie de normas de carácter no partidista. Este tipo de organizaciones pueden emprender durante las elecciones funciones que faciliten e informen a los ciudadanos sobre las elecciones, tales como proveer información y prestar servicios, pero sin respaldar o criticar un candidato o partido. Estas organizaciones pierden el derecho a estar exentos de impuestos si incurren en una de las actividades partidarias prohibidas por la ley²⁷⁹. A nivel estatal, en Minnesota, está prohibido a las empresas hacer aportes a candidatos para su nominación o elección, aunque pueden contribuir para que los ciudadanos participen ampliamente en las elecciones, pero sin respaldar u oponerse a un candidato. Sin embargo, está permitido a las empresas apoyar o criticar propuestas sometidas a referendo en la comunidad²⁸⁰.

4. Métodos de nominación

Los métodos de nominación son aquellos que se usan para postular la candidatura de los aspirantes a un cargo público a las elecciones generales. Existen tres métodos principales:

²⁷⁸ El secreto está en el proceso de nominación. En vez de nominar personas de cada partido, los partidos deben nominar personas que sean aceptables para todos los partidos. En otras palabras, los partidos pueden vetar pero no promover candidaturas y los candidatos no deben estar atados a ningún partido. *Ibidem*. Pg. 1.

²⁷⁹ *What is a 501(c)(3)? Foundation Group*. <http://www.501c3.org/what-is-a-501c3/>

²⁸⁰ Estatutos de Minnesota. Sección 211B.15.

- La nominación por petición (*nomination petition* o *affidavit of candidacy*),
- La nominación por *caucus*, y
- la nominación por elecciones primarias (*primaries elections*).

En la nominación por petición (*nomination petition* o *affidavit of candidacy*), el candidato solicita a una autoridad local su postulación. En la nominación por *caucus*, los miembros de cada partido asisten a una elección de candidatos de los miembros de su partido, organizada por el mismo partido. Y en la nominación por elecciones primarias (*primaries elections*), las cuales nacieron hace más de un siglo como resultado de las reformas progresistas, los ciudadanos asisten a una elección de candidatos organizada por el gobierno local. Las elecciones primarias son abiertas cuando los electores pueden votar por cualquier candidato independientemente de su afiliación o no afiliación partidaria, y son cerradas cuando los miembros de los partidos sólo pueden votar por los candidatos del partido al que están afiliados.

La nominación por petición y la nominación por elecciones primarias abiertas (sin que se indique afiliación partidaria de los candidatos en el tarjetón electoral) son métodos de carácter no partidario. La nominación por *caucus* y la nominación por elecciones primarias cerradas son de carácter partidario. Los métodos partidarios de nominación son menos usados que los métodos no partidarios, dada la escasa popularidad de las elecciones partidarias en las elecciones locales en los Estados Unidos. Esto se muestra en la siguiente gráfica:

Nominación por petición	Nominación por primarias abiertas	Nominación por primarias cerradas	Caucus
------------------------------------	--	--	---------------

Elecciones no partidarias

Elecciones partidarias

* La nominación por petición y la nominación por elecciones primarias abiertas también pueden usarse en elecciones partidarias.

La petición de nominación se diligencia ante el secretario de la ciudad o alguna autoridad de la comunidad con una cantidad de firmas, como 5, 10, 25, etcétera. Se puede dar por iniciativa del candidato o por iniciativa ciudadana sin la participación directa del candidato en la recolección de firmas. Es posible también presentar peticiones sin firmas, con aprobación sujeta al secretario de la ciudad, como en Minnesota. En ciudades más grandes, como las ciudades de primera clase de Minnesota el número de firmas puede ascender a 500 o el 2% de los votos efectuados en las últimas elecciones²⁸¹. En ocasiones debe pagarse una tarifa para poder postularse. Si la elección se efectúa por distritos, solamente los habitantes del distrito del aspirante pueden firmar la petición²⁸². Si en la ciudad hay elecciones primarias, el candidato inscrito por petición debe participar en esas primarias.

Caucus es un término genérico para señalar reuniones políticas. A través de *caucus* se pueden nominar los candidatos de un partido político. En los *caucus*, tradicionalmente, sólo participan miembros del partido. Sin

²⁸¹ Estatutos de Minnesota, sección 205.13.

²⁸² Ejemplo de esta petición en la ciudad de Thornton, Colorado.

http://www.cityofthornton.net/cclk/Election/2009/2009_Nomination_Petition.pdf

embargo, hoy existen *caucus* de carácter no partidario, que funcionan como elecciones primarias abiertas²⁸³.

En elecciones primarias participan conjuntamente los miembros de todos los partidos locales, sean cerradas o abiertas. En las elecciones primarias abiertas participan incluso aquellos candidatos que no están afiliados a ningún partido.

En elecciones por *caucus* y primarias, si el sistema de elecciones es por distritos uninominales, los electores eligen un candidato de cada partido por cada distrito²⁸⁴. Si es por distritos plurinominales, los partidos eligen varios candidatos por cada distrito.

Los métodos de nominación tienen efectos sobre la relación entre los electores y los elegidos. Cuando es posible que los electores elijan a los candidatos para las elecciones generales se permite:

- Que se nominen candidatos distintos a los tradicionales líderes políticos,
- Que se identifiquen las bases electorales con los candidatos del partido, y
- Que los electores hagan seguimiento a los políticos elegidos y le soliciten rendir cuentas.

Los sistemas de electorales sin métodos de nominación no permiten este tipo de acercamiento y facilitan el ‘cacicazgo’ político porque hace posible una dirección centralista por parte del partido. En pocas palabras, los partidos imponen los candidatos a las elecciones sin consultar a la base.

²⁸³ Por ejemplo, *The Deerfield Village Caucus Plan*. <http://www.deerfieldcaucus.org/docfiles/Plan.pdf>

²⁸⁴ Normalmente no hay más de un candidato por partido para evitar la dispersión de los votantes.

También es posible en algunos estados, como en Texas²⁸⁵, escribir en el tarjetón electoral el nombre de un candidato que no aparece en el mismo (*write-in vote*). Para que estos votos sean válidos, el nombre de la persona debe estar inscrito en una lista especial.

Una forma práctica de voto permitido en algunos estados es el voto por correo. En Minnesota cualquier comunidad de menos de 400 electores registrados no localizada en áreas metropolitanas, puede usar este tipo de voto para elegir funcionarios del nivel municipal, del condado e incluso del nivel nacional²⁸⁶. En estas elecciones no hay urnas. Los tarjetones electorales se envían por correo a los domicilios de los ciudadanos junto con los perfiles de los candidatos, y se les da un tiempo prudente para que reenvíen el tarjetón con los votos correspondientes a una oficina oficial que realiza el conteo²⁸⁷.

5. Sistemas de elección

Los tres sistemas básicos de elección del cuerpo legislativo local se pueden graduar según el tipo de candidatos que favorece cada sistema, sea en elecciones partidarias o no partidarias²⁸⁸. El sistema de distrito único (*at-large elections*) favorece los candidatos mayoritarios a lo largo de la ciudad, el sistema de distritos uninominales (*single-member districts elections*) favorece a los candidatos mayoritarios de las zonas específicas de la ciudad, y el sistema de distritos plurinominales (*multi-member districts elections*), sin dejar de favorecer a los candidatos mayoritarios, favorece

²⁸⁵ Código electoral de Texas, Sección 146.051.

²⁸⁶ Estatutos de Minnesota. § 204B.45, subdivisión 1.

²⁸⁷ 2.008 Mail Elections Guide. Office of the Minnesota Secretary of State.
www.sos.state.mn.us/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=5067

²⁸⁸ Ya que las elecciones locales son de carácter no partidario en la mayoría de los casos, se estudiarán los sistemas electorales principalmente respecto de candidatos y en menor medida respecto de partidos políticos.

también a los minoritarios. Estas son sólo tendencias, que varían según los candidatos que se nominan para cada elección. Por ejemplo, los candidatos extremistas y de centro pueden absorber votos de seguidores tradicionales de los partidos si los candidatos de su respectivo partido son poco convincentes (*spoiling effect*), favoreciendo terceras fuerzas.

Un sistema electoral equilibrado debe permitir la elección de líderes políticos fuertes de los distintos sectores de la ciudadanía, sin favorecer un tipo específico de población, permitiendo participación a cualquier ciudadano y la elección de líderes de minorías. Un sistema excesivamente mayoritario puede excluir los intereses locales y minoritarios, y un sistema excesivamente minoritario debilita el poder político del cuerpo legislativo y dispersa las iniciativas políticas de interés para la comunidad en general.

Los tres sistemas de elección pueden diversificarse en sistemas de pluralidad, de mayoría o de proporcionalidad. Se conocen como sistemas de pluralidad (conocidos también como *winner-take-all*, *first-past-the-post* o de mayoría relativa) aquellos que permiten sólo a candidatos mayoritarios ganar las elecciones, definiendo el candidato ganador en una sola vuelta sin necesidad de que el ganador obtenga una mayoría absoluta. Se conocen como sistemas de mayoría aquellos que requieren que los candidatos obtengan más de la mitad de los votos de los electores para ganar las elecciones, favoreciendo candidatos mayoritarios pero dando una segunda oportunidad al candidato menos minoritario en una segunda vuelta si el candidato mayoritario no alcanza la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta. Y se conocen como sistemas de proporcionalidad aquellos que permiten a candidatos mayoritarios y minoritarios ganar las elecciones, asignando escaños a candidatos que no alcanzaron a estar en primer lugar.

Se propone la siguiente metáfora para comprender los sistemas de pluralidad, de mayoría y de proporcionalidad. En una carrera de velocidad diez atletas compiten. En el sistema de pluralidad y de mayoría sólo hay un ganador. No hay segundo ni tercer puesto. En el sistema de pluralidad el primer atleta que llega a la meta gana. En el sistema de mayoría los dos primeros atletas en llegar a la meta vuelven a correr si el primer atleta que llegó a la meta en la primera carrera no superó a los otros con una ventaja considerable (más del 50% de los votos). En un sistema de proporcionalidad hay varios ganadores en la carrera.

En principio, el sistema de distrito único y el de distritos uninominales son sistemas de pluralidad o de mayoría, y el sistema de distritos plurinominales es proporcional. Pero el sistema de distrito único también puede tener carácter proporcional, si acoge variaciones que permitan elegir a candidatos minoritarios, como se verá más adelante²⁸⁹.

Los sistemas de distrito único, distritos uninominales y distritos plurinominales también pueden implementarse en elecciones partidarias y no partidarias y pueden usarse diferentes métodos de nominación de candidatos. El Centro para el Voto y la Democracia (*The Center for Voting and Democracy*) describe 19 posibles variaciones de los sistemas

²⁸⁹ Aunque no es tema de estudio en este escrito, Maurice Duverger estipuló que los sistemas de pluralidad tienden a crear bipartidismo, especialmente en distritos uninominales, mientras que los sistemas de mayorías y de proporcionalidad tienden a crear multipartidismo. Sus críticos le corrigen al observar que el sistema electoral es consecuencia del sistema de partidos y la estructura social, y no al revés. Y aunque a nivel de las elecciones estatales no se ha comprobado de manera absoluta la eficiencia empírica de la Ley de Duverger, a nivel local su cumplimiento es más elevado. Gary W. Cox. *La Coordinación Estratégica de los Sistemas Electorales del Mundo*. Traducción de Gabriela Ventureira. Editorial Gedisa, Barcelona, 2.004, p. 50.

Por ejemplo, en las elecciones de Concejo de la ciudad de Nueva York en 1.935, que se realizaron en distritos uninominales, 63 demócratas y dos republicanos ganaron las elecciones. En 1.936 los ciudadanos de Nueva York reformaron su sistema electoral. Redujeron el número de miembros del Concejo y cambiaron su sistema electoral a uno proporcional. En 1.945 el Concejo quedó compuesto por 14 demócratas, tres republicanos, dos miembros del Partido Laborista Norteamericano, dos comunistas y dos liberales. Sin embargo, en 1.947 la ciudad volvió al sistema tradicional de distritos uninominales y el Concejo en 1.949 quedó conformado por 24 demócratas y un republicano. Clinton Rossiter. *Política y Partidos en los Estados Unidos*. Traducción de Carlos J. Carpenter. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1.962, p. 23.

electorales²⁹⁰. En este capítulo se describirá someramente el sistema de distrito único, el de distritos uninominales y el de distritos plurinominales, con algunas variaciones frecuentes.

5.1. Sistema de distrito único

El sistema de distrito único nació del movimiento progresista de principios del siglo XX, buscando debilitar los líderes locales tradicionales que mantenían la corrupción del gobierno. Con su implementación masiva a comienzos del siglo XX, disminuyó el número de miembros de los cuerpos legislativos, los cuales eran demasiado extensos debido a que los distritos uninominales de donde se elegían a los miembros de esos cuerpos eran muy pequeños²⁹¹.

En el sistema de distrito único todo el territorio de la comunidad conforma un sólo distrito, en el cual los electores pueden votar por cualquiera de los candidatos postulados para ser electos en la totalidad de la comunidad.

Los candidatos pueden postularse para obtener una curul específica limitada a un espacio geográfico o pueden competir para obtener una curul específica en el cuerpo legislativo local. Cada elector tiene tantos votos como hay puestos en el cuerpo legislativo local, pero puede escoger usar una cantidad limitada de votos. El elector no puede dar más de un voto a cada uno de los candidatos. Este sistema deja por fuera los candidatos de las minorías y no permite la representación de zonas específicas de la comunidad²⁹². El sistema puede ser de pluralidad si sólo

²⁹⁰ *City Council Elections Methods. The Center for Voting and Democracy.*
http://www.fairvote.org/media/documents/City_Council_Manual.pdf

²⁹¹ Todd Donovan y Heather Smith. *Proportional Representation in Local Elections: A Review.* Washington State Institute for Public Policy. P. 1. <http://www.wsipp.wa.gov/rptfiles/Localelections.pdf>.

²⁹² Ibidem, p. 1.

requiere que el candidato ganador obtenga más votos que los demás candidatos, o puede ser de mayoría si requiere que el candidato ganador obtenga más de la mitad de los votos de los electores, sea en elecciones generales o en segunda vuelta. A continuación se da un ejemplo de tarjetón electoral para elegir un Concejo de cinco miembros por distrito único en elecciones no partidarias con posibilidad de candidato *'write-in'*:

Jairo Valbuena		INSTRUCCIONES: *Marque con una X los cinco candidatos de su preferencia. No es obligatorio usar los cinco votos. No acumule los votos en un solo candidato. Para votar por un ciudadano no postulado escriba el nombre del ciudadano.
Hernando Castro		
María Camargo		
Fernando Casas		
Marcela Vaca		
Gustavo Álvarez		
Daniela Salamanca		
Candidato <i>'write-in'</i>		
Candidato <i>'write-in'</i>		

Es posible usar en el sistema de distrito único variaciones que favorecen a los candidatos minoritarios, conocidas como *'semi-proporcionales'* debido a que se considera que el sistema de distritos plurinominales es el verdadero sistema proporcional. Estas variaciones son el voto acumulativo (*cumulative voting*), el voto transferible (*single transferable vote*), el voto limitado (*limited voting*) y las listas de partido (*party list*). Estas variaciones también pueden usarse en distritos plurinominales.

El voto acumulativo permite a los electores acumular los votos en un sólo candidato, de tal manera que si en el cuerpo legislativo local hay lugar para cinco miembros, un elector puede repartirlos libremente entre sus candidatos predilectos, siendo posible acumular todos en un sólo candidato. En Peoria, Illinois, si el elector marca un sólo candidato, se entiende que le da todos sus votos a ese candidato, si marca dos

candidatos, se entiende que divide sus votos entre los dos candidatos, etcétera²⁹³.

El voto transferible permite a los electores dar distinta fuerza a cada uno de sus votos, de tal manera que unos valgan más que otros. Esto se logra permitiendo a los electores crear a su gusto una lista de candidatos. El candidato predilecto del elector será marcado con el número '1', el segundo predilecto con el número '2', y así sucesivamente. Los votos van disminuyendo de fuerza a medida que aumenta la numeración. Una fórmula define el umbral a partir del cual se eligen los candidatos ganadores²⁹⁴.

En el voto limitado los electores tienen menos votos que los puestos existentes en el cuerpo legislativo local. Si ese cuerpo tiene cinco miembros, los electores pueden tener sólo tres votos o sólo uno. Una fórmula define el umbral a partir del cual se eligen los candidatos ganadores. Esta variación busca evitar la homogeneidad del cuerpo legislativo local porque disminuye la posibilidad de que se acumulen demasiados votos en los candidatos mayoritarios, dispersándolos entre varios. No obstante, el resultado positivo para los candidatos minoritarios dependerá de la coordinación de las nominaciones de los candidatos minoritarios, para evitar que sus votos se dispersen. El resultado positivo para los candidatos minoritarios también dependerá de la disciplina de los electores de candidatos minoritarios, para concentrar sus votos en los mismos candidatos no mayoritarios²⁹⁵.

²⁹³ Ibidem, p. 3.

²⁹⁴ Ibidem, p. 4.

²⁹⁵ *City Council Elections Methods. The Center for Voting and Democracy. Op. cit., p. 15.*

Las listas de partido permiten a los electores votar por listas diseñadas por los partidos políticos, que pueden ser cerradas o abiertas, dependiendo de si es una opción para el elector elegir de manera preferencial a uno de los candidatos de la lista o no. En este sistema los electores tienden a votar más por partidos políticos que por candidatos, despersonalizando las elecciones. Esto reduce la responsabilidad política de los representantes²⁹⁶.

*“Proportional representation is much less common in non-partisan systems such as American local elections”*²⁹⁷. Aunque se ha comprobado la eficiencia de los sistemas semi-proporcionales para elegir candidatos minoritarios, y aunque se han usado de manera experimental en importantes ciudades de Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y XX, esos sistemas han sido abandonados en la mayoría de los casos. La cámara baja de la legislatura de Illinois usó un sistema de votación acumulativa en combinación con elecciones partidarias y distritos plurinominales con tres representantes cada uno, desde 1.870 hasta 1.982. El voto limitado se usa actualmente en algunas ciudades de Connecticut y algunos condados de Pennsylvania. El voto transferible fue usado entre 1.917 y 1.950 por más de 20 ciudades incluidas Nueva York y Cincinnati, pero en la década de 1.990 se abandonó el sistema. Hoy sólo Cambridge, Massachusetts, conserva el sistema de voto transferible²⁹⁸. El abandono de la proporcionalidad en las ciudades estadounidenses se explica en parte por el gusto de los ciudadanos por las mayorías y en parte por la exclusión social de las minorías. No obstante, como se verá más adelante, la Ley de Derecho al Voto de 1.965 (*Voting Rights Act*) ha permitido que se retomen

²⁹⁶ Ibidem, p. 18.

²⁹⁷ Los sistemas de representación proporcional son muy poco comunes en los sistemas de elecciones no partidarias como las elecciones locales de los Estados Unidos. Todd Donovan y Heather Smith. *Proportional Representation in Local Elections: A Review*. Op. cit., p. 3.

²⁹⁸ Ibidem, p. 6 y ss.

los sistemas proporcionales en un intento por recuperar la mejor representatividad de los ciudadanos.

5.2. Sistema de distrito uninominal

El sistema de distritos uninominales, el más usado en los gobiernos locales de Estados Unidos, es el sistema tradicional de elecciones locales en este país, heredado de la cultura inglesa. En el sistema de distrito uninominal el territorio local se divide en un número igual de distritos al de puestos existentes en el cuerpo legislativo, cuidando que cada distrito tenga un número igual de habitantes. Sólo un candidato es elegido por cada distrito para representarlo en el cuerpo legislativo del gobierno local y sólo un candidato de cada partido se nombra por cada distrito. En el sistema de distritos uninominales los candidatos concentran su campaña política en una zona específica de la ciudad (la del distrito que buscan representar), fortaleciendo el vínculo de los miembros del cuerpo legislativo con los ciudadanos del sector que habita cada uno²⁹⁹. A continuación se muestra un tarjetón electoral para elegir un concejal de un distrito uninominal en elecciones partidarias. Si el Concejo es de cinco miembros, en cada distrito habrá un tarjetón similar con sus propios candidatos:

Jairo Valbuena (demócrata)	
Hernando Castro (centro)	
María Camargo (centro)	
Fernando Casas (derecha)	
Marcela Vaca (cristiano)	

INSTRUCCIONES:

*Marque con una X un sólo candidato.

En ocasiones se requiere una votación mayor al 50% para que un candidato sea electo, y si esto no ocurre se convoca a una segunda vuelta

²⁹⁹ *City Council Elections Methods. The Center for Voting and Democracy. Op. cit., p. 7 y ss.*

entre los dos candidatos con más votos. Bajo estas circunstancias, el sistema deja de ser de pluralidad y se llama de mayoría, porque el candidato ganador necesita la mayoría de votos de todos los votantes.

El sistema de distritos uninominales no permite la representación de minorías en un distrito, porque no admite la elección de más de un representante por cada distrito. Por otra parte, las minorías pueden estar muy dispersas entre los distritos. Otra desventaja del sistema de distritos uninominales, especialmente en elecciones partidarias, es que los representantes tienden a perpetuarse, a perpetuar las candidaturas que impulsan o a perpetuar las candidaturas de su partido. En el sistema de distritos uninominales el cuerpo legislativo local debe realizar periódicamente un reajuste de las fronteras de los distritos para procurar que la población de cada uno sea lo más igual posible. Estos reajustes pueden manipularse por los concejales con el objeto de encerrar a los simpatizantes y los no simpatizantes en distritos de la manera que más les convenga. Debido a esa manipulación, los distritos toman formas abstractas y distorsionadas. Esta práctica se conoce como *gerrymandering*³⁰⁰. El objeto de esta práctica es beneficiar a los miembros del cuerpo legislativo local que quieren ser reelectos (*incumbents*) o al partido mayoritario en las elecciones del cuerpo legislativo local. Por supuesto, esta práctica deforma el objeto inicial de los distritos uninominales, reduciendo la competencia entre los candidatos. Los distritos deberían ser lo más parecido a una forma geométrica para mantener la neutralidad de cada distrito.

³⁰⁰ La denominación tiene origen en Massachussets en 1.812 cuando Elbridge Gerry era gobernador de Massachusetts. En ese año los distritos de Massachusetts para elegir los Representantes del Congreso de Estados Unidos fueron reajustados. Un reportero observó que uno de los distritos, el que favorecía el partido del gobernador, tenía una forma similar a la de una salamandra, y su compañero le contestó con sarcasmo que mejor la forma de una '*gerrymander*', haciendo alusión al gobernador de Massachussets. John Mackenzie. *Gerrymandering and Legislator Efficiency*. College of Agricultural Science. Universidad de Delaware, p. 1. <http://www.udel.edu/johnmack/research/gerrymandering.pdf>

No obstante, es posible usar la práctica del *gerrymandering* con fines útiles para las minorías. Es posible agrupar poblaciones minoritarias en distritos uninominales, que pueden tener un número igual de habitantes al resto de distritos o pueden tener un número mayor o menor de acuerdo a la especialidad de cada caso. Cada uno de estos ‘distritos minoritarios’ elige un candidato que los represente en el cuerpo legislativo local.

5.3. Sistema de distritos plurinominales

En el sistema de distritos plurinominales el territorio de la comunidad se divide en varios distritos de donde se eligen varios candidatos, permitiendo que los líderes locales de cada distrito con menor votación ocupen puestos en el cuerpo legislativo local. Cada distrito puede cambiar de tamaño, lo que está directamente relacionado con el número de candidatos elegidos de cada distrito. Entre más pequeño es cada distrito menor es el efecto proporcional del sistema electoral. Es decir, entre más pequeño el distrito plurinominal menos candidatos se eligen de cada uno, asimilándose al sistema de distritos uninominales. Dentro de cada distrito plurinominal es posible establecer el voto acumulativo, el voto transferible, el voto limitado o las listas de partido para aumentar la participación de líderes minoritarios. Este sistema electoral es usado para elegir los representantes de la Junta de Elegidos (*Board of Selectmen*) en la forma de gobierno de Asamblea General Representativa en los estados de Nueva Inglaterra. A continuación se muestra un ejemplo de tarjetón electoral de un distrito plurinominal para elegir tres concejales con voto transferible en elecciones no partidarias. En cada distrito habrá tarjetones similares para elegir la cantidad de candidatos que le permita el sistema electoral.

Jairo Valbuena	
Hernando Castro	
María Camargo	
Fernando Casas	
Marcela Vaca	

INSTRUCCIONES:

*Numere los candidatos
siendo el primero su predilecto y el
último el menos predilecto. No es
obligatorio numerar todos los candidatos.

En términos generales, los distritos únicos (sin variaciones proporcionales) tienden a fomentar líderes políticos mayoritarios exclusivamente, pero demasiado lejanos a los ciudadanos, a los intereses locales y a los de las minorías. Los distritos uninominales tienden a fomentar líderes locales mayoritarios, y los distritos plurinominales crean líderes políticos mayoritarios y minoritarios también. El primer sistema favorece las mayorías y el último las minorías. No obstante, los sistemas de distrito único pueden permitir la participación de líderes minoritarios en el cuerpo legislativo local si acogen alguna de las variaciones semi-proporcionales. Así se muestra en la siguiente gráfica:

	Distrito único*	Distritos uninominales	Distritos plurinominales
MAYORIAS	+	+	+
MINORIAS	-	-/+	+

*Se pueden elegir líderes minoritarios usando variaciones semi-proporcionales.

5.4. Ley del Derecho al Voto de 1.965

El sistema electoral más usado a nivel local en Estados Unidos es el de distrito único. Debido a la poca representación de minorías que el sistema de distrito único brinda, muchas comunidades estadounidenses

encuentran una contradicción en sus elecciones locales. Aunque un importante porcentaje de la comunidad es de origen negro, nativo-americano, latino, o de otro grupo minoritario, estos sectores de la comunidad no están representados en el cuerpo legislativo local. Para remediar esta tendencia negativa para la democracia, en 1.965 se promulgó por el Congreso de los Estados Unidos la Ley del Derecho al Voto³⁰¹ (*Voting Rights Act*), con el objeto de garantizar a los ciudadanos la oportunidad de votar bajo las mismas condiciones. La sección dos del Acto dice:

“No voting qualification or prerequisite to voting, or standard, practice, or procedure shall be imposed or applied by any State or political subdivision to deny or abridge the right of any citizen of the United States to vote on account of race or color, or in contravention of the guarantees set forth in section 4 (f)(2)”³⁰².

Esta ley prohíbe que se establezcan requisitos intelectuales o habilidades como leer, escribir o comprender el inglés para ejercer el derecho al voto. Como efecto de esta ley se han caído varias barreras para votar a nivel local, como la posesión de tierras o el pago de impuestos sobre la propiedad, práctica muy tradicional en los estados del oeste y del sur de Estados Unidos. Se ha exigido a algunos gobiernos locales publicar todos los comunicados electorales y los tarjetones electorales en varios idiomas. Se ha prohibido la imposición del ‘gravámen del voto’. La violación de estos derechos puede conllevar una condena penal de hasta cinco años de cárcel mas 10.000 dólares de multa. El acto es extensible a elecciones de

³⁰¹ Transcripción de la Ley del Derecho al Voto de 1.965.
<http://www.ambrosevideo.com/resources/documents/147.pdf>

³⁰² Ninguna calificación o prerequisite para votar, o estándar, práctica o procedimiento será impuesta o aplicada por ningún Estado o subdivisión política para negar o reducir el derecho de cualquier ciudadano a votar en razón de raza o color, o en contravención de las garantías fijadas en la sección 4(f)(2).

comisiones de distritos especiales, de distritos escolares e incluso a elecciones para nominación de candidatos por *caucus* y primarias.

La ley exige a una jurisdicción que comprende parcialmente a 16 estados, informar al Departamento de Justicia Federal o a la Corte Federal del Distrito de Columbia sobre los cambios en el sistema electoral local (sección 5). El cambio sólo puede ser implementado si se concede la aprobación federal (*preclearance*). Este procedimiento tiene por objeto evitar que se adopten medidas para disminuir o bloquear la participación política de grupos minoritarios. Desde 1.965 se han negado aproximadamente 3.100 solicitudes de cambios en el sistema electoral³⁰³. En 1.975 se enmendó el acto para incluir a la población latina como una minoría protegida por esta ley. En 1.982 se volvió a enmendar para describir específicamente cuándo un sistema electoral no permite la representación de las minorías.

Esta ley le permite a grupos minoritarios demandar el sistema electoral de sus comunidades ante las cortes federales. Si el juez encuentra que el sistema electoral evidentemente no satisface los requisitos para que las minorías estén debidamente representadas, el juez puede proponer un sistema electoral adecuado, o puede ordenar la adopción de uno propuesto por los demandantes. Si se encuentra que el sistema electoral usado en una comunidad históricamente ha sostenido un gobierno racista que excluye la participación de minorías, muy seguramente el gobierno local perderá el caso y deberá cambiar su sistema electoral.

En 1.986 la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en el caso ‘Thornburg *vs.* Gingles’, definió en qué casos los sistemas de distrito único no cumplen con los estándares exigidos por la ley para la representación

³⁰³ *Voting Rights Act. American Constitution Society for law and society*, p. 1 y ss.
<http://www.acslaw.org/files/Voting%20Rights%20Act%20Guide.pdf>

de minorías. La ‘disolución del voto minoritario’ ocurre cuando se acumulan tres condiciones³⁰⁴:

1. La minoría es suficientemente extensa como para significar una mayoría en un hipotético distrito único,
2. La minoría es políticamente cohesiva, y
3. La mayoría vota en bloque para vencer a los candidatos minoritarios.

Comúnmente las cortes federales reciben pleitos en los cuales grupos minoritarios de negros, latinos o nativo-americanos, demandan los sistemas de distrito único de pluralidad o de mayoría. Los sistemas de distrito único no son de entrada inconstitucionales, pero sí pueden ser usados con propósitos racistas. Como principal solución las cortes han establecido la adopción de sistemas de distritos uninominales, agrupando los sectores minoritarios de la comunidad en distritos específicos. Este método ha demostrado ser efectivo en aquellas comunidades cuyos grupos minoritarios no están demasiado dispersos en la ciudad. *“One study of a sample of 264 cities, with African American populations of over 10 percent, found that district elections resulted in near proportionate representation for African Americans. Another study of 209 cities demonstrated that changing from at-large to district elections had a substantial effect on increasing African American representation to levels more proportionate to their strength in the electorate”*³⁰⁵.

³⁰⁴ Sydney Hemsley. *At-large Electoral Systems and their Voting Rights. Municipal Technical Advisory Service. University of Tennessee*, p. 3.
[http://www.mtas.tennessee.edu/KnowledgeBase.nsf/0/23e58912098f954885256ffe00648a33/\\$FILE/At%20Large%20Electoral%20Systems.pdf](http://www.mtas.tennessee.edu/KnowledgeBase.nsf/0/23e58912098f954885256ffe00648a33/$FILE/At%20Large%20Electoral%20Systems.pdf)

³⁰⁵ Un estudio con una muestra de 264 ciudades con poblaciones de afroamericanos superiores al 10% de la totalidad de la población, demostró que las elecciones con distritos uninominales generan resultados más proporcionales para afroamericanos. Otro estudio en 209 ciudades demostró que cambiar las elecciones de distrito único a distritos uninominales, incrementa sustancialmente la representación de la población afroamericana a niveles más proporcionales a su fuerza electoral. Todd Donovan y Heather Smith. *Proportional Representation in Local Elections: A Review*. Op. cit., p. 8.

Alternativamente, las cortes federales han implementado sistemas semi-proporcionales de distrito único, especialmente el voto acumulativo. Este sistema permite que se logre elegir líderes minoritarios en comunidades donde los grupos minoritarios están demasiado dispersos como para agruparlos dentro de distritos uninominales. Este es el caso de Alamogordo, Nuevo México, donde el 24% de la población es latina y el 5% es negra. Estos grupos minoritarios demandaron el sistema electoral del gobierno local. Hoy funciona un sistema electoral combinado. Tres concejales son elegidos de distrito único y cuatro son elegidos de distritos uninominales, y en 1.983 se incluyó un distrito minoritario, que eligió un concejal negro en 1.984. En 1.987 se implementó el voto acumulativo en el distrito único, y en las elecciones un latino logró ser elegido del distrito único y fue reelegido en las siguientes elecciones³⁰⁶.

Sin embargo, no todos los casos de cambio de sistema de pluralidad o de mayorías a uno semi-proporcional son exitosos, debido a que se requiere cohesión política por parte de los grupos minoritarios para que sus líderes sean parte del cuerpo legislativo del gobierno local. Por otra parte, el fomento excesivo de los distritos minoritarios puede justificar e institucionalizar la división racial y las carreras políticas en razón de la raza. La creación de distritos minoritarios ha demostrado ser positivo para las minorías negras, pero negativo para las latinas, debido a que las últimas están más dispersas y asisten menos a las urnas³⁰⁷. El voto acumulativo puede resultar más económico y evita la práctica del *gerrymandering*, propio del sistema de distritos uninominales.

³⁰⁶ *Ibidem*. Pg. 12.

³⁰⁷ *Ibidem*. Pg. 9.

SEGUNDA PARTE. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA. PROBLEMAS Y PROPUESTAS

En esta segunda parte se examinará el ordenamiento territorial colombiano, su sistema electoral y el desempeño de funciones y servicios públicos a nivel de las entidades territoriales. Se identifican las debilidades de los elementos estudiados y se proponen cuatro cambios fundamentales para que las entidades territoriales puedan ser más eficientes y gobernables. Fundamentalmente, con estas propuestas se buscan gobiernos territoriales sujetos a responsabilidad política, dotados de estructuras administrativas profesionales, y con sistemas más eficientes y económicamente viables para el desempeño de funciones y servicios públicos.

I. DESCRIPCIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COLOMBIANO

1. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Colombia es una república unitaria pero descentralizada. Es decir, hay funciones públicas que se ejercen en un modelo centralizado y otras que se ejercen en un modelo descentralizado. De acuerdo con el modelo centralizado, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales las ejercen entidades centrales en todo el país haciendo uso de la desconcentración y la delegación, sin autonomía de las dependencias territoriales o jerárquicas. Y de acuerdo con el modelo descentralizado, algunas funciones se ejercen de manera autónoma por:

- Entidades territoriales en su respectivo territorio (descentralización territorial),

- Entidades descentralizadas que se especializan en el desempeño de una función específica, que pueden ser del nivel central, departamental o municipal (descentralización por servicios), y
- Particulares que ejercen funciones públicas (descentralización por colaboración).

La autonomía es débil en el modelo territorialmente descentralizado ya que, además de los controles jerárquicos que se ejercen por las entidades centrales legislativas, judiciales y ejecutivas, los controles de tutela sobre las entidades descentralizadas permiten:

- Al Presidente, suspender o destituir a los gobernadores, a pesar de que son de elección popular
- A los gobernadores y al Presidente, suspender o destituir a los alcaldes, que también son de elección popular
- Al Presidente, aplicar de manera inmediata y preferencial sus actos y órdenes sobre los de los gobernadores para conservar o restablecer el orden público. Igual poder tienen los gobernadores sobre los alcaldes
- Que se demanden por el gobernador y las autoridades administrativas centrales los actos administrativos de las entidades territoriales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

El ordenamiento territorial colombiano está absolutamente jerarquizado y estandarizado. Las entidades descentralizadas están sujetas a fuertes controles centrales y a la uniformidad jurídica que imponen la Constitución y las leyes. Todas las entidades territoriales reproducen el modelo jerarquizado y estandarizado que deriva del orden nacional, tienen la forma de gobierno de corporación pública-ejecutivo fuerte y el sistema

electoral de distrito único con listas de partido, sin importar sus características geográficas, sociales, políticas o económicas.

Para la prestación de servicios públicos, la política pública consistió en principio en que los municipios respondieran por la prestación, los departamentos ejercieran el control sobre esa prestación y la Nación diseñara los planes, políticas y estrategias (artículo 7° de la ley 489 de 1.998). No obstante, este modelo no se aplicó con rigurosidad y en la práctica se ha desechado. Las leyes 715 de 2.001 y 1.176 de 2.007 introdujeron crecientemente un sistema en que los departamentos deben prestar servicios públicos en los municipios que no demuestren capacidad de prestarlos por sí mismos a través de la obtención de una acreditación. En todo caso, en la práctica es notable que los departamentos no son en realidad proveedores de servicios como los condados de Estados Unidos.

2. DEPARTAMENTOS

Los primeros cuatro departamentos colombianos fueron Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Magdalena, que fueron las subdivisiones políticas de la Gran Colombia para el Distrito de Nueva Granada, territorio que hoy corresponde a Colombia. Estos departamentos se empezaron a dividir en provincias cuando Venezuela y Ecuador se separaron de la Gran Colombia en 1.830, llegando a 36 a mitad de siglo XIX. Estas provincias se recogieron en nueve Estados Soberanos durante el federalismo de mitad de siglo: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima. Los nueve estados fueron convertidos en departamentos bajo el sistema de república unitaria que creó la Constitución de 1.886. Estos nueve departamentos se dividieron progresivamente a lo largo del siglo XX en otros departamentos, intendencias y comisarías. La Constitución de 1.991 creó los 32 departamentos que hoy existen y suprimió las intendencias y comisarías.

El territorio continental de Colombia (1'141.748 kilómetros cuadrados) está dividido en 32 departamentos³⁰⁸. El departamento más grande es Amazonas con 109.665 kilómetros cuadrados, 46.950 habitantes y 2 municipios, 9 corregimientos departamentales y 162 resguardos indígenas³⁰⁹. El departamento más pequeño es San Andrés y Providencia con 44 kilómetros cuadrados, 59.573 habitantes y un municipio. El más poblado y el que cuenta con más municipios es Antioquia con 5'601.507 habitantes, 63.612 kilómetros cuadrados, 125 municipios y 44 resguardos indígenas³¹⁰. El menos poblado es Guainía con 18.797 habitantes, 75.238 kilómetros cuadrados, un municipio y ocho corregimientos municipales. El 96% del territorio de Guainía corresponde a resguardos indígenas³¹¹. Vichada es un departamento que tiene 100.242 kilómetros cuadrados y tan solo 44.592 habitantes y cuatro municipios, donde la población indígena también es muy importante. En promedio los departamentos colombianos miden 35.680 kilómetros cuadrados, considerablemente más grandes que los condados en Estados Unidos, que en promedio miden 1.944 kilómetros cuadrados³¹².

El corregimiento departamental “es una división del departamento, al tenor del decreto 2274 del 4 de octubre de 1991, la cual incluye un núcleo de población. Según esta misma disposición, los ahora corregimientos

³⁰⁸ Todos los datos estadísticos son oficiales, tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), del Sistema de Consulta de la División Política Administrativa de Colombia (DIVIPOLA) <http://190.25.231.236/Divipola/inicio.htm>, del censo del año 2.005, <http://www.dane.gov.co/censo/files/cuadros%20censo%202005.xls> y de Provincias de los departamentos <http://www.dane.gov.co/files/censo2005/provincias/subregiones.pdf>

³⁰⁹ *Resguardos Indígenas en la Amazonía Colombiana. Consolidación Amazónica – Colombia (COAMA).* http://www.coama.org.co/documentos/tablas/Resguardos_Amazonia_Colombiana.pdf

³¹⁰ *Resguardos Indígenas en algunos Municipios de Antioquia, por Subregiones.* Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia. <http://planeacion.gobant.gov.co/anuario2004/anuario2004/historia/hi133.xls>

³¹¹ *Pueblos Indígenas del Guainía.* <http://www.blogger.com/feeds/2966954800475356133/posts/default>

³¹² Cfr. *Supra*, p. 8 y ss.

departamentales no forman parte de un determinado municipio”³¹³ y se administran por el departamento por medio de un Corregidor Departamental de libre nombramiento y remoción del Gobernador y por una Junta Administradora de elección popular cuyos miembros se eligen para un periodo de tres años. Los corregimientos departamentales tienen participación en el presupuesto del departamento.

Hoy sólo existen corregimientos departamentales en el Amazonas, en Guainía y Vaupés, remanentes de lo que eran los corregimientos intendenciales y comisariales bajo el pasado régimen de intendencias y comisarías anterior a la Constitución de 1.991. La Corte Constitucional ha buscado impulsar la conversión progresiva de estos corregimientos en municipios o anexar su territorio a municipios ya existentes para no generar una desigualdad de los habitantes de los corregimientos departamentales respecto de los habitantes de municipios, debido a las diferencias injustificadas de sus regímenes³¹⁴.

Los resguardos indígenas reúnen más de la cuarta parte del territorio nacional, donde habitan 1'392.623 indígenas, el 3,4% de la población nacional. Los resguardos indígenas son de propiedad colectiva y no enajenable de los indígenas y se gobiernan de manera autónoma de acuerdo a sus costumbres.

Todos los departamentos colombianos tienen una forma de gobierno de Asamblea de Diputados-Gobernador que separa la función de crear normas departamentales (ordenanzas) y la función de ejecutarlas. La Asamblea se compone por un número de 11 a 31 diputados según la población del departamento. El Gobernador, que también es de elección popular, es de carácter fuerte porque:

³¹³ Conceptos básicos. DANE, p. 2. http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

³¹⁴ Sentencia C-141-01 del 7 de febrero de 2001.

- Puede objetar los proyectos de ordenanza,
- Sólo con su iniciativa se pueden aprobar planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas,
- Sólo con su iniciativa se puede aprobar el presupuesto del departamento,
- Sólo con su iniciativa se puede cambiar la estructura de la administración departamental y sus funciones,
- Sólo con su iniciativa se pueden crear entidades descentralizadas por servicios del nivel departamental, y
- Nombra y remueve libremente los directores o gerentes de las entidades descentralizadas por servicios del nivel departamental.

Para la elección de los cargos departamentales de elección popular (Gobernador y diputados) en todos los departamentos existe un sistema partidista y uno 'semi-partidista' que conviven simultáneamente. Los diputados se eligen en un distrito único y se nominan por listas que hacen los partidos políticos o los movimientos políticos y por petición de grupos significativos de ciudadanos. El término de los diputados es de cuatro años que no se sobreponen. Cada partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos sólo puede nominar un candidato a Gobernador, que es elegido para un término de cuatro años sin posibilidad de ser reelegido para el periodo inmediato.

A los movimientos políticos y a los grupos significativos de ciudadanos se les permite nominar candidatos a través de petición, pero usualmente tienen vocación de partidos políticos y tienen las mismas prácticas que los partidos políticos, por lo que no puede considerarse un sistema no partidista. Además, la petición requiere un elevado número de firmas. Debe estar firmada por lo menos por el 20% del censo electoral de la

circunscripción electoral para el caso del Gobernador. Para inscribir una lista para elecciones de corporaciones públicas la petición debe estar firmada por el 20% del total de dividir el censo electoral de la circunscripción electoral por el número de curules de la corporación. Pero en ningún caso se exigirán más de 50.000 firmas³¹⁵.

Entre las funciones del departamento se encuentran:

- Determinar la estructura de la administración departamental y sus funciones
- Ejercer el control sobre la prestación de servicios que hacen los municipios
- Crear y suprimir municipios, y segregar y agregar sus territorios,
- Planificar y promover el desarrollo económico y social
- Imponer los tributos permitidos por la ley
- Dirigir y coordinar los servicios nacionales delegados por el Presidente
- Intermediar entre la Nación y los municipios
- Apoyar administrativa, financiera y técnicamente a los municipios, y coordinar y complementar sus funciones
- Regular el turismo, el transporte y el ambiente
- Ejecutar obras públicas, vías de comunicación, promover el desarrollo de zonas de frontera, el deporte, la educación y la salud
- Contratar con otros departamentos y la Nación la prestación de los servicios a su cargo, para la ejecución de obras públicas o el cumplimiento de sus funciones administrativas
- Crear entidades descentralizadas por servicios del nivel departamental

³¹⁵ Artículo 9° de la ley 130 de 1994.

- Remover a los secretarios de despacho del gobernador con las dos terceras partes de los votos de la Asamblea a favor (moción de censura).

Con la subestimación de la corporación pública y con la idealización del Gobernador en la forma de gobierno del departamento, con su sistema electoral semi-democrático y con el mapa difuso de sus funciones, los departamentos colombianos difícilmente podrían tener administraciones modernas. En la práctica, los departamentos tienen graves problemas que los convierten en gobiernos fantasma, porque aparecen y desaparecen inesperadamente:

- Sus instituciones sostienen corrupción, cuotas políticas y burocracias disfuncionales
- No sirven a los municipios como deberían porque carecen de administración profesional y son muy débiles en la planeación
- No ejercen sus funciones ni prestan servicios en un sistema cooperativo
- No tienen un territorio real sobre el cual estén obligados a ejercer materialmente funciones propias
- No tienen vocación ni infraestructura suficiente para prestar una gama amplia de servicios y funciones en el territorio departamental.

Es natural que los problemas administrativos del departamento sean consecuencia de sus malas prácticas políticas³¹⁶. El actual estado de cosas hace pensar que Colombia tendría un ordenamiento territorial más eficiente si desaparecieran los departamentos y se destinara su

³¹⁶ Índice de Transparencia Departamental. Resultados 2.005 y 2.006. *Riesgos de corrupción: fisuras en la institucionalidad departamental en Colombia*. Colección Documentos Observatorio de Integridad N°8. Bogotá, mayo de 2.008. [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITM%20Resultados%2005-06%20May21%20\(2\).pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITM%20Resultados%2005-06%20May21%20(2).pdf)

presupuesto directamente a los municipios, ya que finalmente ellos prestan la gran mayoría de funciones y servicios públicos a las comunidades. Sin embargo, un ordenamiento territorial está incompleto sin un nivel intermedio porque es necesario un elemento que coordine los municipios, que los acompañe en su proceso de desarrollo y que realice las funciones y los servicios que no pueden o no quieren prestar³¹⁷.

La creación de departamentos es función del Congreso, según los requisitos fijados en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial, la cual no existe. No existe provisiones para la disolución, consolidación, anexo o cambios territoriales de los departamentos.

Los departamentos se encuentran clasificados en cinco categorías:

1. Categoría especial: departamentos con población superior a dos millones de habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 600.000 salarios mínimos legales mensuales.
2. Primera categoría: departamentos con población entre 700.001 y dos millones de habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales entre 170.001 y 600.000 salarios mínimos legales mensuales.
3. Segunda categoría: departamentos con población entre 390.001 y 700.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales entre 122.001 y 170.000 salarios mínimos legales mensuales.
4. Tercera categoría: departamentos con población entre 100.001 y 390.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales entre 60.001 y 122.000 salarios mínimos legales mensuales.

³¹⁷ Cfr. Augusto Hernández Becerra, *Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI*, en “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

5. Cuarta categoría: departamentos con población igual o inferior a 100.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación iguales o inferiores a 60.000 salarios mínimos legales mensuales.

El artículo 302 de la Constitución Nacional permite “establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas por ellos en la Constitución, en atención a mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”³¹⁸. Sin embargo, la clasificación departamental en Colombia solo ha servido para definir la participación de esas entidades territoriales en el presupuesto nacional, para limitar sus gastos de funcionamiento y para ajustar superficialmente su estructura.

Varios departamentos pueden constituirse como entidades territoriales para administrar y planear el desarrollo económico y social de la región. Estas regiones serían entidades territoriales con órganos propios y participación en el presupuesto nacional, un nuevo nivel de gobierno intermedio además del departamento, pero no existe la ley orgánica que exige la Constitución para la creación de regiones.

No parece apropiado crear nuevos niveles intermedios de gobierno que terminarán reproduciendo los vicios de los departamentos³¹⁹. La política pública, antes de dar ese paso, debe promover la eficiencia del nivel intermedio de gobierno que hoy existe. Algunas medidas para volver más eficientes los departamentos podrían ser:

³¹⁸ *Ibidem*.

³¹⁹ Cfr. Augusto Hernández Becerra, *Antes y más allá de las regiones políticas*, en “Colombia regional: alternativas y estrategias”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

- Permitir la creación de sistemas electorales adecuados para cada departamento, contando con apoyo profesional y participación ciudadana
- Permitir que se construyan formas de gobierno apropiadas para cada departamento, con soporte profesional y la participación de los habitantes
- Incentivar mercados de prestación de servicios y funciones públicas entre las entidades territoriales a través de la planeación coordinada entre departamentos, municipios, sus entidades descentralizadas por servicios y las empresas privadas
- Promover el desarrollo económico y cultural de los habitantes de los municipios pequeños y de los centros poblados del país, a través de una provisión de servicios y funciones públicas a cargo del departamento
- Estos cambios deben construirse por mecanismos participativos en cada departamento y las fórmulas deben contar con fuerte respaldo empírico, es decir, deben ser producto de experimentos exitosos.

3. MUNICIPIOS

Los primeros municipios colombianos fueron fundados por españoles y se rigieron por el derecho indiano que la Corona de Castilla creó para sus colonias americanas. Supletoriamente rigió el derecho castellano, cuando el derecho indiano no proveía la solución a un caso específico. El derecho indiano se distinguió por su carácter casuístico, su minuciosidad y su religiosidad. Los españoles reprodujeron la organización del municipio español en las Indias Occidentales, alrededor de plazas cuadradas donde se encontraban las principales instituciones de la población. Para fundar un municipio el conquistador desenvainaba su espada y juraba defender su territorio, se hacía un plano del terreno dividiéndolo en manzanas, se

repartían los predios entre los vecinos y el conquistador nombraba libremente las autoridades municipales. Los municipios tenían una forma de gobierno de Cabildo, que estaba conformado por dos alcaldes, varios regidores y un alférez real, cargos vitalicios y de libre nombramiento del poseedor del cargo, que usualmente se vendía. Los chibchas del centro del país, sin embargo, no acostumbraban a habitar en aldeas nucleadas como los españoles, sino en granjas dispersas, de manera similar como los campesinos del centro del país habitan los campos. Esta organización les dificultó a los españoles la reducción de los chibchas a las cabeceras municipales³²⁰.

Los 32 departamentos colombianos se encuentran divididos en 1.101 municipios³²¹, 5 de los cuales tienen regímenes especiales y son llamados distritos (Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Buenaventura y Bogotá, Distrito Capital). El municipio más poblado es Bogotá con 6'778.691 habitantes y 1.605 kilómetros cuadrados. Bogotá, que a su vez es un distrito, cuenta con la cabecera municipal, una inspección de policía, dos corregimientos municipales, un caserío y dos centros poblados. El municipio menos poblado es Argelia en Cauca, con sólo 290 habitantes repartidos en la cabecera municipal, siete centros poblados y siete corregimientos municipales. El municipio más grande es Cumaribo en Vichada, con 65.674 kilómetros cuadrados aproximadamente y aproximadamente 60.000 habitantes distribuidos en la cabecera municipal, siete inspecciones de policía departamentales, dos inspecciones de policía municipales, seis caseríos y un corregimiento municipal. El menos extenso es Sabaneta, Antioquia, con 15 kilómetros cuadrados y 42.000 habitantes. En promedio los municipios colombianos tienen un tamaño de 1.037 kilómetros cuadrados, cifra aproximada a la de los

³²⁰ Fernando Galvis Gaitán. *El Municipio Colombiano*. Temis, Bogotá, 2.008, p. 241 y ss.

³²¹ DANE. Reseña Histórica, p. 5. http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/2Ge_Resena.pdf

condados estadounidenses. 31'510.739 personas viven en las cabeceras municipales de los municipios, y 9'958.005 viven en el resto municipal.

La cabecera municipal (CM) de un municipio “es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio”³²². La cabecera municipal puede ser dividida por el Concejo en comunas, las cuales eligen una Junta Administradora Local (JAL) conformada por cinco a nueve ediles sin remuneración según la población para períodos de cuatro años. La JAL participa en la planeación municipal, vigila la prestación de servicios públicos municipales y las inversiones públicas, propone planes de inversión a entidades centrales y descentralizadas, distribuye el presupuesto municipal que les transfiere el municipio y puede ejercer funciones transferidas por el municipio.

El centro poblado (CP) es un concepto creado por el DANE con fines estadísticos y hace referencia a núcleos de población en áreas externas a la cabecera municipal. El centro poblado es una concentración de mínimo “20 viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un Corregimiento Departamental. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales”. El concepto de centro poblado puede consistir en caseríos, inspecciones de policía y corregimientos municipales. Los centros poblados que la autoridad municipal no identifica con precisión como caseríos, inspecciones de policía o corregimientos municipales, el DANE los clasifica simplemente como centros poblados. Existen 8.059 centros poblados en Colombia³²³, es decir 8.059 municipios

³²² Conceptos Básicos. DANE. Op. cit., p. 1.

³²³ DANE. Reseña Histórica. Op. cit., p. 5

en potencia. El DANE establece las siguientes definiciones para los centros poblados:

1. Caserío (CAS): es un sitio que presenta un conglomerado de viviendas, ubicado comúnmente al lado de una vía principal y que no tiene autoridad civil. El límite censal está definido por las mismas viviendas que constituyen el conglomerado.
2. Inspección de Policía (IP): es una instancia judicial en un área que puede o no ser amanzanada y que ejerce jurisdicción sobre un determinado territorio municipal, urbano o rural y que depende del departamento (IPD o inspección de policía departamental) o del municipio (IPM o inspección de policía municipal). Es utilizada en la mayoría de los casos con fines electorales. Su máxima autoridad es un Inspector de Policía.
3. Corregimiento municipal (C): es una división del área rural del municipio, la cual incluye un núcleo de población, considerada en los Planes de Ordenamiento Territorial, P.O.T. El artículo 117 de la ley 136 de 1.994 faculta al concejo municipal para que mediante acuerdos establezca esta división, con el propósito de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local. (Los corregimientos municipales tienen JAL).

Todos los municipios colombianos tienen una forma de gobierno de Concejo-Alcalde fuerte, que separa la función de hacer normas municipales (acuerdos) y la función de ejecutarlas. El Concejo está compuesto por siete a 21 concejales dependiendo de la población del municipio. El Alcalde, cuyos poderes son tan fuertes como los del Gobernador, puede objetar los proyectos de acuerdo, puede modificar la estructura de la administración municipal conforme a los acuerdos, puede crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, debe

presentar al Concejo los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y el del presupuesto del municipio, propone al Concejo la creación de entidades descentralizadas del nivel municipal, y nombra y remueve libremente sus directores o gerentes.

Todos los concejos deben organizar una personería y nombrar un personero municipal y los de categoría especial, primera y segunda deben organizar y nombrar un contralor de una terna compuesta por dos candidatos nominados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el tribunal contencioso administrativo. Entre las funciones del concejo se encuentran las de: adoptar el presupuesto y los planes y programas de desarrollo económico, social, de obras públicas y de ordenamiento territorial; determinar la estructura de la administración municipal y sus funciones; reglamentar los usos del suelo; ejercer el control político sobre la administración y en tal virtud promover moción de censura contra los secretarios de despacho del Alcalde.

Para la elección de los cargos municipales de elección popular (Alcalde y concejales) existe un sistema partidista y uno ‘semi-partidista’ que coexisten, idéntico al de los departamentos.

Entre las funciones del municipio se encuentran:

- Prestar servicios públicos como salud, educación, servicios públicos domiciliarios, vivienda y recreación, y construir obras públicas para el progreso local
- Planificar y promover el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad
- Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes

- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley
- “Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras que estas proveen lo necesario” (numeral 8, artículo 3°, ley 136 de 1.994).

En la práctica los municipios colombianos, especialmente los menos desarrollados, son gobiernos huérfanos, porque están sobrecargados de funciones y el departamento no presta el soporte que ellos requieren. No existe una cultura de ejercicio cooperativo de funciones entre las entidades territoriales. En la práctica es más frecuente que las entidades territoriales desempeñen individualmente las funciones y servicios a su cargo, que de manera asociada. La política pública impulsada ha volcado el propósito natural del nivel intermedio de gobierno: el municipio subsidia las funciones del departamento. Por otra parte, el sistema electoral de los municipios, que es el mismo que el de los departamentos, facilita la corrupción y las burocracias disfuncionales, y su forma de gobierno uniforme de Concejo-Alcalde fuerte no tiene suficiente consideración de las condiciones económicas, políticas y sociales propias de cada municipio colombiano.

Las Asambleas crean municipios por iniciativa propia, del Gobernador o por iniciativa popular. Las ordenanzas que crean municipios están sujetas a un control automático de legalidad por parte del Tribunal Contencioso Administrativo. Un nuevo municipio debe cumplir los siguientes requisitos:

- Identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales

- 14.000 habitantes, sin que el municipio del cual se segrega disminuya de esa cantidad
- Como mínimo ingresos corrientes de libre destinación equivalentes a 5.000 salarios mínimos mensuales vigentes durante un periodo no inferior a cuatro años
- Un estudio del órgano departamental de planeación sobre la viabilidad y la conveniencia social y económica de la iniciativa, de acuerdo a la metodología trazada por el Departamento Nacional de Planeación.

Este trámite debe ser posterior a una consulta popular. Si no hubo consulta popular, la decisión de la Asamblea debe someterse a referendo en el municipio a crearse. No se puede crear un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. Se pueden crear municipios sin el lleno de los requisitos previo visto bueno del Presidente por razones de defensa nacional.

Los municipios están divididos en siete categorías:

1. Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a 500.001 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
2. Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 100.001 y 500.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 100.000 y hasta de 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
3. Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 50.001 y 100.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 50.000 y hasta de 100.000 salarios mínimos legales mensuales.

4. Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 30.001 y 50.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 30.000 y hasta de 50.000 salarios mínimos legales mensuales.
5. Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 20.001 y 30.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 25.000 y de hasta de 30.000 salarios mínimos legales mensuales.
6. Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 15.000 y hasta 25.000 salarios mínimos legales mensuales.
7. Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a 15.000 salarios mínimos legales mensuales.

El artículo 320 de la Constitución permite constituir estas categorías y también permite “señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”. La categorización ha sido usada con diversos propósitos: para definir la participación de esas entidades territoriales en el presupuesto nacional, para hacer pequeños ajustes a su estructura, para limitar sus gastos de funcionamiento, etcétera. Sin embargo, no se ha experimentado con formas de gobierno y sistemas electorales, lo que el artículo 320 permite.

La Constitución autoriza crear provincias por ordenanza como entidades territoriales, conformadas por varios municipios o territorios indígenas de un mismo departamento, pero no existe la ley que reglamente las provincias. Estas serían entidades territoriales con órganos propios y participación en el presupuesto nacional. Con todo, un nuevo nivel de

gobierno intermedio no es recomendable, por la misma razón que es inconveniente crear regiones como entidades territoriales.

Dos o más municipios que llenan los requisitos para ser área metropolitana se pueden organizar bajo una entidad administrativa si se aprueba así por consulta popular. La entidad administrativa se compone de una Junta Metropolitana, un Alcalde metropolitano y un Gerente. Las funciones de la entidad administrativa del área metropolitana son impulsar el desarrollo, racionalizar la prestación de servicios públicos y ejecutar obras de interés metropolitano.

La asociación de municipios es la figura jurídica que permite a dos o más municipios prestar de manera conjunta servicios públicos, funciones administrativas y ejecutar obras. La asociación de municipios tiene carácter de entidad administrativa, con personería jurídica y patrimonio y estatutos propios. Sus actos tienen control administrativo.

La política pública para mejorar la administración municipal debe promover la posibilidad de que cada una de las entidades territoriales de Colombia construya de manera democrática el gobierno local más ajustado a sus necesidades y debe promover que se asocien para prestar funciones y servicios públicos de la manera que mejor les parezca. Las formas opcionales de gobierno y de sistemas electorales tienen especial importancia a nivel de los municipios porque generan la oportunidad de que cada centro urbano cree un contrato social municipal. El simple hecho de ejercer el voto de forma periódica no hace democrática a una comunidad. Pero cuando los ciudadanos tienen constantemente oportunidades para influir en su gobierno local de manera informada, la comunidad desarrolla sensibilidad democrática. Para volver democráticos y eficientes los municipios colombianos la política pública debería fomentar:

- La construcción democrática y científica del municipio. La ley debe ofrecer opciones de formas de gobierno y de sistemas electorales a los municipios,
- La regionalización de servicios y funciones públicas para adquirirlos y venderlos a otras entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales en un mercado de funciones y servicios públicos, y
- La limitación del territorio municipal a lo que sea razonablemente posible de administrar, y ceder la administración de los territorios rurales abandonados por el municipio al departamento, que tendría la obligación de suplir todas las necesidades básicas insatisfechas a los centros poblados allí existentes.

II. PROBLEMÁTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL Y POSIBLES SOLUCIONES

El objetivo de esta parte del escrito es identificar algunas debilidades de las entidades territoriales colombianas y proponer una serie de fórmulas que podrían ser pertinentes y útiles, considerada la avanzada experiencia política y administrativa de los Estados Unidos, según la información recaudada en la primera parte de este trabajo. Estas hipótesis, debidamente adaptadas, podrían someterse a experimentación para verificar si se pueden obtener los resultados queridos en el contexto colombiano. La mayoría de las propuestas formuladas no están expresamente permitidas por la Constitución, por lo que se requeriría de ajustes normativos para su implementación.

Las hipótesis giran alrededor de sistemas electorales y formas de gobierno opcionales para las entidades territoriales, la creación de un mercado de servicios y funciones públicas entre entidades territoriales, el uso de fondos categóricos y la administración, por parte del departamento, de los

centros poblados en los sectores rurales del país. Las hipótesis que se plantean se conciben de tal manera que sean practicables incluso por las entidades territoriales menos desarrolladas.

Al final del capítulo se propone una cronología para la experimentación e implementación de las propuestas.

1. UNIFORMIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

En esta parte del escrito se explicará la posibilidad constitucional (artículos 302 y 320) de dar régimen diverso a las entidades territoriales, se examinará la forma de gobierno que atribuye la Constitución a los departamentos y los municipios para identificar sus debilidades, y se propondrán unas formas de gobierno más adecuadas a las características particulares de las entidades territoriales.

1.1. Falta de desarrollo legal en cuanto a la organización

Colombia es un país de enorme diversidad. Su población se concentra en las ciudades de la costa atlántica, de la zona nororiental y de la zona central del país. Cerca de 10 millones de los casi 42 millones de colombianos viven en zonas rurales. En algunos departamentos como Boyacá, Cauca, Córdoba y Putumayo, la población rural es tan importante que puede superar la población urbana. En las zonas costeras del país se concentran 4'273.722 afrocolombianos y 1'392.623 son indígenas que se agrupan en los departamentos del sur del país. Las principales instituciones de educación superior se encuentran en Bogotá, Medellín y Cali, las ciudades más pobladas, las de mayor actividad económica y donde se concentra buena parte de la riqueza material del país. Por otra

parte, hay departamentos de economía pobre, de precario desarrollo cultural y que sufren las mayores consecuencias del conflicto armado.

A pesar de toda esta diversidad y desigualdad, la forma de gobierno y el sistema electoral es uno solo para todas las entidades territoriales. ¿Cómo podrían los políticos que eligen los habitantes de cada entidad territorial y las instituciones públicas que encabezan, ser un mapa fiel de los diversos intereses y necesidades de los colombianos?

Aparte de que atenta contra el sentido común, establecer organizaciones uniformes para todas las entidades territoriales del país no guarda correspondencia con los siguientes principios constitucionales:

1. No obedece al principio de la soberanía popular. Los ciudadanos tienen derecho a construir colectivamente las instituciones públicas por las cuales quieren ser gobernados y a contar con asesoría profesional en ese proceso.
2. No obedece al principio de autonomía de las entidades territoriales. Las entidades territoriales deben tener la posibilidad de diseñar y organizar su propia administración y gobierno.
3. No es democrático. Una institución pública impuesta por el Estado a una comunidad no difiere mucho de una dictadura, no goza de legitimidad para gobernar, es una institución incomprensible por la comunidad y que difícilmente atiende a sus necesidades reales. La democracia no consiste sólo en elegir los líderes políticos sino también en la posibilidad de cambiar la forma de gobierno y el sistema electoral si no muestran ser capaces de cumplir cabalmente sus fines constitucionales.
4. Desconoce el derecho a la igualdad. El trato igualitario a sociedades diferentes sólo produce más desigualdad. La única forma de mantener la igualdad entre las entidades territoriales es dar un trato

especial a cada una, buscando la superación de sus debilidades y el fortalecimiento de sus destrezas.

5. Desconoce el pluralismo. Impedir la posibilidad de escoger entre varias posibilidades de formas de gobierno y de sistemas electorales obstruye la inclusión de iniciativas diferentes a la impuesta autoritariamente por el ordenamiento jurídico.

La Constitución colombiana, en el artículo 320, permite que por ley se diversifiquen los regímenes legales de los municipios. Sin embargo, el Congreso nunca ha desarrollado esa posibilidad, aunque está prevista desde 1.945³²⁴. El artículo 320 dice textualmente:

“La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

Es cierto, la Constitución impone una forma de gobierno de Alcalde fuerte-Concejo y un sistema electoral partidista con listas y cifra repartidora (sistema D'Hondt) para elegir los miembros del Concejo a todos los municipios. Sin embargo, la misma Constitución permite un régimen diferente a los municipios. Se debe interpretar entonces, como hace Augusto Hernández Becerra, que “la norma constitucional cumple el papel de norma general o precepto a partir del cual la ley queda habilitada para introducir variantes que pueden implicar excepción o modulación de dicha regla general. Estas leyes no reforman propiamente la Constitución, puesto que los presupuestos generales allí establecidos y susceptibles de modulación legal por autorización de la propia Carta conservan su vigencia

³²⁴ Augusto Hernández Becerra. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*. En: “Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o Reforma?”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2.003, p. 115.

como reglas generales para los casos en que la ley no introduce excepción o variación”³²⁵.

En el caso de los departamentos, el artículo 302 de la Constitución permite también la creación de regímenes diferentes para esas entidades territoriales³²⁶, aunque no es tan expreso como en el caso de los municipios, en el sentido que no permite “señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”. El artículo dice así:

“La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”.

La actual Constitución le da a las entidades territoriales autonomía política al permitir la elección popular de autoridades locales, pero es poco amplia al determinar los poderes que implica esa autonomía política. Una comprensión acertada del alcance de la autonomía política de las entidades territoriales, les permitiría no sólo tener un régimen diferenciado, sino también les permitiría escoger entre sistemas electorales y formas de gobierno diversas.

1.2. Problemas de la forma de gobierno corporación pública-ejecutivo fuerte

Debido a que la forma de gobierno del departamento es la misma que la de los municipios, los problemas que presentan son los mismos.

³²⁵ Ibidem, p. 120.

³²⁶ Augusto Hernández Becerra, *Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI*, en “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”, op. cit.

En Colombia, como consecuencia de la corrupción política, y a pesar de la elección popular, el Gobernador y el Alcalde no son realmente fuertes³²⁷. Frecuentemente los miembros de la corporación crean coaliciones para evitar que las iniciativas del ejecutivo pasen de la corporación, a menos que generen un rédito particular para sus miembros. Esta circunstancia no permite al ejecutivo adelantar políticas altruistas aunque tenga la iniciativa. Otro problema en la forma de gobierno del departamento y de los municipios es la falta de coordinación en las políticas adelantadas por la corporación y por el ejecutivo, su rivalidad y falta de cooperación. Estos problemas pueden aliviarse con una forma de gobierno de corporación fuerte. Sin embargo, trascienden la forma de gobierno y se explican por el sistema electoral partidario. Por lo tanto, para corregirlos, hay que reconsiderar el sistema electoral. Es frecuente también que el personero y el contralor no cumplan debidamente su función, por formar parte de un sistema clientelista y de conveniencias políticas.

La forma de gobierno de los departamentos y los municipios tiene otros problemas de carácter más estructural:

- El número de miembros de la corporación es muy elevado en algunas entidades territoriales. El mínimo de miembros de un Concejo es de siete concejales y el de una Asamblea es de 11 diputados. Un Concejo de tres miembros es suficiente para cualquier municipio con menos de 4.000 habitantes, que son en total 121. Una Asamblea de cinco miembros es suficiente para los departamentos con menos de 100.000 habitantes, que son en total seis. Disminuir el número de miembros de las corporaciones públicas es una medida que aumenta la eficiencia de la toma de

³²⁷ Cfr. Augusto Hernández Becerra, *Debilidad institucional del municipio y crisis institucional del modelo de gobierno municipal*, en "Revista ZERO", Universidad Externado de Colombia, Bogotá, N° 19, segundo semestre 2007, p. 20 y ss.

decisiones de la corporación y disminuye tanto los gastos de funcionamiento como los costos de transacción. Es recomendable en todo caso que no se sacrifique la representatividad, que siempre puede mantenerse a través de distritos uninominales para la elección de la corporación

- Las corporaciones no pueden adoptar iniciativas importantes porque estas han sido reservadas al ejecutivo. Se subestima, así, tanto en el departamento como en el municipio, la capacidad de la corporación para liderar la administración de la entidad territorial. Una corporación fuerte puede tener una visión más amplia de la comunidad porque es más representativa, especialmente bajo un sistema electoral adecuado. Por otra parte la corporación pública es más difícil de corromper que un Gobernador o un Alcalde, por su número plural
- Las decisiones tomadas por las corporaciones no tienen en cuenta la opinión de los ciudadanos porque no existen canales de comunicación regulares entre esa institución y la comunidad. Los debates de la corporación no cuentan con intervenciones ciudadanas, las instancias participativas son pocas y paradójicamente disminuyen en la medida que los municipios son más pequeños³²⁸
- La elección simultánea de todos los miembros de la corporación pública facilita la formación de coaliciones corruptas. Si se divide la elección de los miembros de las corporaciones públicas en dos jornadas electorales diferentes (escalamiento de términos) se disminuye la posibilidad de crear esas coaliciones
- Ni la forma de gobierno del departamento ni la del municipio fijan unos límites a la estructura administrativa de las entidades territoriales. Se permite así que esta estructura se sobredimensione,

³²⁸ *Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2.005 y 2.006.* Colección Documentos Observatorio de Integridad N° 9. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, Colombia, Mayo de 2.008, p. 27 y ss.

se utilice para crear burocracias disfuncionales y se incrementen innecesariamente los gastos de funcionamiento

- El personero y el contralor departamental y municipal (donde lo hay) son cuota política de la corporación. La elección popular de personero y de contralor municipal y departamental en un sistema electoral no partidario los fortalecería en la función de defensa de los derechos humanos, la función disciplinaria de los servidores públicos y la función de fiscalización de los recursos públicos responsable ante el electorado, reafirmando la independencia y autonomía de su función, y redundando en eficiencia y transparencia
- Muchas veces los funcionarios de elección popular son buenos gestores de campañas políticas, pero pésimos administradores de lo público, por lo que se recomienda la administración profesional e imparcial que proporciona un Gerente o un Administrador, encargándoles las funciones que hoy desempeña el Alcalde, el Gobernador o los secretarios.

1.3. Planes opcionales de gobierno para los departamentos y los municipios

Las formas de gobierno alternativas deben incluir la solución de los conflictos descritos, deben acomodarse a las características de la comunidad, deben contar con funcionarios profesionales que no sostengan prácticas clientelistas ni corruptas y deben ser más económicas a medida que decrece la población. En los municipios pequeños y medianos los concejos pequeños y fuertes pueden funcionar mejor que una forma de gobierno Concejo-Alcalde, porque son más económicos y más cooperativos. La figura del ejecutivo fuerte puede mantenerse en las ciudades grandes, porque parecen necesitar más de un liderazgo unipersonal. En municipios pequeños, medianos y grandes podría funcionar la figura del Gerente y del

Administrador, que ha demostrado que ofrece un gobierno transparente y eficiente. Por otra parte, las asambleas pequeñas y fuertes elegidas de distritos uninominales, con la administración en cabeza de un Gerente profesional, podrían ofrecer un gobierno democrático y transparente.

Dados los elementos evaluados a lo largo del presente estudio, se pueden proponer las siguientes formas de gobierno para los departamentos:

1. Categoría especial y primera categoría: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de gobierno de Asamblea-Gobernador débil-Gerente, una forma de Asamblea-Gobernador débil con varios Administradores encabezando las secretarías, una forma de Comisión-Gerente o una forma de Comisión con varios Administradores encabezando las secretarías. El tamaño de la corporación se limitaría a 13 diputados y sus periodos se sobrepondrían.
2. Segunda y tercera categoría: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de gobierno de Asamblea-Gobernador débil-Gerente, una forma de Asamblea-Gobernador débil-Administrador, una forma de Comisión-Gerente o una forma de Comisión-Administrador. El tamaño de la corporación se limitaría a nueve diputados y sus periodos se sobrepondrían.
3. Cuarta categoría: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de gobierno de Comisión-Gerente o una forma de Comisión-Administrador. El tamaño de la corporación se limitaría a cinco diputados y sus periodos se sobrepondrían.

Para los municipios se pueden proponer las siguientes formas de gobierno:

1. Categoría especial: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de gobierno de Concejo-Alcalde fuerte-Gerente o una forma de Concejo-Alcalde fuerte con Administradores

encabezando las secretarías. El tamaño de la corporación se limitaría a 15 concejales y sus periodos se sobrepondrían.

2. Primera categoría: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de gobierno de Concejo-Alcalde fuerte-Gerente, una forma de Concejo-Alcalde fuerte con Administradores encabezando las secretarías o una forma de Concejo-Gerente. El tamaño de la corporación se limitaría a 11 concejales y sus periodos se sobrepondrían.
3. Segunda, tercera, cuarta y quinta categoría: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de Concejo-Gerente, por una forma de Concejo-Alcalde débil-Gerente, por una forma de Concejo-Alcalde débil-Administrador, por una forma de Comisión-Gerente o por una forma de Comisión-Administrador. El tamaño de la corporación se limitaría a siete concejales y sus periodos se sobrepondrían.
4. Sexta categoría: podrían conservar su actual forma de gobierno, o podrían optar por una forma de Comisión-Gerente, por una forma de Comisión-Administrador o una forma de Asamblea General directa o representativa con Gerente o Administrador. El tamaño de la corporación se limitaría a cinco concejales y a tres en el caso de los municipios con 4.000 o menos habitantes y sus periodos se sobrepondrían.

En las formas de gobierno con ejecutivo débil este funcionario se elegiría por los miembros de la corporación de sus propios miembros. A excepción de la forma de gobierno de Alcalde fuerte, todas las formas de gobierno propuestas son de corporación fuerte. En las formas de gobierno con corporación fuerte, la corporación encabeza la estructura administrativa de la entidad territorial. En el caso de las que tienen ejecutivo débil, el ejecutivo lleva a cabo las decisiones tomadas por la corporación y tiene los mismos poderes que el resto de los miembros de la corporación. En el caso

de la forma de gobierno de Comisión, los miembros de la corporación se dividen las secretarías que componen la administración de la entidad territorial, por lo que es una forma de gobierno más económica que las otras. Debido al gran poder que se concentra en las formas de gobierno con corporación fuerte, es importante que los miembros de la corporación se encuentren bien controlados por los ciudadanos, lo que es posible a través de un sistema electoral que tenga, como mínimo, distritos uninominales y elecciones primarias.

Todas las formas de gobierno propuestas incluyen un Gerente, un Administrador o varios Administradores. Estos profesionales en administración pública están al servicio de la corporación y se encargan de la administración cotidiana. En el caso del Gerente, este es un funcionario que tiene los mismos poderes de un Alcalde fuerte, excepto vetar los actos de la corporación. El Gerente presenta el presupuesto anual a la corporación, presenta proyectos ante la corporación, nombra y destituye libremente a los empleados de libre nombramiento y remoción, etcétera. Por el contrario, el Administrador es un servidor de la corporación sin las iniciativas propias del Gerente. En el caso de las formas de gobierno con varios Administradores, la corporación tiene control individual sobre cada una de las secretarías de la entidad territorial.

Para cambiar la forma de gobierno o el sistema electoral de un departamento o de un municipio, la corporación correspondiente nombraría una comisión de investigación, la cual también podría ser elegida popularmente en elecciones no partidarias. La comisión analizaría las características específicas de la comunidad y sostendría varias audiencias públicas para presentar propuestas a los ciudadanos, debatir esas propuestas y considerar las propuestas de los ciudadanos. La comisión presentaría un informe sucinto y comprensible a los ciudadanos con varias opciones adecuadas a la entidad territorial, quienes elegirían

una forma de gobierno en referendo por mayoría absoluta (con segunda vuelta eventual).

En todas las formas de gobierno propuestas es de trascendental importancia la mecánica de los debates en las corporaciones públicas. No sólo deberían ser abiertos al público. Los debates con intervenciones ciudadanas son la clave del gobierno participativo. Debería ser posible que cuando los ciudadanos estuvieran interesados en participar en debates sobre proyectos que adelante la corporación, ellos pudieran convocar por petición firmada por 50 o 100 ciudadanos a audiencias públicas en las que los miembros de la corporación escucharían, sin intervenir, las posiciones de los líderes ciudadanos que quieran debatir. Cuando los ciudadanos terminen sus intervenciones, los miembros de la corporación inmediatamente votarían para aprobar o no aprobar la medida que se pretende tomar. Esta mecánica podría adelantarse también ante cualquier comité, comisión, consejo o junta de la entidad territorial. De esta manera las decisiones de la corporación se vuelven de interés ciudadano y los ciudadanos ejercen un control político efectivo.

La estructura administrativa debe estar limitada en cada caso a las funciones indispensables según las necesidades estándares de las comunidades de cada categoría, especialmente en los departamentos y municipios de menor categoría. Para la creación de nuevas secretarías y dependencias se requeriría de una mayoría especial de los votos de los miembros de la corporación pública.

La elección popular del personero y del contralor en elecciones no partidarias por mayoría simple puede ser una opción para los departamentos y los municipios, que la adoptarían por decisión de la mayoría de los votos de los miembros de la corporación correspondiente.

Estas provisiones permitirían que las entidades territoriales avancen progresivamente hacia un gobierno cívico y profesional en la medida que su cultura política evoluciona. Sin embargo, el cambio de la forma de gobierno estaría incompleto sin los administradores de perfil profesional y cívico capaces de sacarle el mejor provecho. Si se entregan estas formas de gobierno a los actuales políticos, en la práctica no habría ningún cambio y sólo se estaría fomentando la readaptación de las prácticas de clientelismo y de corrupción política. Por esta razón la adopción de una de estas formas de gobierno debe ser posterior a la adopción de un sistema electoral que permita a cualquier ciudadano resultar elegido sin necesidad de recurrir a la elite política o a complejos y exigentes mecanismos electorales, que permita a los ciudadanos establecer constantes canales de comunicación con los ganadores de las elecciones de las entidades territoriales, o que, por lo menos, responsabilicen a los candidatos partidarios ante su electorado. Sólo cuando tal sistema electoral logre una cultura política transparente, la comunidad podría considerar el cambio de su forma de gobierno.

1.4. Metas para la figura del Gerente y del Administrador

La figura del Gerente no es totalmente desconocida en Colombia. El Gerente funciona en las áreas metropolitanas y en los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA) creados por el decreto 2980 de 2.004. En las áreas metropolitanas el Gerente es un profesional con título universitario y experiencia administrativa de más de cinco años en el sector público o privado. Es elegido por la Junta Metropolitana de una terna que presenta el Alcalde Metropolitano y es de libre remoción del Alcalde Metropolitano. Entre sus labores se encuentran representar legalmente el área metropolitana, vincular y remover personal administrativo, presentar los proyectos del Plan Integral de Desarrollo, del Plan de Inversiones y del Presupuesto, presentar proyectos de acuerdo

metropolitano, presidir el Consejo Metropolitano de Planeación, celebrar contratos y convocar a sesiones extraordinarias a la Junta Metropolitana.

Los CPGA se crean por asociación de municipios y son organizaciones que prestan asistencia técnica rural y gerencian el desarrollo rural con el uso de encadenamientos productivos, a través de Empresas Prestadoras de Servicios de Asistencia Técnica. En los CPGA el Gerente es nombrado por el Consejo Directivo, y entre sus labores están ser el representante legal del CPGA, contratar los profesionales de la unidad de gestión y administración del CPGA y establecer sus directrices, contratar las Empresas Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Agroempresarial de acuerdo con el sistema concursal definido por el Consejo Directivo y convocar a los actores del mercado de servicios financieros y tecnológico que sean necesarios para consolidar los proyectos y negocios de encadenamiento productivos priorizados por el CPGA³²⁹. Estos son dos ejemplos que demuestran el uso de políticas públicas ‘profesionalistas’ en las entidades territoriales de Colombia.

No obstante, en Colombia no existe un programa académico que forme profesionales en administración pública con el perfil para liderar la administración de una entidad territorial, aunque con una búsqueda juiciosa se encuentran profesionales que empíricamente han adquirido el perfil requerido para encabezar esta forma de gobierno. Es necesario que universidades públicas y privadas empiecen a fomentar programas relacionados con esta profesión. El administrador público profesional utiliza las destrezas de un administrador de empresas en el campo de la administración pública y tiene un código ético que le compromete con un espíritu democrático, imparcial y de servicio a la comunidad. Este profesional comprende y aplica debidamente todos los procedimientos

³²⁹ Cfr. Paola Andrea Osso Andrade. *Asociaciones de municipios en Colombia: trayectoria y perspectivas*. Tesis de Grado. Universidad externado de Colombia, 2005.

legales para la administración de la entidad territorial (planes, sistemas de información, contratación pública, rendición de cuentas, administración de servicios y funciones públicas, etcétera). Su capacidad para gestionar profesionalmente las dependencias de la entidad territorial y sus decisiones prácticas, financieramente viables e imparciales, infunden profesionalismo en todos los funcionarios de la entidad territorial. El administrador es contratado por la corporación pública de las entidades territoriales que opten por una forma de gobierno con Gerente o con Administrador, administra la estructura administrativa de la entidad territorial y está al servicio de la corporación. Su labor consiste en desarrollar las políticas fijadas por la corporación y aconsejarla. Este funcionario público puede ser despedido por la corporación cuando no llene sus expectativas. El administrador público profesional no toma partido en el desempeño de sus funciones.

La transparencia de la contratación de un administrador idóneo es un aspecto vital para el correcto funcionamiento de un gobierno con Gerente o Administrador. También es clave que la corporación esté libre de prácticas clientelistas para que el administrador pueda liderar libre y profesionalmente una organización administrativa eficiente. Si no se corrigen las malas prácticas administrativas de los políticos locales, un gobierno con Gerente o Administrador significaría sólo la multiplicación de esas malas prácticas: la corporación podría instrumentalizar al ejecutivo. Por esta razón es recomendable adoptar primero un sistema electoral que fomente la responsabilidad política de los ganadores de las elecciones y sólo cuando ese sistema electoral haya efectuado los cambios deseados en la cultura política local, se podría adoptar una forma de gobierno que emplee Gerente o Administrador.

El Gerente y el Administrador podrían estar sometidos al control de una asociación privada de administradores públicos, similar al control que

tienen las barras de abogados o el ICMA³³⁰ (*International County/City Management Association*) en Estados Unidos, indispensables para contar con un gremio celoso de la idoneidad de sus miembros.

2. FALTA DE SISTEMAS COOPERATIVOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y FUNCIONES PÚBLICAS

La descentralización es una política de Estado que obedece a la necesidad de equilibrar las finanzas del sector central. Esta política es apenas natural, ya que es irracional descargar en la instancia central todas las funciones y servicios públicos que deben prestarse en todo el territorio nacional. No obstante, el proceso descentralizador ha dejado sin suficientes herramientas a las entidades territoriales para el cumplimiento de su misión. Ni siquiera es clara cuál es esa misión. Esto es así porque no hay tradición de autogestión o de cooperación entre las entidades territoriales.

Por lo general, los municipios ejecutan individualmente y por su propia cuenta las funciones y servicios públicos a su cargo, y muchos de ellos no son de buena calidad, especialmente en los municipios menos desarrollados. La entrada del sector privado en la prestación de servicios públicos domiciliarios, servicios de salud y otros relacionados con el empleo (pensiones, riesgos profesionales, etcétera) en libre competencia con el sector público, ha aliviado las necesidades crecientes de la población y la sobrecarga de funciones sobre el sector público, que ha tenido que volverse más competitivo y eficiente para mantenerse en el mercado. Aún así, se mantienen la ineficiencia de las entidades descentralizadas que prestan servicios públicos domiciliarios en municipios pequeños, debido a las malas prácticas administrativas de los

³³⁰ Procedimiento a agotar cuando un administrador público miembro del ICMA viola el Código Ético de la organización. <http://www.icma.org/main/bc.asp?bcid=73&hsid=1&ssid1=2530&ssid2=2714>

políticos locales³³¹. En esos servicios públicos ha sido posible construir economías de escala que progresivamente aumentan la cobertura. Pero este no es el caso de muchos otros servicios y funciones públicas, que continúan funcionando según un patrón paternalista, desarticulado e ineficiente.

El Congreso no ha podido crear un sistema para la prestación de servicios públicos y la ejecución de funciones públicas que lleve al cubrimiento de las necesidades básicas de todos los colombianos, debido a que es imposible condensar todas las posibilidades e intereses en un sistema uniforme, que en el largo plazo se convertiría en una camisa de fuerza que no permitiría a las entidades territoriales tener capacidad de respuesta ante las peculiaridades que se presentan en cada territorio. No es apropiado que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o cualquier otra ley limite las posibilidades del gobierno cooperativo bajo fórmulas uniformes y rígidas. La política de Estado en esta área debería establecer simplemente que le corresponde a los departamentos, los municipios y las empresas privadas coordinarse cooperativamente para prestar servicios públicos de la manera más rentable, eficiente, racional y equitativa, de acuerdo a las circunstancias especiales presentes en cada territorio. A los departamentos les corresponde fomentar su propio sistema cooperativo de ejecución de funciones y servicios públicos en sus territorios.

Las entidades territoriales tienen una gran oportunidad para demostrarle al Estado central que son capaces de promover una eficiente y profesional prestación de servicios y funciones públicas, incluso de mejor manera que lo que jamás podría hacerlo el Estado en un modelo centralista. En la medida que las entidades territoriales muestren capacidad de autogestión

³³¹ Ver, por ejemplo, *Uso y Ejecución de las Transferencias para Agua Potable y Saneamiento Básico*. Departamento Nacional de Planeación. Marzo de 2.008. http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/Otros/Cartilla_de_agua_Marzo_2008.pdf

y superioridad a las instancias centrales en eficiencia y gobernabilidad, verán incrementada su autonomía, pero debe dárseles la oportunidad de demostrarlo.

2.1. Prácticas de colaboración ciudadana con las entidades territoriales

Las instancias públicas no han sacado provecho de las iniciativas cívicas ni de las capacidades de sus ciudadanos. Muchas propuestas ciudadanas que podrían complementar las funciones públicas se quedan sin desarrollo porque no existen los canales para su difusión, programación y ejecución. En desarrollo de una política de colaboración ciudadana, las corporaciones pueden nombrar comisiones voluntarias de ciudadanos para que complementen las funciones y servicios públicos. Con una perspectiva más técnica podrían también crear comisiones de investigación para que realicen los estudios que la entidad territorial requiera para crear normatividad y programas con más perspectiva y soporte empírico.

a. Comisiones voluntarias de ciudadanos

Las corporaciones públicas podrían nombrar comisiones voluntarias de ciudadanos con diferentes objetivos que pueden ser permanentes o circunstanciales, según surjan necesidades sociales particulares en la comunidad. Los ciudadanos también podrían pedir a la corporación la creación de una comisión voluntaria de ciudadanos para desarrollar cualquier labor social con el apoyo de la entidad territorial. Estas comisiones podrían incluso solicitar unas pequeñas partidas presupuestales para desarrollar sus programas cívicos. La corporación podría encontrar ciudadanos dispuestos a participar en estas comisiones en fundaciones, instituciones educativas, ONG's y organizaciones por el estilo, y convocando a ciudadanos por los medios de comunicación. Las

personas que incurran en la comisión de contravenciones o delitos menores podrían estar obligadas a prestar servicio en estas comisiones, para buscar su resocialización. Podrían crearse estas comisiones, por ejemplo, para:

- Cooperar en la ejecución de los programas sociales que desarrollan las entidades territoriales
- Cooperar en la atención de desastres que llevan a cabo cuerpos públicos de emergencia
- Hacer jornadas de aseo y de cultura de aseo en la comunidad o en un área de importancia ecológica
- Prestar servicios sociales en poblaciones pobres, a personas de la tercera edad, con síndrome de Dawn, a poblaciones desplazadas, etcétera
- Dar capacitaciones gratuitas a los ciudadanos, por ejemplo, acompañar a poblaciones de bajos recursos en el desarrollo de sus propias microempresas, o crear grupos corales y bandas musicales en comunidades con juventudes pandilleras
- Hacer jornadas para reverdecer los espacios públicos
- Hacer jornadas para ayudar a los indigentes
- Organizar un sistema de perreras
- Hacer eventos recreativos
- Crear un sistema de albergues para personas sin hogar
- En fin, para cubrir cualquier otra necesidad social que pueda funcionar de manera voluntaria.

b. Comisiones de investigación

Las comisiones de investigación serían grupos interdisciplinarios de profesionales nombradas por la corporación para hacer investigaciones y estudios sobre los temas específicos que se requieran para impulsar una

norma o un programa. Estas comisiones presentarían informes sucintos y comprensibles a la corporación, y recomendarían la adopción de medidas concretas para la superación de los problemas estudiados. Los informes de las comisiones de investigación le servirían a la entidad territorial para que su normatividad y sus programas tengan un carácter científico, es decir, se soporten en la experiencia. Estas comisiones también pueden ser de carácter permanente o circunstancial.

Las corporaciones podrían crear comisiones de investigación para que indiquen los pasos que debería seguir la entidad territorial en temas como:

- Crecimiento económico de los sectores pobres de la comunidad
- Formas más eficientes para la prestación de un servicio público determinado
- Prestación de servicios públicos en los sectores de la comunidad con menos provisión de los mismos
- Recomendación de una forma de gobierno y un sistema electoral acorde con las características de la comunidad
- Atracción de capital extranjero a la comunidad
- Creación de un portafolio de servicios y funciones públicas que preste el municipio y sus entidades descentralizadas por servicios a las demás entidades territoriales
- Reducción de la criminalidad y el consumo de drogas
- Diseño de un sistema regional de transporte
- Sistematización de las normas aplicables al municipio
- Cualquier método o conocimiento específico que requiera la corporación para desarrollar sus misiones.

2.2. Sistemas cooperativos y rentables de prestación de funciones y servicios públicos construidos a nivel local

En la teoría clásica francesa no existía diferencia entre función y servicio público. Todas las tareas del Estado eran servicios públicos, hasta el punto de considerar a esa institución como la sumatoria de los servicios públicos a su cargo³³².

Este modelo se desvanece cuando se instaura un modelo neoliberal de Estado, o mejor, el modelo tradicional de prestación de servicios públicos en Estados Unidos. Este modelo permite al sector privado competir con el Estado en un mercado regulado para cubrir necesidades públicas, las que tradicionalmente el Estado prestó bajo el modelo de Estado benefactor, y se instauró claramente en Colombia con la Constitución de 1.991³³³. Como consecuencia de este cambio, la doctrina y la legislación han concentrado sus esfuerzos en el concepto de servicio público eficiente, con énfasis en servicios públicos domiciliarios. Pero no han hecho esfuerzos sistemáticos por dar desarrollo al concepto de funciones públicas, aquellas tareas administrativas de las entidades públicas que al sector privado no se le permite prestar.

Las labores que desempeñan las entidades territoriales se dividen en funciones y servicios públicos. Los servicios públicos son aquellos que tienen como fin satisfacer una necesidad pública a usuarios concretos, y pueden tener un carácter social y empresarial. Como contraprestación los usuarios del servicio público pagan un precio o una tasa al ente prestador, que puede ser una empresa privada o una entidad pública. El ejemplo más

³³² Miriam Mabel Ivanega. *Elementos de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2.008, p. 189.

³³³ Capítulo 5 del título XII de la Constitución, “De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”

común de los servicios públicos son los servicios públicos domiciliarios, pero se encuentran también el servicio de educación, el de transporte, el de salud, etcétera. Por otro lado, las funciones públicas no generan la satisfacción de una necesidad pública a usuarios concretos. Las funciones se encuentran relacionadas con las labores administrativas de las entidades públicas, que tradicionalmente son desempeñadas por ellas mismas de manera exclusiva y son financiadas por los ciudadanos con los impuestos que pagan. Por ejemplo, la función disciplinaria de los servidores públicos, la función de recaudación tributaria, la función de planificación, etcétera.

Es necesario fomentar la ejecución cooperativa de funciones y servicios públicos para reducir los costos de funcionamiento de las entidades territoriales, racionalizar y aprovechar la capacidad de los recursos existentes, resolver de manera coordinada necesidades públicas de carácter regional, evitar la duplicación de servicios y funciones públicas y activar el desarrollo de las zonas decaídas o infructuosas. El gobierno cooperativo permite construir economías de escala. Es decir, facilita la adquisición de una mayor cantidad de bienes y servicios por un esfuerzo y costo menor, volviendo más eficientes los recursos existentes. En otras palabras, un servicio no es rentable para una entidad territorial si pocos pagan por su prestación. Pero a medida que más personas pagan por la prestación, éste alcanza mayores niveles de rentabilidad.

En Colombia no existe un modelo de prestación cooperativa de servicios y funciones públicas entre entidades territoriales, excepto en los servicios públicos domiciliarios, en el servicio de salud y en los relacionados con el empleo, como pensiones, cesantías y riesgos profesionales. Tampoco existen en las entidades territoriales los políticos profesionales con la iniciativa para construirlo. Si se incentivara un mercado de servicios y funciones públicas en el cual las entidades territoriales funcionaran de

manera similar a las empresas privadas, se obtendrían los resultados de un mercado competitivo. Las entidades territoriales en este esquema funcionarían como empresas sociales cuyo objeto es producir riqueza para invertirla en la comunidad. Sus rentas se invertirían también en un sistema subsidiado de servicios y funciones públicas para las entidades territoriales menos desarrolladas.

La lógica del mercado competitivo es la lógica en la que funcionan los distritos especiales en Estados Unidos (con sus propios defectos) y la que se implementó en Colombia en los servicios públicos domiciliarios con la ley 142 de 1.994. Y a pesar de los problemas que puede tener, tales como la instrumentalización de los usuarios, la discriminación de la prestación debido a los diferentes niveles de rentabilidad, la tendencia al monopolio y la invisibilidad de quién hace la prestación, la experiencia ha mostrado que el mercado genera mayor cobertura y eficiencia de prestación de servicios que el modelo de Estado paternalista³³⁴. No se está proponiendo una mayor incursión de empresas privadas en labores públicas. Se está proponiendo la creación de un mercado competitivo entre las entidades territoriales por la prestación eficiente de servicios y funciones públicas, dentro del cual el sector privado puede tener algún interés también.

En un sistema cooperativo y rentable de prestación de servicios y funciones públicas, las entidades territoriales, sus entidades descentralizadas por servicios o una asociación de entidades territoriales podrían asignar precios a las funciones y servicios públicos que ofrecen a otras entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales, para que paguen por su ejecución cuando ellas no quieran o no puedan hacerlo por sí mismas. El precio ofrecido por la prestación del servicio o de la

³³⁴ Cfr. Modernización del Estado. Departamento Nacional de Planeación. Programa de Renovación de la Administración Pública. Principales resultados en seis años de reforma del Estado. 2009.
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Gobierno/ReformadelEstado/ForoInternacionalesobreModernizaci%C3%B3ndelEstado/tabid/919/Default.aspx>

función debe ser más económico para la entidad territorial que asumir la prestación por sí misma. Así se generaría el incentivo necesario. Esta rentabilidad sólo es posible en economías de escala, lo que llevaría a la regionalización de funciones y servicios públicos. El departamento regularía este mercado para mantenerlo competitivo y con precios asequibles, y establecería precios subsidiados para las comunidades con menor capacidad económica.

El sistema cooperativo de prestación de servicios y funciones públicas que debe promover y coordinar cada departamento, debe:

- Promoverse con un estudio sistemático realizado por el departamento a través de una comisión de investigación nombrada por la Asamblea para identificar los servicios y funciones que desempeña cada municipio, cada entidad descentralizada por servicios y cada empresa privada, y la calidad con que se ejecutan
- Impulsar la regionalización de los servicios y funciones ejecutados con alta calidad por los municipios, las entidades descentralizadas por servicios o las empresas privadas
- Fomentar departamentos con infraestructura y personal profesional y suficiente como para ejecutar o coordinar la ejecución de servicios y funciones públicas de manera eficiente en todos los municipios y centros poblados de su territorio.

El departamento, dada su condición de territorio intermedio, es el nivel de gobierno clave para diseñar el sistema cooperativo de ejecución de servicios y funciones públicas y su regionalización, porque puede construir una visión panorámica sin generalizar demasiado, como lo hace el nivel central. El departamento puede fomentar en sus municipios la ejecución cooperativa de funciones y servicios a través del siguiente método de tres pasos:

1. Identificar los servicios y funciones que se prestan y que no se prestan en cada municipio y centro poblado y calificar la calidad de su prestación.

En esta primera etapa la Asamblea nombra una comisión de investigación que identifique en cada municipio y centro poblado los servicios y funciones ejecutados por el municipio, por las entidades descentralizadas por servicios y por las empresas privadas. Se debe calificar la calidad de la prestación de cada uno de esos servicios y funciones. La Comisión también debe identificar los servicios y funciones que no se prestan y deberían prestarse. La Comisión debe hacer un informe sucinto y comprensible sobre cada municipio y centro poblado.

2. Sugerir a cada municipio un plan de gobierno cooperativo. La comisión debe presentar un informe final a la Asamblea por cada uno de los municipios, sugiriendo para cada uno de ellos un plan de gobierno cooperativo. Este plan debe promover que las funciones y servicios que no se ejecuten o se ejecuten de manera deficiente en los municipios se contraten con municipios, entidades descentralizadas por servicios o empresas privadas que presten ese servicio o función con buena calidad. Los servicios y funciones que se ejecuten con la más alta calidad por los municipios, las entidades descentralizadas por servicios o las empresas privadas pueden regionalizarse. La Asamblea aprueba los informes de la comisión y los presenta en cada municipio a manera de sugerencia.

3. Cuando ningún municipio, entidad descentralizada por servicios o empresa privada pueda ejecutar una función o un servicio que no se preste o se preste deficientemente en un territorio, el departamento

puede hacer la ejecución directa del servicio o función pública en el municipio.

Sólo si la comisión no encuentra una solución en un territorio para la prestación de un servicio o función pública que debería prestarse pero no se presta o se presta de manera deficiente, el departamento puede prestar el servicio directamente a los municipios, si ellos acceden, para lo cual deberá presentar el informe respectivo.

Esta metodología debería realizarse según las circunstancias lo soliciten. Como resultado de este procedimiento, cada departamento, municipio y entidad descentralizada por servicios puede diseñar un portafolio de servicios y funciones con sus precios, y una infraestructura y planta de profesionales para prestar donde se requieran los servicios y las funciones que determinadas comunidades no puedan o no quieran prestar. Este mercado competitivo de funciones y servicios públicos fomentaría la eficiencia de su ejecución. Al departamento le correspondería regular este mercado para mantener un equilibrio y evitar los monopolios, sin invadir las regulaciones del nivel central en sus competencias respectivas.

Idealmente, el departamento contaría con suficiente infraestructura y personal para hacer la total provisión de servicios y funciones en los municipios con menos capacidad por un valor asequible para ellos, de tal manera que sea el promotor del crecimiento de las comunidades menos desarrolladas y les permita un crecimiento progresivo y acompañado. El departamento sería el nivel del gobierno encargado de administrar los centros poblados, para aliviar la carga desigual que tienen hoy los municipios. Las funciones públicas las financiaría con los impuestos recaudados y los servicios con las tasas cobradas por la efectiva prestación del servicio. Para lograr que un departamento tenga este despliegue, no sería suficiente reconsiderar su actual forma de gobierno y su sistema

electoral. Sería necesario también fortalecer sus finanzas, asignándole la recaudación de un impuesto que tenga directa relación con el crecimiento económico en su territorio³³⁵.

2.3. Posibles servicios y funciones públicas que pueden ofrecerse al mercado

Crear un mercado de funciones y servicios públicos obedece a la lógica de productividad, eficiencia, rentabilidad y racionalidad que generan las economías de mercado. Las entidades territoriales se volverían más eficientes en el desempeño de sus servicios y funciones públicas para ser competitivas en el mercado. Se fomentarian las alianzas entre entidades territoriales para fundar servicios y funciones públicas más competitivas, generando economías de escala. Los servicios y funciones públicas que no sean eficientes desaparecerían progresivamente. Las entidades territoriales que no puedan o no quieran prestar una función o un servicio público de su competencia podrían asociarse para adquirirlo de otra entidad territorial pagando el precio, lo cual debe ser más rentable para la entidad territorial que hacer la prestación directa del servicio. Todo este sistema administrado de manera gerencial por Gerentes y Administradores profesionales en cada entidad territorial y asociación de entidades territoriales debería aumentar la prestación de servicios y funciones públicas con calidad y transparencia, disminuyendo la corrupción. Las entidades territoriales generarían sus propias fuentes de ingresos, explotando sus propios recursos y aliviando las finanzas del nivel central.

Naturalmente, no hay que perder de vista que Colombia es un Estado Social de Derecho. Los servicios públicos se ofrecerían de manera subsidiada a las comunidades ‘en vía de desarrollo’, es decir, a los

³³⁵ *La Encrucijada de la Figura Departamental en Colombia*. Ministerio del Interior. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Mayo de 2.001, p. 58 y ss.

municipios y departamentos de más baja categoría, que lentamente podrían ingresar al mercado de servicios y funciones públicas para progresar financieramente. A una secretaría o una comisión departamental le correspondería regular el mercado de funciones y servicios públicos para mantenerlo competitivo y con precios asequibles. También fijaría los precios subsidiados en los que se podrían prestar servicios y funciones públicas en los municipios más pobres. En la medida en que un municipio se consolida en el mercado de servicios y funciones públicas, estaría obligado a bajar los precios de los servicios y funciones públicas que presta en el sistema subsidiado, de tal manera que no le sea rentable crear un monopolio.

Algunos ejemplos de funciones y servicios públicos que podrían ofrecer las entidades territoriales en un esquema de mercado, además de los servicios públicos domiciliarios y de los servicios relativos a la salud y el empleo, podrían ser:

- La prestación de la función de autoridad electoral para la celebración de jornadas electorales en sistemas no partidarios
- La prestación de la función de fiscalización del gasto público municipal
- La prestación de la función de planeación y zonificación en términos generales o para la planeación de un proyecto específico
- La prestación de la función de la oficina de empleo para encontrar talento humano para la administración de la entidad territorial
- La prestación de la función de recaudación tributaria
- La prestación del servicio de transporte público
- La prestación del servicio de educación primaria, secundaria y de educación superior

- La prestación de la función de construcción, mantenimiento y administración de obras públicas
- La prestación del servicio de bomberos
- La prestación del servicio de embellecimiento de los espacios públicos de la comunidad
- Cualquier otro servicio o función pública que las entidades territoriales encuentren rentable su prestación y que sea de su competencia.

El sistema de contratación pública debería adaptarse a la agilidad que requiere un mercado, sin sacrificar la transparencia y la publicidad. Lógicamente, cuando una entidad territorial adquiera de otra un servicio, sus gastos de funcionamiento, su planta de personal y su estructura administrativa deben disminuir, procedimiento que los ciudadanos de la entidad territorial deben corroborar.

Finalmente, sería posible también que empresas privadas con un régimen jurídico especial desempeñaran funciones públicas como recaudación tributaria, planeación y zonificación, autoridad electoral y fiscalización del gasto público, entre otras. El departamento podría ser la instancia que les concediera a las empresas privadas el derecho para ofrecer la prestación de una función pública específica a los municipios dentro del departamento, razón por la cual la empresa debería pagar anualmente un porcentaje de sus rendimientos financieros al departamento. Estos rendimientos los usaría el departamento para financiar la prestación de servicios y funciones públicas a precios asequibles en las comunidades más pobres, especialmente en centros poblados.

2.4. Consejos Provinciales y Consejos Regionales de Planeación

Es innecesario darle carácter de entidad territorial a las provincias y las regiones. Nuevas entidades territoriales del nivel intermedio serían aparatos sobredimensionados que no corresponderían a la población o al territorio colombiano. Estas figuras incrementan la burocracia y los gastos de funcionamiento sin existir una situación real que lo justifique. Los departamentos son el nivel de gobierno intermedio ajustado a las características del territorio colombiano. Es más aconsejable tener un nivel intermedio eficiente que tres niveles intermedios, sean eficientes o ineficientes³³⁶. Por otra parte, sí parece justo permitir que los territorios de las entidades territoriales se puedan adaptar a las características geográficas y poblacionales del país, como lo aconseja la Sociedad Geográfica de Colombia³³⁷.

En vez de la propuesta constitucional, a las provincias y regiones se ajusta mejor una organización similar a la de las asociaciones de municipios. Unas organizaciones voluntarias que se organicen en una forma de gobierno de Comisión con Gerente para planificar el desarrollo de un área específica, es una solución más económica y más práctica que la propuesta de provincias y regiones que ofrece la Constitución. La forma de gobierno de estos Consejos no debe jerarquizar las entidades territoriales participantes o beneficiar de ninguna manera a las más fuertes, como ocurre en las áreas metropolitanas. Debería generar una participación en igualdad de condiciones para que no merezca de entrada un rechazo por parte de las entidades territoriales menos desarrolladas, que deberían ser las principales benefactoras de la planeación cooperativa de estos

³³⁶ Augusto Hernández Becerra, *La ley orgánica no es el futuro de la descentralización*, en “Revista del Buen Gobierno”, Bogotá, Año 1, N° 2, noviembre 2006, p. 37.

³³⁷ Alberto Mendoza Morales. *Colombia: Ordenamiento Territorial*.
<http://www.sogeocol.edu.co/documentos/01col.pdf>

Consejos. Sus decisiones deberían adoptarse en audiencias públicas con intervenciones ciudadanas. Debería financiarse equitativamente por las entidades territoriales participantes, para establecer compromisos serios. Y debería estar coordinado por un Gerente que impulse la planeación de la región de manera eficiente y profesional. Estos Concejos pueden generar los mismos o mejores resultados que nuevas entidades territoriales que son más costosas, que terminarían duplicando servicios y funciones públicas, y enredarían innecesariamente el ordenamiento territorial colombiano.

En general la experiencia de los municipios con la planeación es negativa, especialmente en los pequeños municipios. La planeación no tiene continuidad, no se cumplen los rubros y proyectos contenidos, no se evalúa y no se diseña de manera participativa ni gerencial. Los procedimientos contenidos en la ley son muy complejos y muy uniformes, especialmente para los municipios menos desarrollados³³⁸. A la planeación le hace falta coordinación con los habitantes interesados en las diferentes temáticas y la gestión profesional que puede ofrecer un Gerente.

La planeación provincial y regional es una posibilidad hoy a través de las asociaciones de entidades territoriales³³⁹. Ya que es posible para varios municipios asociarse para prestar una función administrativa a los municipios asociados, se pueden crear Consejos Provinciales de Planeación. Incluso es posible que ese Consejo funcione bajo una forma de gobierno de Consejo-Gerente, ya que la asociación se da sus propios

³³⁸ Hernando González Murillo. *La Planificación y gestión del Desarrollo Territorial en Municipios con Dificultades de Gobernabilidad*. En: Revista Ópera 2.004-2.005. Políticas públicas para los municipios de la "Otra Colombia". Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2.004, p. 37 y ss.

³³⁹ Al respecto ver los casos exitosos de planeación subregional de los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño "MASORA" y de la Asociación Supradepartamental de Municipios de la Región de Alto Patía "PLAN PATÍA". Laureano Hernández, Jorge Ocampo Duque y otros. *La Asociación de Municipios como Instrumento de Planificación del Desarrollo local y Subregional*. Tesis de Maestría en Gobierno Municipal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1.997.

estatutos. Igualmente, es posible para los departamentos asociarse para desempeñar funciones y servicios públicos. Pero no es posible que las entidades territoriales deleguen una función constitucional, tal como la planeación, a una asociación de entidades territoriales. Para que tal cosa fuera posible, se necesitaría de una norma constitucional que así lo permitiera.

Los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales de Planeación tendrían como misión fomentar la prestación cooperativa de servicios y funciones públicas en las entidades territoriales que participen y promoverían su desarrollo económico. Serían organizaciones permanentes conformadas por los delegados de las entidades territoriales que abarca el territorio, sobre el cual planifica el Consejo. Para su nacimiento bastaría con la aprobación de un documento fundador por parte de las corporaciones de las entidades territoriales que participen en él, el cual contendría su forma de gobierno, sus reglas de funcionamiento, los aportes de cada entidad territorial, etcétera. Los departamentos podrían fomentar la creación de los Consejos Provinciales de Planeación del departamento y podrían hacer uso de ellos para impulsar sus propios proyectos. En los mismos informes que motivan el gobierno cooperativo pueden sugerir una división del departamento en estos Consejos.

Sus miembros pueden ser funcionarios delegados de los municipios o departamentos que lo componen, o profesionales contratados por el municipio o el departamento especialmente para participar en el Consejo.

Las actividades del Consejo serían financiadas equitativamente por las entidades territoriales que participan en él y no recibirían transferencias del nivel central. Estos Consejos no prestarían servicios o funciones públicas, excepto la de planeación, regionalizando la realización de esta función pública. Su objetivo principal sería buscar la manera más racional

y eficiente de organizar los servicios y funciones existentes. Es decir, los Consejos Provinciales de Planeación complementarían la función de planeación del departamento, pero en esta instancia, por iniciativa directa de los municipios. Y los Consejos Regionales de Planeación articularían un mercado de servicios y funciones públicas entre departamentos. Entre las funciones de estos consejos se encontrarían:

- Fomentar la regionalización de los servicios que prestan con alta calidad sus entidades territoriales y la asociación entre ellas para competir en el mercado de funciones y servicios públicos
- Coordinar los recursos económicos y humanos existentes en las entidades territoriales de su territorio y atraer capital para crear entidades descentralizadas y cubrir necesidades públicas no satisfechas
- Crear zonas de crecimiento económico coordinando la planeación y zonificación de las entidades territoriales participantes, donde las regulaciones y los tributos sean pro-empresariales para generar nuevos mercados e impulsar industrias
- Facilitar el intercambio de información en su territorio y en los territorios de los otros Consejos, para difundir los portafolios de servicios que ofrecen sus entidades territoriales y las buenas prácticas administrativas que utilizan
- Identificar futuras industrias y mercados por explotar
- Impulsar el nacimiento de nuevos municipios en los centros poblados que alcancen los requisitos legales.

2.5. Sistema de Fondos Categóricos

El Sistema General de Participaciones en muchos casos representa para el Estado un gasto final y no una inversión. Las malas prácticas

administrativas de los actuales políticos locales hacen que se desvíen las transferencias de su propósito original y se pierdan en proyectos poco viables o en motivos banales.

El Estado debe diseñar una política pública que le permita verificar que sus transferencias se invierten efectivamente en los servicios públicos más esenciales. Esta política se ha impulsado a través de la ley 1.176 de 2.007, el Acto Legislativo N° 4 de 2007, artículo 3°, y el decreto 028 de 2.008, que fijan un sistema de acreditación para permitir a los municipios prestar servicios públicos, un sistema de monitoreo y control y de disminución de transferencias si se reportan malas prácticas administrativas y un sistema de redistribución de las transferencias atendiendo a las mayores necesidades de los municipios.

Existe una manera de aumentar la transparencia del sistema de transferencias. En el sistema de fondos categóricos (*categorical grants*) las entidades territoriales obtienen sólo las transferencias que ellas solicitan al gobierno nacional. De esta manera se racionalizan las transferencias. Las entidades territoriales obtienen las transferencias aplicando para los programas que ofrece el gobierno central a través de sus ministerios, departamentos administrativos y sus entidades descentralizadas por servicios. Cada programa tiene especificaciones estrictas sobre el uso de los recursos transferidos y tiene validez sólo por un periodo de tiempo determinado, según el objetivo y la buena administración del fondo. Cada programa tiene un objetivo muy específico, por ejemplo, la construcción de una escuela pública, el pago del personal de un hospital, el mantenimiento de un sistema de acueducto, la pavimentación de un camino, etcétera.

De esta manera se ofrecen soluciones inteligentes a las entidades territoriales, racionalizando su proceso de planeación. El control del gasto sobre las transferencias y sobre la calidad del resultado de su ejecución lo

hace la oficina del nivel central que administra el programa. La entidad territorial debe reportar el avance del programa y la forma en que se va ejecutando el fondo. Si la oficina que administra el programa detecta una irregularidad puede cancelar el programa y la transferencia e iniciar los procedimientos disciplinarios y penales correspondientes. De esta manera, el gobierno central no tiene que hacer ejecución directa de los programas que ofrece a nivel nacional con infraestructura y personal propio, sino que utiliza el personal y la infraestructura de las entidades territoriales para ejecutarlos. Así se permite la racionalización del personal del gobierno central y un control más especializado y profundo sobre la ejecución de las transferencias y la calidad de esa ejecución.

El Sistema General de Participaciones puede ayudarse con el sistema de fondos categóricos en aquellos temas en que se detecten mayores fugas de recursos. El gobierno nacional puede hacer uso de los fondos categóricos para controlar con mucha más especialidad y eficiencia los objetivos de sus políticas públicas. No obstante, para que se cumplan esos objetivos, se necesitan políticos profesionales que construyan aparatos administrativos eficientes en las entidades territoriales. El Sistema General de Participaciones desaparecería y la Contraloría General no tendría función de fiscalización sobre las transferencias a las entidades territoriales. Idealmente, todas las transferencias del nivel central a las entidades territoriales se harían a través de programas gubernamentales y el sistema de fondos categóricos, excepto en aquellos temas que se necesite cierta libertad para su ejecución.

A través de fondos categóricos el gobierno nacional debería apoyar las funciones y los servicios públicos que prestan las entidades territoriales a sus habitantes. Y cada entidad territorial podría diseñar racionalmente el conjunto de programas estatales que necesita para desempeñar las funciones y los servicios públicos a su cargo, generar desarrollo y superar

los problemas de su comunidad. Algunos fondos categóricos de carácter especial pueden ofrecerse a las entidades territoriales en esquemas competitivos. Las entidades territoriales más desarrolladas también podrían ofrecer sus programas a través de fondos categóricos para que las entidades territoriales menos desarrolladas, instituciones privadas y ciudadanos presenten aplicaciones o concursen por obtenerlos.

3. EL OLVIDO DE LO RURAL

Los municipios de Colombia se han organizado pensando en las grandes ciudades³⁴⁰. La falta de políticas sociales efectivas en las poblaciones rurales las han tornado en una periferia violenta y pobre. En esta parte se esbozan ideas que podrían impulsar el desarrollo de las poblaciones rurales.

3.1. La realidad de los centros poblados y los municipios rurales

De acuerdo con el INCODER, de la totalidad de la población rural en 2.005, ocho millones de personas vivían en la pobreza y más de tres millones en la indigencia: “Hoy la pobreza rural representa el 36,5% de la pobreza nacional y el 49,2% de la indigencia total, con amplios diferenciales urbano-rurales e interregionales. Así, por ejemplo, el ingreso *per cápita* del campo apenas representa el 30,5% del ingreso *per cápita* urbano”³⁴¹. Pero no es un problema de empleo, afirma el INCODER, ya que 8.5 millones de estas personas se encuentran empleadas. Es un problema de la precariedad de esos empleos, pues la gran mayoría está empleada de manera informal y gana poco más del mínimo, y en el mejor de los casos, gana tres salarios mínimos mensuales. En todo caso, la precariedad

³⁴⁰ Augusto Hernández Becerra. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, op. cit., p. 112.

³⁴¹ INCODER. Plan Estratégico 2.008-2.010. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Mayo de 2.008, Bogotá. p. 9.

económica de las poblaciones rurales las ha obligado a apoyarse en cultivos ilícitos (aproximadamente 300.000 campesinos) y formar alianzas con los grupos antigubernamentales en la industria de las drogas estupefacientes. Esta población tiene los mayores índices de mortandad del país³⁴².

Las poblaciones rurales tampoco cuentan con provisión amplia de servicios públicos. Debido a la pobreza del sector rural las empresas de servicios públicos domiciliarios no se arriesgan a invertir en la infraestructura necesaria. De las 2'254.095 viviendas que habitan las poblaciones rurales, solo 347.025 tienen provisión de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. De estas viviendas, 442.398 no tienen ni acueducto, ni alcantarillado ni energía eléctrica, 1'853.791 no cuentan con alcantarillado y 1'061.937 no cuentan con acueducto³⁴³. El servicio de educación también es reducido: 750.000 niños y niñas están por fuera de la escuela primaria, en parte por falta de oferta del servicio o por la pobreza extrema de las familias; el sector tiene un atraso de 20 años frente al promedio del país; se presenta un 30% de deserción en escuela básica rural, explicada en parte por la lejanía de la escuela en zonas rurales. Sólo 16 de cada 100 infantes que inician primaria logran graduarse de bachillerato³⁴⁴. Sólo 159.993 de la totalidad de la población rural ha alcanzado un nivel superior de educación³⁴⁵. Por otra parte, las tierras se concentran en pocos propietarios, frecuentemente testaferros de los grupos antigubernamentales y de los narcotraficantes, ahondando las condiciones de desigualdad.

³⁴² Hernando Gómez Buendía. *El Municipio de la "Otra Colombia": Papales, problemas, posibilidades. Relatoría de un diálogo ciudadano*. En: Revista Opera 2.004-2.005. Políticas públicas para los municipios de la "Otra Colombia", pp. 15, 20.

³⁴³ DANE. Censo de 2.005. *Op. cit.* Cuadro 4.26.

³⁴⁴ Hernando Gómez Buendía. *El Municipio de la "Otra Colombia": Papales, problemas, posibilidades. Relatoría de un diálogo ciudadano*. *Op. cit.* p. 21.

³⁴⁵ DANE. Censo de 2.005. *Op. cit.* cuadro 4.15

La desigualdad en las poblaciones rurales ha fortalecido la violencia, la corrupción, la descomposición social y la creación de grupos violentos antigubernamentales que controlan las entidades territoriales periféricas y sus habitantes por la fuerza o el soborno. Naturalmente, las poblaciones rurales migran a las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades, en razón de 153.000 personas por año³⁴⁶.

El desarrollo del campo colombiano podría dispararse si se pudieran solucionar los problemas fundamentales como la violencia, la falta de servicios públicos y la desigualdad social. Aún con todas las penurias de las poblaciones rurales, la generación de empleo relacionada con las zonas rurales representa el 27% del país, donde el sector agropecuario participa con el 21%, a pesar de la informalidad y los bajos ingresos³⁴⁷. Las tierras colombianas son fértiles y podrían explotarse para un crecimiento económico democrático con el uso masivo de Centros Provinciales para la Gestión Agroempresarial, resolviendo en su camino la desigualdad material, que es un elemento que alimenta el conflicto armado del país. Si se diseñara un sistema de provisión de servicios y funciones públicas de manera masiva para los centros poblados y los municipios rurales, progresivamente se lograría poner en marcha una economía de carácter rural de la que se pudieran beneficiar sus pobladores. Al Estado le corresponde impulsar esta política pública para ganar en legitimidad y reducir la violencia. Pero ¿a quién le correspondería ejecutarla, teniendo en consideración que las entidades que hoy funcionan en los distintos niveles de gobierno no han podido cumplir con sus objetivos?

³⁴⁶ INCODER. Plan Estratégico 2.008-2.010. *Op. cit.* Pg 9.

³⁴⁷ *Ibidem.* Pg. 8.

3.2. Una entidad encargada de administrar los centros poblados

La administración de los centros poblados dispersos en las zonas rurales (que son 8.059 de acuerdo con el DANE) está a cargo de los municipios. El municipio crea selectivamente inspecciones de policía, caseríos y corregimientos municipales en algunos centros poblados para proveerles servicios públicos. Los departamentos que fueron Comisarías o Intendencias pueden hacer lo mismo³⁴⁸, pero sólo existen corregimientos departamentales en tres departamentos: Amazonas, Guainía y Vaupés. Incluso el nivel central presta algunas funciones en áreas rurales a través de entidades del ejecutivo como el INCODER. De la totalidad de centros poblados del país no muchos son reconocidos por los municipios o los departamentos. Este ‘sistema’ desordenado presenta los siguientes problemas:

- Permite la duplicación de funciones y servicios públicos
- Sobrecarga a los municipios de funciones y servicios, en especial a los menos desarrollados
- No contempla la obligatoriedad de prestar funciones y servicios públicos vitales en los centros poblados
- Excluye a la gran mayoría de centros poblados pues la creación de corregimientos es sólo una facultad de las entidades territoriales.

Actualmente los municipios deben administrar los centros poblados, pero la experiencia hace evidente la irracionalidad de esta política pública. Ejemplos de esta irracionalidad son:

- La administración de la cabecera municipal exige una política totalmente distinta a la que requieren los centros poblados, que son

³⁴⁸ Decreto 2274 de 1991, artículo 40.

poblaciones de carácter rural y con dinámicas muy diversas a las de la cabecera municipal

- En ocasiones los centros poblados pueden estar a cientos de kilómetros de la cabecera y las vías de acceso están en mal estado o no existen, razón que dificulta a las autoridades municipales la realización de cualquier tarea en los centros poblados lejanos
- Los habitantes de los centros poblados no están representados en el Concejo municipal. Si los habitantes de centros poblados quieren representación en el Concejo municipal, los candidatos deben viajar hasta los lejanos poblados para impulsar sus campañas políticas y costear el traslado de los electores, lo que no es rentable
- Los municipios deben administrar la cabecera municipal, centro de población más grande del municipio y con suficientes retos para su estructura administrativa, que no cuenta con el despliegue necesario para administrar de manera debida los centros poblados.

Debido a la inexistencia de una política pública efectiva para promover desarrollo en los centros poblados, los habitantes de estas poblaciones están a la deriva, sin un gobierno civil siquiera precario y sin beneficios por parte de las entidades públicas, teniendo los mismos derechos constitucionales que cualquier otro colombiano. 9'958.005 de colombianos viven en centros poblados por fuera de las cabeceras municipales de acuerdo con el DANE, y son las principales víctimas de la corrupción, de la pobreza y de la violencia, porque para ellos no se ha creado la porción de Estado que les corresponde³⁴⁹.

Hoy no existe una entidad en todo el aparato estatal colombiano que esté obligada a administrar los centros poblados del país. Ello configura una

³⁴⁹ Augusto Hernández Becerra, *Municipios, contra la pared*, en "UNPeriódico", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, N° 37, agosto 18 de 2002, p. 3.

magna violación del derecho a la igualdad de la cuarta parte de los colombianos, contando sólo a los habitantes de los centros poblados. Este gran olvido de lo rural obliga a reconsiderar la misión de los distintos niveles de gobierno en la estructuración de un Estado para responder a la siguiente pregunta: ¿qué nivel de gobierno podría administrar efectivamente las poblaciones sin gobierno civil?

El Estado cuenta con dos agentes llamados a ejecutar en todo el territorio nacional funciones y servicios públicos de manera eficiente: el departamento y el municipio. Estas dos entidades públicas son la presencia del Estado en el territorio nacional. El departamento y el municipio deben funcionar como creadores de Estado en todos los rincones del país.

En Colombia los municipios son el Estado en dos flancos: en los 1.101 centros urbanos y en los 8.059 centros poblados. ¿Y el departamento? No tiene una función clara. Tiene muchas funciones difusas y poco es lo que hace realmente. El departamento, entelequia territorial, administración virtual, es la gran debilidad de la descentralización en Colombia, porque no tiene un territorio real donde prestar servicios y funciones públicas. Si el nivel de gobierno intermedio se especializara en la administración de los centros poblados, se racionalizaría la capacidad de los municipios y se les daría una misión real a los departamentos. Es razonable que los departamentos se especialicen en la administración de los centros poblados y que los municipios se especialicen en la administración de las cabeceras municipales, siendo posible también que el departamento coordine a los municipios y las empresas privadas para que presten sus servicios en los centros poblados en un sistema subsidiado de precios. En este modelo no se fomenta la rivalidad política entre entidades territoriales sino la cooperación para la provisión de servicios y funciones públicas a la población.

Así es en Estados Unidos: los condados administran las poblaciones rurales (áreas no incorporadas) y los municipios administran los centros urbanos (áreas incorporadas), y ambos gobiernos locales ofrecen servicios públicos en áreas incorporadas y no incorporadas. Claro, los departamentos de Colombia son por lo general más grandes que los condados de Estados Unidos. Por lo tanto, en general tienen más poblaciones sin gobierno civil, aunque algunos departamentos como Atlántico y Quindío tienen similar tamaño al de un condado.

3.3. Administración departamental de los centros poblados

Para que los departamentos administren los centros poblados, se podría por ley dar la facultad a los municipios para que limiten sus territorios alrededor de sus cabeceras municipales y los centros poblados que consideren racionales para cumplir eficientemente la prestación de servicios y funciones públicas a su cargo. En todo el territorio que los municipios abandonen, ellos dejarían de prestar servicios y funciones públicas y dejarían de recibir votos en sus jornadas electorales. Los territorios abandonados por el municipio entrarían a ser territorio administrado por el departamento.

El sistema electoral del departamento debería tener presente que una de las misiones del departamento es la administración de los centros poblados rurales. Para lograr una representación equilibrada de esos centros poblados en la Asamblea el sistema electoral del departamento debería permitir que por lo menos la tercera parte de los diputados provengan de distritos minoritarios que no contengan ninguna cabecera municipal de alta categoría. De esta manera se aseguraría que los centros poblados estarían representados en la Asamblea.

La administración de los centros poblados incluye la prestación directa de funciones y servicios públicos o la coordinación de los municipios, las entidades descentralizadas por servicios y las empresas privadas para el eficiente funcionamiento de cada uno de esos centros poblados. Cuando se trate de servicios públicos los habitantes pagarían la tarifa o el precio por la efectiva prestación del servicio, que funcionaría en un sistema subsidiado, sea cual sea la naturaleza del ente prestador, como sucede actualmente con los servicios públicos domiciliarios. Cuando se trate de funciones públicas, el departamento podría prestarlas directamente o podría contratarlas con un departamento o municipio desarrollado, caso en el cual el departamento pagaría el precio correspondiente a la entidad territorial prestadora. Se podría también examinar la posibilidad de que empresas privadas prestaran en los centros poblados las funciones públicas propias de los departamentos, caso en el cual el departamento pagaría a la empresa el desempeño de la función.

Esta es una misión gigantesca, dados los pocos servicios y funciones públicas que se prestan en los centros poblados y la poca iniciativa que puede existir por parte de los entes prestadores mencionados. Sin embargo, es necesario llevarlo a cabo. El departamento podría nombrar una comisión de investigación para contabilizar los centros poblados a su cargo, detectar las necesidades vitales a cubrir, diseñar economías de escala para prestar servicios públicos, detectar las economías que se pueden explotar para crear crecimiento económico, identificar los servicios de calidad que pueden prestar municipios estratégicos en centros poblados, etcétera.

Las funciones y servicios que el departamento debería prestar directamente o coordinar su prestación en cada uno de los centros poblados serían como mínimo:

- La función de planeación enfocada en crear economías rurales
- La función de recaudación tributaria, con excepción de las viviendas con demasiada pobreza
- La función de construcción, mantenimiento y administración de obras públicas
- La prestación del servicio de educación
- La prestación del servicio de salud
- La prestación de servicios públicos domiciliarios.

A través del cumplimiento de estas tareas el departamento tendría dos misiones fundamentales: fomentar el desarrollo social y cultural e impulsar el crecimiento económico de los habitantes de los centros poblados. El departamento crearía nuevos municipios cuando se verifique el cumplimiento de los requisitos legales. Entre otras tareas del departamento estaría fomentar el mercado de funciones y servicios públicos entre municipios, regularlo, establecer el sistema subsidiado de ese mercado y prestar servicios y funciones públicas a los municipios.

Todas estas funciones y servicios estarían apoyados por programas del gobierno a través de fondos categóricos. Los municipios podrían estar obligados a ofrecer servicios públicos a precios subsidiados en los centros poblados en la medida que se van consolidando en el mercado de funciones y servicios públicos. Igualmente, los departamentos mejor consolidados podrían estar obligados a prestar servicios y funciones públicas a precios subsidiados a los departamentos menos desarrollados.

Los centros poblados deberían tener la facultad para organizarse bajo una forma de gobierno simple y voluntaria, cuya labor consistiría en exigir al departamento la prestación de servicios y funciones públicas en el centro poblado y podría tomar iniciativas para organizar la comunidad conforme

a las dinámicas que naturalmente se dan en cada lugar. La forma de gobierno de los centros poblados podría consistir en una Comisión de tres miembros elegidos en elecciones no partidarias en audiencias públicas, de distrito único o distritos uninominales, dependiendo de la población y el tamaño del centro poblado.

3.4. El problema de la violencia

La primera dificultad que enfrentarían los departamentos al administrar los centros poblados sería la violencia, la intolerancia, el miedo y la desconfianza que existe en los centros poblados. Los departamentos tendrían la misión de cambiar esa realidad. Y para cumplir esa misión deben crear en sus habitantes un sentimiento de legitimidad hacia el Estado. Este sentimiento se puede crear llevando beneficios masivos a los centros poblados.

Un buen comienzo sería aumentar el cubrimiento de los servicios públicos domiciliarios. Se podría continuar facilitando el acceso a otros servicios como educación, obras públicas y la realización de programas sociales y eventos culturales. Paralelamente se fomentarían las actividades económicas rurales. Los beneficios materiales y espirituales que generarían estas actividades en los habitantes de los centros poblados tendrían un impacto positivo en sus conductas sociales. Entre más beneficios se creen para los habitantes de los centros poblados más legitimado se encontrará el Estado en el campo. ¿Qué legitimidad puede cosechar el Estado en el campo si el único servicio público efectivo que presta lo hace a través de las Fuerzas Armadas?

3.5. Educación y desarrollo: condiciones necesarias para la autogestión

Los centros de educación superior y de desarrollo se concentran en las cabeceras municipales de unos pocos municipios. Un mercado de servicios y funciones públicas podría emancipar los servicios y funciones de alta calidad que se concentran en las capitales de departamento, para que sus beneficios se esparzan en los pequeños municipios.

Es prácticamente imposible para los municipios medianos y pequeños fundar universidades públicas, organizar centros de negocios, explotar sus recursos naturales y su fuerza de trabajo, etcétera. Y es esencial que se fomenten las actividades académicas y laborales en los centros poblados y los municipios menos desarrollados para que ellas puedan proyectarse.

Sería posible para esos municipios crear un Consejo Provincial de Planeación para impulsar su propio crecimiento económico y desarrollo social, del que podrían beneficiarse también los centros poblados. Este Consejo podría coordinar la contratación de servicios y funciones públicas con municipios desarrollados que tienen un personal administrativo experimentado para el beneficio de los municipios participantes en el Concejo.

Por ejemplo, un Consejo Provincial de Planeación que reúna varios municipios pequeños podría crear una comisión de investigación para detectar las unidades económicas más fuertes y rentables de sus habitantes y los nuevos mercados e industrias que se pueden explotar. De acuerdo a las recomendaciones de la comisión, el municipio podría comprar un ‘paquete’ de servicios y funciones públicas con entidades territoriales experimentadas para concentrar sus esfuerzos en la explotación de sus recursos humanos y naturales. La asociación de

municipios pequeños podría contratar con una universidad pública un programa académico de administración de empresas, negocios y finanzas, y a través del Consejo Provincial de Planeación crear una zona de crecimiento económico con impuestos bajos y regulaciones mínimas para ubicar las propuestas empresariales de los nuevos profesionales que se forman.

El Consejo podría contratar también, por ejemplo, una recaudación regional de impuestos, una planeación regional y la prestación regional de servicios públicos domiciliarios con municipios desarrollados. Podría también ofrecer servicios y funciones gestionados de manera asociada por los municipios participantes para explotar su propia capacidad administrativa. Las posibilidades estarían limitadas sólo por la imaginación de las autoridades de cada municipio y las ofertas del mercado de funciones y servicios públicos. Los municipios desarrollados podrían ofrecer planes prediseñados para el desarrollo social y el crecimiento de los municipios medianos y pequeños. Dinámicas de este tipo deberían fomentar la autogestión de los municipios pequeños, la participación ciudadana en la creación de políticas públicas y el nacimiento de una cultura política pro-desarrollo. Esta cultura funcionaría más eficientemente con una forma de gobierno que utilice las destrezas en gestión de negocios del Gerente.

Los municipios pequeños también deberían fomentar el retorno de los recursos humanos que han perdido. Generalmente los pequeños municipios e incluso departamentos enteros pierden su talento humano, porque ellos no ofrecen las mismas posibilidades académicas y de empleo que los grandes municipios. La ‘gente de provincia’ estudia y se emplea en las capitales o los municipios intermedios y no retorna. De los 6’778.691 de personas que viven en Bogotá sólo 4’032.723 nacieron en Bogotá. Los departamentos de donde más han migrado personas para vivir en Bogotá

son Cundinamarca (608.793), Boyacá (522.750), Tolima (318.825), Santander (214.535), Caldas (100.331), Antioquia (81.761), entre otros³⁵⁰.

Un plan de retorno del talento humano a los pequeños municipios debería incluir el embellecimiento de los espacios públicos, la optimización de los servicios educativos, el fomento del turismo y las actividades económicas, etcétera. Esta estrategia no debería limitarse sólo al retorno de los oriundos. Podría también impulsar una campaña publicitaria que atraiga al ciudadano promedio, al estudiante universitario y a familias enteras para vivir en el municipio mediano y pequeño. Esta campaña podría promocionar que el municipio pequeño ofrece un proyecto de vida cercano al gobierno municipal, amable, moderno y más económico que el de la ciudad. Esta propaganda buscaría fomentar una emigración de la ciudad al pequeño municipio y los beneficios consistirían en un desarrollo más equitativo en los distintos territorios de cada departamento.

4. PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL SISTEMA ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A continuación se examinarán los métodos de nominación y de elección utilizados a nivel municipal y departamental en Colombia, se identificarán sus debilidades y se propondrán soluciones hipotéticas a partir de la experiencia estadounidense.

4.1. Sistema electoral partidario de los departamentos y los municipios

Los candidatos para Gobernador y Alcalde y para Asamblea y Concejo pueden ser nominados por los partidos políticos con personería jurídica de

³⁵⁰ DANE. Censo 2.005. Op. cit., Cuadro 4.9.

acuerdo a sus estatutos. Usualmente el representante legal del partido o la junta directiva del partido crea una lista de candidatos para las elecciones de corporaciones públicas y nombra un candidato para las elecciones de Alcalde y uno para Gobernador. Se permite la consulta popular para nominar candidatos (elecciones primarias), pero eso no ocurre en la práctica.

Los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos sin personería jurídica pueden nominar candidatos a través de petición. La petición debe estar firmada por el 20% del censo electoral de la circunscripción electoral para el caso de cargos unipersonales. Para inscribir una lista para elecciones de corporaciones públicas la petición debe estar firmada por el 20% del total de dividir el censo electoral de la circunscripción electoral por el número de curules de la corporación. Pero en ningún caso se exigirán más de 50.000 firmas³⁵¹.

Para conformar un partido político con personería jurídica se debe obtener por lo menos el 2% de los votos emitidos a nivel nacional para Cámara de Representantes o Senado. Este sistema ha creado un sistema multipartidario. Hoy, de acuerdo con el Consejo Nacional Electoral, existen 16 partidos políticos con personería jurídica³⁵². Los partidos políticos tienen privilegios en comparación con los movimientos políticos o los grupos significativos de ciudadanos porque pueden nominar candidatos sin necesidad de recaudar firmas.

Idealmente los partidos políticos son instituciones construidas democráticamente por los ciudadanos y sirven para proponer políticas públicas. La realidad de los partidos políticos en Colombia es muy distinta.

³⁵¹ Reglamento 1 de 2.003 del Consejo Nacional Electoral.

³⁵² Resolución 1057 del 13 de julio de 2006 del Consejo Nacional Electoral.

En la práctica cada uno de los partidos políticos con personería jurídica maneja a nivel nacional, departamental y municipal una cuota burocrática que representa en alguna medida la capacidad electoral de sus jefes políticos. La política del partido es una cuestión propagandística.

Los partidos políticos colombianos están encabezados por un representante legal o por una junta directiva, conformada por jefes políticos que tienen ‘asegurados’ una amplia cantidad de votos a nivel nacional o sectorial. Los jefes políticos pueden ser políticos retirados o funcionarios públicos de alta jerarquía. La cuota burocrática o sistema clientelista que sostienen consiste en repartir los empleos de las entidades públicas que encabezan o manejan a través de un funcionario de alta jerarquía asociado entre los electores de los candidatos del partido. Estas entidades públicas también hacen favores políticos a los electores como conceder un privilegio, un contrato con la entidad pública o agilizar un trámite oficial. De esta manera los jefes políticos aseguran la fidelidad electoral de un sector social. Es también común que el sector privado impulse campañas políticas para asegurar que las licitaciones públicas y trámites oficiales favorezcan sus empresas.

La cuota burocrática debe tener cierta agilidad para ser electoralmente competitiva con las cuotas burocráticas de los otros jefes políticos, por lo que los empleos pueden ser de poca importancia y duración, permitiendo rotar sistemáticamente a los electores. Otra práctica usada por los jefes políticos es delegar en sus impulsores locales la creación de incentivos tales como la entrega de mercados, de dinero, el pago de facturas de servicios públicos domiciliarios o la celebración de fiestas para recaudar votos.

Debajo de cada jefe político o grupo de jefes políticos del nivel nacional se coordina una red de jefes políticos del nivel departamental y municipal con

sus propias cuotas burocráticas, creando un sistema piramidal de clientelismo. Las alianzas de los políticos locales y nacionales pueden estar bajo la insignia de un partido político o puede ser una alianza de varios partidos para acumular la mayor cantidad de votos.

El sistema clientelista no es necesariamente perjudicial para las instituciones públicas. Si el sistema clientelista es capaz de nombrar a los profesionales más destacados en las instituciones públicas y cada empleo tiene vocación de permanencia y una lógica administrativa de acuerdo a los objetivos de la institución, el sistema demuestra eficiencia y gobernabilidad. Pero si se combina con los intereses electorales de los jefes políticos como pasa en Colombia se cae en un parroquialismo destructivo.

4.2. El fracaso del sistema electoral partidario

El sistema partidario colombiano ha generado una elite política inaccesible para el ciudadano común. El sistema electoral está diseñado para mantener a unas minorías en el poder. Es cierto que es posible nominar candidatos de carácter independiente y de perfil cívico a través de peticiones ciudadanas, pero en la mayoría de los casos los movimientos políticos y las agrupaciones significativas de ciudadanos que promueven candidaturas por petición remedan las prácticas de los jefes de los partidos políticos y tienen su misma vocación. El sistema partidario deja en profunda desventaja a los candidatos independientes.

Los partidos políticos colombianos no son democráticos y no impulsan políticas públicas eficientes. Son velos que esconden la razón de la ineficiencia de las instituciones públicas. El sistema electoral partidario colombiano a nivel departamental y municipal ha fracasado porque:

- No permite que los intereses sociales se reflejen en el grupo de representantes electo. El sistema de distrito único no permite la representatividad pareja de la comunidad porque los políticos elegidos pertenecen a sectores sociales muy uniformes,
- El sistema de listas de partido permite que candidatos desconocidos resulten electos, disminuyendo su responsabilidad política.
- Está construido para dar ventaja a las elites políticas tradicionales. El sistema electoral está diseñado para que preferentemente familiares, amigos y allegados a los jefes políticos puedan aspirar a los cargos públicos,
- La nominación de candidatos a cargos públicos no es democrática, es un privilegio porque se les dificulta a los ciudadanos por fuera de las redes políticas participar en elecciones a cargos públicos. Un ciudadano no suele aspirar a cargos públicos a menos que tenga contactos políticos que apoyen su candidatura,
- Los políticos elegidos sostienen burocracias disfuncionales y sobredimensionadas, no siguen o no comprenden los estándares legales para la administración de las entidades territoriales y sus malas prácticas administrativas hacen poco eficiente el aparato departamental y municipal,
- Los políticos elegidos favorecen las licitaciones públicas poco transparentes para contratar empresas privadas específicas por motivos de amistad o por haber impulsado su campaña política,
- Es poco transparente y caro. El Concejo Nacional Electoral, ya que esta formado por delegados de los partidos políticos, permite que se creen alianzas circunstanciales para permitir selectivamente el fraude electoral,
- Los partidos no han logrado que sean elegidos funcionarios públicos con talento para la administración local. Pocos son los políticos de

elección popular recordados por su transparencia y su buena administración, y muchos por su corrupción y su impunidad,

- Los ciudadanos no han participado activamente en los partidos políticos. Nunca ha ocurrido que se celebren consultas populares para nominar candidatos a corporaciones públicas, Alcalde o Gobernador, o que se construya una política de partido con la participación de la base electoral,
- Los distintos partidos no han demostrado ser capaces de coordinar sus esfuerzos para hacer más eficiente y menos corrupto el aparato estatal. Entre los partidos políticos se ha fomentado la tolerancia de las prácticas de la mala administración de lo público en vez de impulsar la administración transparente y eficiente,
- Los partidos políticos minoritarios o de oposición no han demostrado ser capaces de ejercer una función de control político eficaz sobre los partidos dominantes,
- Los políticos elegidos no han promovido la participación ni el control ciudadano sobre el aparato departamental o municipal. No se han creado las herramientas prácticas que permitan a los ciudadanos influir en las políticas que adelantan los departamentos y los municipios,
- Los políticos elegidos no han promovido la eficacia de los mecanismos penales y disciplinarios para responsabilizar a los políticos por su mala administración, y
- Los políticos elegidos no han diseñado sistemas efectivos para que los ciudadanos responsabilicen políticamente a los funcionarios públicos por su mala gestión.

En pocas palabras, el sistema electoral partidario no ha demostrado gobernabilidad ni eficiencia. Por el contrario, existe una tolerancia a la corrupción concertada colectivamente por la clase política. En ocasiones,

ejercer debidamente las misiones de la función pública puede conllevar la pérdida del empleo. Si el sistema electoral que tenemos no ha logrado que los políticos colombianos sean los ciudadanos más destacados por su intelecto y su vocación filantrópica, debería reconsiderarse su funcionalidad.

Por las razones explicadas, el actual sistema partidario municipal y departamental no guarda concordancia con el artículo 40 de la Constitución, sobre los derechos políticos del ciudadano. El funcionamiento real del sistema electoral partidario no permite que haya igualdad de condiciones para la nominación de candidatos a asambleas departamentales, concejos municipales, alcaldías o gobernaciones y distorsiona el ideal democrático del voto popular.

Si comparamos el sistema electoral de los municipios colombianos con el de los municipios estadounidenses con sistemas electorales no partidarios, es notorio que la nominación de candidatos para ocupar los puestos de elección popular es mucho más democrática en los gobiernos locales del país del norte. En Los Ángeles, por ejemplo, se requiere que la petición de nominación para cualquier cargo público de elección popular (Alcalde, concejales, Abogado, etcétera) esté firmada por 500 ciudadanos por lo menos y se debe pagar una tarifa para la nominación, pero se puede presentar 1.000 firmas extra en lugar de pagar la tarifa³⁵³. Si aplicamos la fórmula usada en los municipios colombianos en Los Ángeles, la petición de nominación tendría que estar firmada por 25.000 ciudadanos aproximadamente. En los pequeños municipios estadounidenses la petición de nominación normalmente debe estar firmada por 25 ó 50 ciudadanos.

³⁵³ Código Electoral de Los Ángeles, Sección 310.

Se podría pensar que un sistema electoral no partidario, que facilita la nominación para los cargos de elección popular, tiene que afrontar unas jornadas electorales con un gran número de candidatos. Sorpresivamente, esto no es así, debido a la lógica de las campañas electorales. En realidad muy pocos son los candidatos que se postulan, facilitando su visibilidad pública, su identificación popular y su responsabilidad política. En muchos casos en que compiten candidatos que buscan ser reelegidos ellos no tienen mayor rivalidad, debido a que los ciudadanos no se toman el trabajo de nominarse sabiendo que es improbable ganar las elecciones. Sin embargo, cuando no hay candidatos que buscan la reelección, las elecciones recuperan su competitividad, pero generalmente no se nominan más de seis u ocho candidatos. Esto es muy usual especialmente en elecciones de concejales en distritos uninominales, donde en ocasiones el candidato que busca la reelección ni siquiera tiene un oponente. Similar es lo acontecido con las nominaciones a cargos uninominales como el de Alcalde: si un candidato está buscando ser reelegido disminuye la competitividad, pero si no hay un candidato que esté buscando ser reelegido no significa que cientos de ciudadanos se nominen para el cargo, debido a que la gran mayoría de ellos no están dispuestos a impulsar una campaña política cuando hay candidatos con una fuerza política considerable. En 2.009 el candidato a la alcaldía de Los Ángeles, Antonio Villaraigoso, que buscaba ser reelegido logró su victoria en elecciones primarias con un 55% de los votos, compitiendo contra otros nueve candidatos³⁵⁴.

Las ventajas que generaría el uso de sistemas no partidarios en Colombia, especialmente en las elecciones de Concejos de municipios pequeños, son las siguientes:

³⁵⁴ Ver los resultados de las elecciones primarias de los Ángeles en 2.009: http://ens.lacity.org/clk/elections/clkelections309862718_09292009.pdf

- Se permitiría la postulación de candidatos cívicos sin necesidad de recurrir a maquinarias políticas, permitiéndole a los ganadores de las elecciones obtener votos de opinión y estar libres de cuotas burocráticas y favores políticos al momento de ocupar el puesto público, haciendo posible que su administración sea transparente,
- Se hacen inmediatamente visibles y reconocibles los candidatos debido a que se manejan candidaturas únicas e independientes, aumentando la responsabilidad política ante el electorado y la competitividad entre los candidatos, y
- Se fortalecería una cultura política del voto de opinión y de responsabilidad política de los ganadores de las elecciones.

No obstante, un sistema partidario con distritos uninominales también es un sistema electoral que puede llevar a las entidades territoriales a desarrollar una cultura política más responsable y visible ante la ciudadanía. Colombia no ha tenido la oportunidad de celebrar elecciones populares en distritos uninominales, sistema electoral que garantiza la identificación y la competitividad de los candidatos. La Constitución de 1.991 con el artículo 299 abrió la posibilidad de que los diputados fueran elegidos de distritos uninominales (círculos electorales) para usar este sistema electoral. Sin embargo, esa posibilidad fue eliminada por el Congreso mediante el Acto Legislativo 001 de 2.006³⁵⁵.

En un sistema partidario con distritos uninominales los partidos políticos podrían nominar sólo un candidato por cada distrito uninominal, por lo que lógicamente, desaparecerían las listas de partido. Los distritos uninominales vinculan a los miembros de la corporación a un sector de la comunidad y las candidaturas se vuelven más identificables para los ciudadanos, aumentando la responsabilidad política. Se podría incluir

³⁵⁵ *La Encrucijada de la Figura Departamental en Colombia*. Ministerio del Interior. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, op. cit., p. 18.

también elecciones primarias al interior de cada partido para permitir que la base electoral escoja el candidato del partido en cada distrito, volviendo a los jefes políticos más responsables políticamente y más visibles por los ciudadanos. Consecuencialmente sus redes clientelistas deberían ser más eficientes y profesionales.

4.3. Sistemas electorales optativos para las entidades territoriales

La Constitución de 1.991 se aventuró a asignarle poder político a las entidades territoriales con la elección popular de sus autoridades. Como consecuencia la actividad política se localizó. Las entidades territoriales, por lo menos las más desarrolladas, hoy trazan sus propias políticas públicas a través de sus autoridades locales. Pero esas políticas no han rendido de la mejor manera sus frutos por las malas prácticas administrativas que permite el sistema electoral de las entidades territoriales.

En uso del poder político de las entidades territoriales ellas deberían tener plena capacidad para diseñar totalmente la entidad territorial, con la misión de crear estructuras administrativas eficientes y gobernables. Las entidades territoriales deben fomentar la ejecución profesional y eficiente de sus políticas públicas, para lo cual deberían replantear el sistema electoral y la forma de gobierno que el nivel central les ha impuesto de manera dictatorial, ya que no han demostrado generar gobernabilidad y eficiencia en la gran mayoría de los casos.

Las opciones que deberían tener los gobiernos locales para diseñar su sistema electoral deberían contemplar una gama amplia de posibilidades para que cada entidad territorial pueda diseñar científicamente y experimentar con sistemas electorales hasta encontrar uno que condense las distintas fuerzas sociales. Esta gama debería contemplar distrito único,

distritos uninominales, distritos plurinominales y elecciones primarias, sea en sistemas partidarios o en sistemas no partidarios.

Debido a que las malas prácticas administrativas son canalizadas en gran parte por los partidos políticos y a la buena experiencia de Estados Unidos con sistemas no partidarios para reducirlas, las entidades territoriales deberían formularse la siguiente pregunta ¿Por qué se necesitan de partidos políticos para prestar servicios y funciones públicas eficientemente? Los problemas reales que afrontan las comunidades no se resuelven de una manera liberal, o de una manera cristiana, o de una manera conservadora, etcétera. Menos si la política tiene solamente una función propagandística. Los problemas reales que afrontan las comunidades necesitan de funcionarios públicos sin preferencias políticas ni sujeciones clientelistas, para que sus decisiones sean tomadas de manera equitativa e imparcial. Un buen administrador público es un funcionario que no toma partido y que hace parte de la entidad territorial por un impulso cívico de colaborar a toda la comunidad, no para colaborarle a los de su partido, o a los que votaron por su candidatura. Tal cosa contradice el derecho a la igualdad. Si hay personas con este perfil en la comunidad, el sistema electoral debería hacer posible que ellos resulten elegidos.

Podría acusarse a los sistemas electorales no partidarios de inconstitucionalidad, debido a que prohíben a los ciudadanos el derecho a organizarse alrededor de partidos políticos. Un sistema electoral no partidario efectivamente sacrifica a los partidos políticos cuando no han demostrado gobernabilidad y eficiencia. Por esta razón se deberían establecer mecanismos democráticos para que sea la comunidad quien decida si quiere conservar el sistema partidario o si quiere participar en un sistema no partidario.

No obstante, un sistema electoral no partidario no viola el derecho de las comunidades a organizarse democráticamente, lo cual es el fin último de los partidos políticos. Los sistemas no partidarios amplifican ese derecho. Un sistema no partidario ataca las malas prácticas políticas, que no son un derecho de nadie. La restricción de partidos políticos tampoco vulnera la libertad de conciencia, debido a que en los sistemas no partidarios es natural que los políticos tengan alguna tendencia o un claro perfil ideológico, incluso de carácter partidario, aunque tengan prohibido aprovecharse de su bandera públicamente. En la práctica, un sistema electoral no partidario podría hacer más factible el ejercicio de los derechos políticos de los colombianos que el sistema partidario que hoy tenemos.

Como es de esperarse, los sistemas no partidarios tienen sus propios problemas. Comúnmente se les critica que sólo permiten a candidatos ricos o con especial respaldo empresarial competir en las jornadas electorales, debido a las importantes inversiones en campañas políticas que giran alrededor de personas y no de partidos. Esta problemática se presenta especialmente en cargos públicos de elección popular que son muy apetecidos, como aquellos de las grandes ciudades. Pero en las poblaciones pequeñas, donde más arraigo tienen en Estados Unidos, pueden crear gobiernos locales de carácter vecinal. Es decir, los cargos públicos de elección popular son ocupados por líderes cívicos más próximos a los habitantes del pueblo que a los jefes políticos y sus redes clientelistas.

El perfil político que deben fomentar los sistemas electorales locales es el del funcionario público profesional, imparcial, práctico, innovador, dispuesto a trabajar en equipo con los sectores cívicos y capitalistas de la comunidad con transparencia y que contacte por méritos al talento humano competente para construir una estructura administrativa profesional y eficiente.

La democratización de la nominación de candidatos a cargos públicos de elección popular en un sistema no partidario, con elecciones primarias en distritos uninominales a nivel departamental y municipal, sería un plan que podría fomentar una nueva cultura política en las administraciones de las entidades territoriales del país. Un sistema electoral con tales características permitiría atacar los jefes políticos locales y sus malas prácticas de gobierno. Se desarticularían las prácticas políticas del nivel nacional de las del nivel local, permitiendo al nivel central crear políticas públicas más transparentes, ya que no habrían jefes políticos locales que favorecer. Los jefes políticos tradicionales podrían tratar de readaptarse pero tendrían que competir en igualdad de condiciones con las nuevas candidaturas y responder con transparencia a sus electores si resultan elegidos. Entre más competitivas sean las elecciones y participen una mayor diversidad de ciudadanos, los ganadores serán más selectos.

A pesar de los resultados positivos que podrían tener sistemas electorales alternativos en la cultura política colombiana, es muy improbable que los jefes políticos permitan a las entidades territoriales implementar tal sistema. La cultura política colombiana es de marcado carácter partidista, especialmente por el arraigo cultural de las malas prácticas administrativas que se remontan a los orígenes del Estado colombiano³⁵⁶.

Los sistemas electorales no partidarios a nivel local en Estados Unidos han tenido gran acogida. Grandes ciudades como Los Ángeles e importantes condados como Miami-Dade en Florida tienen sistemas no partidarios, pero abundan especialmente en las pequeñas comunas de Nueva Inglaterra y los municipios pequeños de todos los estados de Estados

³⁵⁶ Augusto Hernández Becerra. *Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de la descentralización*. En: "Régimen de las Entidades Territoriales". Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2.000, p. 40.

Unidos. La legislatura del Estado de Nebraska también utiliza un sistema no partidario para elegir a sus legisladores desde 1.934. Este sistema no permite a los partidos políticos postular candidatos, los candidatos pueden postularse sólo a través de peticiones que deben estar firmadas por un número bajo de ciudadanos y los candidatos no pueden identificarse con un partido político en el tarjetón electoral. El candidato en concreto y sus capacidades es todo lo que cuenta ante los electores. Se fomentan así campañas políticas independientes, donde la trayectoria profesional y las propuestas concretas es la propaganda política de los candidatos.

En los municipios de Estados Unidos las elecciones de distrito único son las más usadas, aunque los distritos uninominales han demostrado mejor representatividad, sobre todo para las minorías, que se pueden englobar en distritos minoritarios. Los distritos uninominales se usan especialmente en grandes ciudades, porque es un sistema más representativo y facilita la logística electoral cuando hay muchas candidaturas. A esta receta no le pueden faltar las elecciones primarias, sea en distrito único o en distritos uninominales, que en el caso de elecciones no partidarias funcionan como un mecanismo para que compitan los dos candidatos con más votos (sistema de mayoría absoluta). Finalmente, el sistema no partidario debe también incluir un mecanismo relativamente fácil para destituir por sufragio a los ganadores de las elecciones, como mecanismo de presión ciudadana y para la destitución de los políticos ineficientes.

No sería una política pública apropiada imponer por ley un sistema electoral más democrático a todas las entidades territoriales. Es más consecuente que una ley permita a cada entidad territorial adoptar su propio sistema electoral cuando su cultura política evolucione hacia una concepción más cívica de lo público, teniendo en cuenta las recomendaciones hechas por un estudio científico realizado por una

comisión de investigación para cada caso. Esto lo permite la Constitución en el caso de los municipios, como se verá más adelante.

4.4. Alternativas electorales para las entidades territoriales

La ley que permita a las entidades territoriales construir científicamente su propio sistema electoral podría permitir que continuaran con el sistema electoral actual o podría ofrecer las siguientes posibilidades:

1. Elección de Gobernador o Alcalde en sistemas no partidarios: los ciudadanos que aspiren a esos cargos deben presentar ante la autoridad electoral designada una petición firmada por un número razonable de ciudadanos según la población del municipio o del departamento (entre 100 y 1.000, por decir algo). Deben pagar una póliza, amenos que recauden tres veces el número de firmas exigido. Los candidatos se enfrentan en un sistema de mayoría absoluta.
2. Elecciones de corporación pública en sistemas no partidarios: según la población del municipio o del departamento, los candidatos deben presentar ante la autoridad electoral peticiones de nominación firmadas por un número de entre 50 y 500 ciudadanos y deben pagar una póliza, amenos que recauden tres veces el número de firmas exigido. Pueden diseñarse varias opciones:
 - a. En distritos uninominales por mayoría absoluta.
 - b. En distritos uninominales por mayoría simple.
 - c. En distrito único.
 - i. Sin variación semi-proporcional.
 - ii. Con voto limitado.
 - iii. Con voto transferible.
 - iv. Con voto acumulativo.

d. En distrito único con postulación para una curul específica por mayoría absoluta.

- i. Sin variación semi-proporcional.
- ii. Con voto limitado.
- iii. Con voto transferible.
- iv. Con voto acumulativo.

e. En distritos plurinominales.

- i. Con voto limitado.
- ii. Con voto transferible.
- iii. Con voto acumulativo.

f. Combinando distritos uninominales, plurinominales y distrito único de cualquier manera.

3. Elecciones de corporación pública en sistemas partidarios: los partidos políticos pueden nominar sólo un candidato por partido en cada uno de los distritos uninominales. Este sistema podría funcionar por mayoría absoluta o por mayoría simple. Se pueden también incluir elecciones primarias al interior de los partidos para nominar los candidatos de cada uno en cada distrito uninominal.

Una comisión de investigación nombrada por la corporación de la entidad territorial o elegida popularmente en elecciones no partidarias, investigaría los rasgos de la población de la comunidad, sostendría varias audiencias públicas para que la comisión presente los avances de su trabajo y los ciudadanos tengan oportunidad de debatirlo y presenten sus propias propuestas a la comisión. La comisión presentaría un informe simple, sucinto y comprensible a los ciudadanos de la entidad territorial. Este informe presentaría varios sistemas electorales que permitieran la representación proporcionada de la comunidad y los ciudadanos aprobarían uno de ellos en un referendo por mayoría absoluta.

La comisión debe tener en cuenta el tamaño de la población, las minorías con importancia electoral, los sectores decaídos de la comunidad, etcétera. Para comunidades grandes se recomiendan distritos uninominales, con distritos minoritarios que engloben los sectores decaídos o las minorías. Para comunidades demasiado diversas y cuyas minorías se encuentren muy diluidas en la comunidad se recomiendan distritos plurinominales. Y para comunidades medianas y pequeñas, y con cierta uniformidad de su población se puede usar distrito único o distritos uninominales. En casos que no se encuentren muy definidas estas circunstancias, se puede combinar distrito único con distritos uninominales o plurinominales. Para los departamentos se recomienda un sistema electoral con distritos uninominales debido a la vastedad de sus territorios.

Los distritos uninominales generan mayor vínculo entre los electores y los ganadores de las elecciones, facilitando un canal constante de comunicación entre ellos, un mayor control ciudadano sobre los miembros de la corporación y la localización de las campañas políticas. Se debe tener en cuenta que los distritos uninominales permiten la práctica del *gerrymandering*, mientras que el distrito único puede evitar que los miembros de la corporación se perpetúen, aunque sacrifica el vínculo entre elegidos y electores. La práctica del *gerrymandering* puede atacarse exigiendo que los distritos uninominales tengan una forma geométrica definida. Se usan elecciones primarias para fortalecer el respaldo electoral y el control político sobre el ganador de las elecciones. En todo caso la comisión debe tener en cuenta que el sistema electoral debe ser de la mayor simpleza y comprensión para los electores y que puede tener resultados diversos en distintas comunidades, según los candidatos que se postulen en cada ocasión.

Las elecciones no tienen por qué ser caras en comunidades o en distritos uninominales pequeños, ya que se pueden hacer en audiencias públicas

como en la forma de gobierno de Asamblea General en Estados Unidos, sin necesidad de establecer puestos de votación o de imprimir tarjetones electorales. En comunidades con menos de 10.000 habitantes o en comunidades cuyos distritos uninominales tengan menos de 10.000 habitantes, los electores podrían reunirse en espacios públicos y ejercer el voto a viva voz, con levantamiento de manos o los otros métodos usados en la forma de gobierno de Asamblea General, ya descritos en la primera parte de este escrito.

Es vital que los medios de comunicación locales se encarguen de difundir y ennegrecer las malas prácticas administrativas en las entidades territoriales y el nombre de sus autores. Los medios de comunicación son la herramienta fundamental que tienen los ciudadanos para mantener la transparencia de la administración pública porque es la única forma de denunciar ampliamente las malas prácticas administrativas.

Por último, la destitución de los jefes políticos locales tradicionales no significaría necesariamente la transparencia de las entidades territoriales en las licitaciones públicas. El sector privado puede continuar impulsando campañas políticas y promoviendo corrupción. Pero, de la misma manera que los jefes políticos tradicionales, sus candidatos se verían enfrentados con las nuevas candidaturas cívicas que permite la democratización de la nominación. En todo caso, debido a la mayor responsabilidad política y visibilidad pública que generan las candidaturas únicas en sistemas no partidarios, los ganadores de las elecciones deberían armar más eficientemente la estructura administrativa de la entidad territorial. Por otra parte, la motivación de un mercado competitivo de servicios y funciones públicas fomentaría la eficiencia y la transparencia de la contratación pública, como se explicó anteriormente. Y la imparcialidad de una autoridad electoral profesional aseguraría la igualdad de condiciones en las competencias electorales, como se explicará a continuación.

4.5. Autoridad electoral y oficina de empleo en sistemas electorales no partidarios

En los sistemas electorales no partidarios, debido a que no hay partidos políticos, la autoridad electoral no está conformada por ellos, ni se nombran miembros de sus filas o redes clientelistas para ocupar los puestos de libre nombramiento y remoción de la entidad territorial. La entidad territorial cuenta con una autoridad electoral de carácter profesional y neutral, que no tendría ningún vínculo con el Consejo Nacional Electoral, y una oficina de empleos donde cualquier persona puede presentar su hoja de vida.

La oficina de empleo se encarga de promover que el talento humano mejor calificado se encuentre en los cargos públicos de libre nombramiento y remoción de la entidad territorial, según sus capacidades y perfil profesional. La oficina de empleo puede promover búsquedas especializadas hasta encontrar el profesional con el perfil requerido por la administración pública para el desempeño de un cargo específico dentro de la entidad territorial. La oficina de empleo presenta sus candidatos a la corporación, al Alcalde o al Gerente, según la forma de gobierno, quien hace el nombramiento final. Si el nombrado a un puesto de libre nombramiento y remoción tiene lazos de amistad, afinidad o consanguinidad con los miembros de la corporación, el Alcalde, el Gerente o el jefe de la oficina de empleo, el nombramiento debe ser confirmado por la mayoría de los votos de los miembros de la corporación pública.

Los miembros de la autoridad electoral son profesionales de carácter neutral, nombrados por la corporación pública en un proceso de selección adelantado por la oficina de empleo. La autoridad electoral puede ser una función pública desempeñada por el departamento, que vende su

prestación a los municipios según el sistema de mercado de funciones y servicios públicos. Un municipio puede crear su propia autoridad electoral cuando adopta un sistema electoral no partidario o puede decidir contratarlo con el departamento por un costo menor que el que representa la prestación directa de la función.

4.6. Un sistema electoral no partidario hipotético para Bogotá

Para diseñar un sistema electoral moderno y representativo es preciso identificar los sectores sociales, económicos, culturales, educativos, etcétera, y hacer un estudio sobre la distribución de la población en la ciudad. En zonas con características considerables se puede crear un distrito electoral, de tal manera que su concejal sea el custodio de sus intereses.

Para la población de Bogotá un Concejo de 31 concejales sería un número adecuado: un representante para cada 250.000 habitantes. Las localidades de Bogotá no tienen un número igual de habitantes por lo que no podrían convertirse en distritos electorales. Kennedy tiene más de un millón de habitantes mientras que Sumapaz tiene 3.000 aproximadamente. En Bogotá, a grandes rasgos, pueden identificarse tres zonas:

- Zonas de alta aglomeración popular y mayor problemática social en el sur y el occidente de la ciudad, que en total comprenden cinco millones de habitantes aproximadamente,
- Zonas con mejor calidad de vida en el norte y el oriente de la ciudad, y
- Una gran zona rural conformada por la localidad de Sumapaz, con muy pocos habitantes.

En las zonas residenciales del norte y del oriente se pueden crear ocho distritos uninominales de aproximadamente 250.000 ciudadanos cada uno. En las zonas residenciales del sur y del occidente se pueden crear siete distritos plurinominales de aproximadamente 500.000 habitantes cada uno, de donde se elijan dos representantes de cada uno. En estos distritos plurinominales se asegura mayor proporcionalidad y se evita que se fracture demasiado la política en los sectores más populares, que necesitan proyectarse globalmente. De distrito único se elegirían seis concejales que conservarían la visión del municipio como un todo. Un distrito minoritario podría crearse para los habitantes de las zonas rurales y podrían crearse dos distritos minoritarios en zonas empresariales, universitarias, ecológicas, etcétera.

Este sistema crearía un Concejo de 31 miembros de los cuales 14 representan los sectores sociales más populares, ocho representan los sectores sociales con mejor calidad de vida y seis representan a todos los ciudadanos, aunque probablemente no provendrían de sectores sociales populares. De esta manera, en términos generales, existiría un equilibrio 14-14, requiriendo una mayoría de 16 para la aprobación de los Acuerdos. Los partidos políticos tienen prohibido postular candidaturas. Para aspirar al Concejo los ciudadanos presentarían una petición firmada por 600 ciudadanos de su distrito y pagarían una suma de dinero en calidad de depósito, amenos de que presenten 1.800 firmas. Los ciudadanos sólo pueden ser candidatos del distrito electoral que habitan y tienen prohibido identificarse con un partido político en el tarjetón electoral. Los aspirantes a la alcaldía se postularían con peticiones firmadas por mil firmas, también en elecciones no partidarias. Los tarjetones electorales para la elección de concejales serían de dos modelos, uno para los distritos uninominales y los distritos minoritarios, y otro para los distritos plurinominales:

**CIUDADANOS DE DISTRITOS UNINOMINALES Y DISTRITOS
MINORITARIOS**

Candidatos de distrito único

Jairo Valbuena	
Hernando Castro	
María Camargo	
Fernando Casas	
Marcela Vaca	
Gustavo Álvarez	
Diana Salamanca	

INSTRUCCIONES:
*Marque con X los seis
candidatos de su preferencia.
No acumule los votos. No es
obligatorio usar los seis
votos. No marque más de seis
candidatos.

Candidatos de distrito uninominal

Esther Méndez	
Camilo Hernández	
Andrea Jiménez	
Rubén Flores	

INSTRUCCIONES:
*Marque con una X un solo
candidato.

CIUDADANOS DE DISTRITOS PLURINOMINALES

Candidatos de distrito único

Jairo Valbuena	
Hernando Castro	
María Camargo	
Fernando Casas	
Marcela Vaca	
Gustavo Álvarez	
Diana Salamanca	

INSTRUCCIONES:

*Marque con X los seis candidatos de su preferencia. No acumule los votos. No es obligatorio usar los seis votos. No marque más de seis candidatos.

Candidatos de distrito plurinominal

Catalina Suárez		
Juan Rodríguez		
Andrés Mateus		
Helena Bonilla		
Héctor Casas		

INSTRUCCIONES:

*Marque con X los dos candidatos de su preferencia. Puede acumular los votos en un solo candidato.

5. UNA ESTRATEGIA PARA MODERNIZAR EL MODELO

A continuación se presenta brevemente una metodología para adoptar progresiva y responsablemente los cambios sugeridos.

5.1. Legislar Científicamente

Es imposible que leyes uniformes comprendan de manera justa y racional las necesidades especiales de todas las entidades territoriales de Colombia.

Generalizar es un error que comete el legislador. Una ley debe tener suficiente soporte empírico para poder legislar debidamente. Y la experiencia muestra que cada departamento y cada municipio colombiano es único en sus características geográficas, sociales, económicas y políticas.

Una reforma al ordenamiento territorial colombiano debe tener un sustento empírico que lo respalde. Es vital que se cree un periodo de experimentación que sirva para confirmar teorías, descartar otras y crear nuevas. Este periodo de prueba en realidad no tiene fin, así como la evolución de las comunidades no tiene fin, especialmente en la era de la globalización. El periodo de prueba es la realidad de una democracia. La misma democracia es un experimento. Así como la evolución de las especies tiene un carácter experimental, los sistemas organizativos deberían también adaptarse a los nuevos ecosistemas sociales.

Por supuesto, no es posible para el legislador adelantar un estudio científico en cada municipio de Colombia y darle una ley especial. Pero sí es posible crear leyes que permitan a las entidades territoriales experimentar con la organización de sus administraciones. A partir de las experiencias positivas, las leyes podrían promover selectivamente los cambios que más éxito han tenido en las entidades territoriales a través de mecanismos democráticos.

¿Por qué es útil permitir que las entidades territoriales evolucionen y se especialicen por su propia cuenta? Porque así se renueva el contrato social a nivel local, permitiendo que las entidades territoriales se adapten a las nuevas fuerzas políticas y ciudadanas que van surgiendo en cada comunidad. Si es posible para los ciudadanos crear democráticamente sus propias administraciones, se está fomentando:

- La gobernabilidad de las entidades territoriales,
- La responsabilidad y autogestión de las entidades territoriales,
- La eficiencia de las entidades territoriales,
- El estudio científico del gobierno municipal y departamental,
- La adecuación de las funciones de gobierno a las necesidades reales de la comunidad,
- La construcción colectiva de lo público,
- La comprensión y el interés ciudadano por lo público, y
- En términos generales, la paz y la democracia.

Esta hazaña legislativa está un paso adelante de la descentralización, pero no es un sistema federal. Las ramas del poder público no están descentralizadas en este esquema. El legislador crea leyes especiales para las entidades territoriales del país pero no les da poder legislativo, judicial o ejecutivo. Los departamentos y los municipios en este esquema no pueden ejercer poderes que no se encuentren en la ley o que estén reservados a instancias nacionales. Pero, en el largo plazo, posiblemente estaría fomentando una federación.

5.2. Reformas constitucionales para hacer posibles las propuestas

Las propuestas presentadas no están expresamente permitidas por la Constitución. Tendrían que hacerse algunas reformas e introducirse algunas disposiciones y darles desarrollo legal.

1. Los artículos 302 y 320 de la Constitución tendrían que ser reformados para que ordenara expresamente al Congreso poner a disposición de las entidades territoriales formas de gobierno y sistemas electorales alternativos y se cree un procedimiento democrático para su adopción.

2. Una disposición especial debería permitir al Congreso crear sistemas electorales no partidarios alternativos para que adopten las entidades territoriales.
3. Debería también introducirse una disposición que permita expresamente a las entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales ofrecer y adquirir servicios y funciones públicas de otras entidades territoriales o asociaciones de entidades territoriales.
4. Finalmente, la Constitución debería designar al departamento como el encargado de administrar, proyectar el desarrollo económico y suplir todas las necesidades de las poblaciones rurales por fuera del territorio de los municipios. También debería darse al departamento la función de regular el mercado de funciones y servicios públicos entre los municipios y asociaciones de municipios al interior del departamento para mantener la sana competencia y la creación de un sistema de precios para la prestación de esas funciones y servicios, de tal manera que las entidades territoriales mejor consolidadas ofrezcan sus servicios a precios subsidiados a las menos desarrolladas. El mercado de funciones y servicios públicos entre departamentos y entre municipios de distintos departamentos sería regulado por el nivel central.

5.3. Orden de implementación

Naturalmente, los jefes políticos tradicionales se opondrían a algunas de estas propuestas. Sin embargo, la buena voluntad de la clase política es indispensable para lograr la modernización de la descentralización. Los cambios se podrían adoptar sólo en la medida que cada entidad territorial tome la iniciativa. La ley no debe imponer u obligar los cambios, porque no se estaría logrando el cambio en la cultura política que se quiere. El cambio podría sólo darse cuando la elite política o los habitantes de cada

comunidad tomen la iniciativa. La ley debe crear solamente una posibilidad latente para que las entidades territoriales adopten los cambios cuando lo crean necesario.

Las propuestas presentadas tendrían que ir superando progresivamente y de manera individual cada uno de los obstáculos que se presenten. No es buena estrategia adelantar todos los pasos de manera desordenada. Tendría que empezar por el departamento. El proyecto podría dividirse en cuatro etapas:

a. Ley de sistemas electorales y formas de gobierno alternativas para las entidades territoriales

Una ley inicial debería crear sistemas electorales y formas de gobierno opcionales para cada una de las categorías de departamentos y de municipios, y le daría la facultad a la Asamblea departamental o al Concejo municipal o a un porcentaje de los habitantes del departamento o del municipio, para convocar a una comisión de investigación para la adopción de un sistema electoral o de una forma de gobierno alternativa.

b. Cultura política y formas de gobierno para el departamento

Es necesario que se logre primero la eficiencia y la gobernabilidad del departamento antes de que sus municipios empiecen a experimentar con sistemas electorales y formas de gobierno, por las importantes misiones que se le encomiendan al departamento.

La comisión para la adopción de un sistema electoral alternativo para el departamento podría ser elegida popularmente en elecciones no partidarias o podría ser nombrada por la Asamblea. Esta comisión tendría

la misma vocación que una asamblea constituyente para el departamento, por lo que los comisionados deberían ser reconocidos académicos y líderes. La comisión, una vez conformada, debe crear una gama de sistemas electorales apropiados para el departamento en concreto, según las posibilidades que la ley otorga. La comisión debe realizar tantas audiencias públicas crea necesario en distintos puntos del territorio departamental. Estas audiencias tienen como fin explicar a los habitantes el objetivo principal de la reforma electoral, escuchar las propuestas ciudadanas de sistemas electorales, explicar cada uno de los sistemas electorales diseñados por la comisión y debatir abiertamente cada uno de ellos. Los sistemas electorales presentados a los habitantes por la comisión deben ser resultado de una experiencia de intercambio de información, de tal manera que los habitantes sientan que ellos mismos han construido las propuestas. En un término mayor a un año pero menor a dos años la comisión presentaría los sistemas electorales opcionales a los habitantes para que ellos escogieran uno en referendo por mayoría absoluta.

La comisión de investigación no se disolvería con la adopción de uno de los sistemas electorales. Se mantendría y tendría la misión de verificar las teorías alrededor de la adopción del nuevo sistema electoral. ¿Se mantuvieron los jefes políticos? ¿si se mantuvieron, han disminuido sus malas prácticas administrativas? ¿se logró la elección de líderes cívicos sin sesgos partidarios? ¿disminuyeron las malas prácticas administrativas en la estructura administrativa del departamento? ¿se ha racionalizado y profesionalizado esa estructura? ¿está listo el departamento para entrar en un periodo de experimentación con formas de gobierno? La comisión cada año a partir del funcionamiento del nuevo sistema electoral debe analizar esos factores y presentar un informe sucinto y comprensible a los habitantes y la Asamblea, y proponer ajustes al sistema electoral a la Asamblea o a los habitantes del departamento por referendo, si lo considera necesario.

En cualquier momento la comisión con las dos terceras partes de los votos de sus miembros puede declarar que el sistema electoral ha logrado sus propósitos y que el departamento puede empezar a experimentar con formas de gobierno, caso en el cual la comisión se disolvería y se convocaría a una nueva comisión de investigación para que repita toda la experiencia con formas de gobierno para el departamento. Sería lógico que la comisión evaluara por lo menos durante diez años los progresos del departamento antes de disolverse.

La comisión para la adopción de una forma de gobierno alternativa, posteriormente a la adopción de una forma de gobierno por referendo, anualmente presentaría un informe. Cuando esta comisión decida con las dos terceras partes de los votos de sus miembros que el departamento tiene una administración eficiente y gobernable, los municipios podrían empezar a tener la misma experiencia que los departamentos.

c. Cultura política y formas de gobierno para los municipios

Los habitantes de un municipio o el Concejo municipal podrían convocar a una comisión de investigación para que por referendo se apruebe un sistema electoral alternativo, utilizando el mismo procedimiento agotado en el caso del departamento. El mismo procedimiento que el del departamento podría utilizarse para que el municipio adopte una forma de gobierno opcional. Paralelamente a este proceso se puede desarrollar la cuarta etapa del plan.

d. Gobierno cooperativo y administración departamental de los centros poblados

En la etapa final de este plan de modernización de la descentralización, los municipios por su propia iniciativa limitarían sus territorios al que consideren que es racional para prestar eficientemente los servicios y funciones públicas a su cargo. El abandono de territorio no sería una obligación para los municipios, sólo una posibilidad para su mejor administración. Todos los centros poblados abandonados por los municipios empezarían a ser administrados por los departamentos. Los departamentos fomentarían entre los municipios un mercado de funciones y servicios públicos, y desempeñarían las labores descritas con anterioridad.

CONCLUSIONES

El poder de norma local (*home rule power*), que significa el gran triunfo de la autonomía de los gobiernos locales en Estados Unidos, es resultado de una lucha social que la cultura norteamericana ha forjado en el pasado y continúa forjando constantemente. Su explicación talvez pueda comprenderse históricamente, en el origen y evolución de la cultura anglosajona, tema que fue injustamente omitido en este escrito. Su esencia y origen trasciende toda explicación teórica o dogmática porque emana de la conciencia colectiva, que termina por convertirse en voluntad popular obligatoria a través de normas.

Un proceso de fortalecimiento de la autonomía local en Colombia significaría no solamente un cambio en la técnica normativa tradicional de nuestras instituciones públicas, sino también una revolución social a nivel de cada una de los grupos de colombianos que viven dentro de las entidades territoriales. Las propuestas presentadas en este escrito buscan crear herramientas prácticas para que las entidades territoriales del país desarrollen de manera empírica la autogestión responsable de sus asuntos, a través de un proceso de construcción democrática de sus instituciones públicas. Es justo decir que se quedan cortas para ese fin.

Puede cuestionarse la eficacia que tendría una política pública de esa naturaleza en Colombia. No existe ninguna garantía definitiva de que a través de normatividad se pueda modificar algo tan rígido como la cultura política o las prácticas administrativas de las autoridades locales. Talvez los colombianos ni siquiera quieren cambiar. Sin embargo, el Estado no puede seguir existiendo con una actitud perpleja e indiferente ante realidades crueles que tienen solución. Le corresponde al Estado promover toda herramienta que haga más democrática y justa la sociedad porque esa es la única razón de su existencia.

Sin embargo, hay que advertir que el mismo Estado colombiano se resiste a los cambios democráticos. La democracia no es una realidad en Colombia sólo porque ha faltado imaginación y voluntad política para llevarla a la práctica. Los principios constitucionales no son realizables si no existen los mecanismos reales que los hagan alcanzables. Los mecanismos reales para llevar a cabo la democracia, que se encuentran en el artículo 103 de la Constitución, están incompletos mientras no se faculte a cada entidad territorial para construir democráticamente su propia forma de gobierno y su propio sistema electoral.

Las propuestas hechas en este escrito promueven fundamentalmente la diversificación del régimen jurídico de las entidades territoriales. La entidad territorial que se tiene como ideal es una entidad territorial en la que sus habitantes participaron en la creación de su sistema electoral y de su forma de gobierno, para hacer sus autoridades locales más visibles y responsables. El sistema electoral permite que las competencias electorales sean transparentes y se elijan habitantes destacados para ocupar los puestos públicos. La forma de gobierno demuestra gobernabilidad y eficiencia. La entidad territorial es gestora de su propio desarrollo social y económico. Presta profesionalmente funciones y servicios públicos a sus habitantes y los que no puede o no quiere prestar los contrata con otro municipio o con el departamento. A su vez, ofrece servicios y funciones públicas de buena calidad a otros municipios, y ejecuta o contrata algunos servicios y funciones públicas de manera asociada con otros municipios para crear economías de escala. Los habitantes comprenden y cuidan la entidad territorial porque ellos la concibieron democráticamente y están dispuestos a activar los procedimientos legales para modificarla si se corrompe.

Queda mucho por hacer antes de que exista una entidad territorial con esas características. Es importante identificar las buenas prácticas administrativas que se presentan en las entidades territoriales y promocionarlas por leyes y decretos para expandir sus beneficios. También deben identificarse las malas prácticas para desvirtuar políticamente a sus autores y buscar soluciones a través de la ‘ingeniería’ de las entidades territoriales. Sería iluminador realizar investigaciones de campo sobre entidades territoriales concretas para identificar sus debilidades y sugerir formas de gobierno, sistemas electorales y estructuras administrativas que la tornen gobernables y eficientes. Tales estudios pueden evolucionar en un campo de investigación sobre la gobernabilidad de las entidades territoriales.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS:

- A.A.V.V. *Régimen de las Entidades Territoriales*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2.000.
- A.A.V.V. *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o Reforma?* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2.003.
- A.A.V.V. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2003.
- ADRIAN, Charles. *Governing Urban America*. Mc Graw Hill. Nueva York, 1.961.
- BLAIR, George S. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*. Traducción de Laura E. Pellegrino. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires. 1.966.
- BURNS, Nancy. *The Formation of American Local Government. Private values in public institutions*. Oxford University Press. Nueva York, 1.994.
- COX, Gary W. *La Coordinación Estratégica de los Sistemas Electorales del Mundo*. Traducción de Gabriela Ventureira. Editorial Gedisa. Barcelona, 2.004.
- ELLIOT MORISON, Samuel y STEELE COMMAGER, Henry. *Historia de los Estados Unidos de América*. Traducción de Odón Duran d'Ocón y Faustino Ballvé. Segundo Tomo. Fondo de Cultura de México. México, 1.951.
- GALVIS GAITÁN, Fernando. *El Municipio Colombiano*. Temis. Bogotá, 2.008.

- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de la descentralización*, en “Régimen de las entidades territoriales”, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2.000
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, septiembre de 2001.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, en “Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. *Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI*, en “Crisis y futuro de los departamentos en Colombia”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung, 2003.
- HERNÁNDEZ, Laureano, OCAMPO DUQUE, Jorge y otros. *La Asociación de Municipios como Instrumento de Planificación del Desarrollo Local y Subregional*. Tesis de Maestría en Gobierno Municipal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1.997.
- INCODER. *Plan Estratégico 2.008-2.010*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá, Mayo de 2.008.
- IVANEGA, Miriam Mabel. *Elementos de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2.008.
- KENDALL, Willmoore y RANNEY, Austin. *La Democracia y el Sistema de los Partidos Políticos en Estados Unidos*. Traducción de Julio Barrancos Money. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1.958.
- Ministerio del Interior. Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Hacienda. *La Encrucijada de la Figura Departamental en Colombia*. Bogotá, mayo de 2.001.

- NEVIS, Allan y STEELE COMMAGER, Henry. *Breve Historia de los Estados Unidos*. Traducción de Florentino M. Torner. Cia. General de Ediciones. México, 1.953.
- NOHLEN, Dieter (editor). *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José. 1.993.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales en su Contexto*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México D. F., 2.008.
- Revista Ópera 2.004-2.005. *Políticas públicas para los municipios de la "Otra Colombia"*. Autores varios. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2.004.
- ROSSITER, Clinton. *Política y Partidos en los Estados Unidos*. Traducción de Carlos J. Carpenter. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1.962.
- WOLIN, Sheldon S. *Política y Perspectiva: Continuidad y Cambio en el Pensamiento Político Occidental*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1.973.

ARTÍCULOS, LIBROS Y BASES DE DATOS DE INTERNET:

- 2.002 *Census of Governments*. United States Census Bureau. Government Printing Office, Washington DC, 2002.
<http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf>
- Agenda de Boxborough, Massachusetts, para la Asamblea General de
de 2.004.
<http://www.town.boxborough.ma.us/ATMFY05Warrant.pdf>
- American Constitution Society for law and society. *Voting Rights Act*.
<http://www.acslaw.org/files/Voting%20Rights%20Act%20Guide.pdf>
- Association of Idaho Cities. *The Nature and Powers of City Government*.

<http://www.idahocities.org/vertical/Sites/%7B1441454F-0900-48FF-9202-CD2E787A2350%7D/uploads/%7B8B28B1DB-2C65-405A-8FD2-237D25F3E991%7D.PDF>

- BOCKHOSRT, Dan. *Local Government in Alaska*. Alaska Department of Community and Economic Development. http://www.commerce.state.ak.us/dca/lbc/pubs/Local_Gov_AK.pdf
- BRAMMER, Dana B. *Municipal Government in Mississippi*. Mississippi State University. 2.001. Capitulo 3: *Forms of government*. http://cgt.msstate.edu/pdf/2001_municipal_book/ch_03.pdf
- *Budget of the United States Government. Fiscal Year 2.009*. <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy09/pdf/spec.pdf>.
- BUECHE, Kenneth G. *Municipal Home Rule - A History and Perspective*. En: *Colorado Municipalities*. Agosto de 2.006. http://www.cityofouray.com/docs/OtherDocs/Home_Rule/History_and_perspective.pdf
- *California's Local Agency Formation Commissions. It's Time to Draw the Line. A Citizen's Guide to LAFCOs*. Segunda edición. <http://www.sen.ca.gov/locgov/LAFCOGUIDEUPDATE2003.pdf>
- *Center for Democracy and Elections Management. Non Partisan Elections Administration: Model Legislation for the States*. <http://www1.american.edu/ia/cdem/pdfs/NonpartisanModelLegislation08-2009.pdf>
- CHURCH, David L. *Separation of Powers in Utah Municipal Government. Utah League of Cities and Towns*. <http://www.ulct.org/ulct/docs/separation%20of%20powers.pdf>
- *Citizen Advocacy Center. Educational Brochure*. 2.004. www.citizenadvocacycenter.org/Brochures/HomeRuleBrochure.pdf.
- *Civic National League. Model State Constitution*. http://www.laits.utexas.edu/txp_media/html/cons/features/030102/modelcons.pdf

- *Concord Town Meeting. Traditions and Procedures.*
http://www.concordma.gov/pages/ConcordMA_BOS/2008%20Town%20Meeting%20Procedures.pdf
- COON, James A. *Intergovernmental Cooperation.* New York State Department of State. Albany, 2.008.
<http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/intergovt.pdf>
- *Department of Health and Human Services. HHS Grants Policy Statement.* U.S. Office of the Assistant Secretary for Resources and Technology. Office of Grants. 2.007.
<http://www.hhs.gov/asrt/og/grantinformation/hhsgps107.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo del año 2.005.
<http://www.dane.gov.co/censo/files/cuadros%20censo%202005.xls>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Reseña Histórica. http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/2Ge_Resena.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Conceptos básicos sobre ordenamiento territorial.
http://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf
- Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia. Resguardos Indígenas en algunos municipios de Antioquia, por Subregiones.
<http://planeacion.gobant.gov.co/anuario2004/anuario2004/historia/hi133.xls>
- Departamento Nacional de Planeación. Uso y Ejecución de las Transferencias para Agua Potable y Saneamiento Básico. Marzo de 2.008.
http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/Otros/Cartilla_de_agua_Marzo_2008.pdf

- DONOVAN, Todd y SMITH, Heather. *Proportional Representation in Local Elections: A Review*. Washington State Institute for Public Policy. <http://www.wsipp.wa.gov/rptfiles/Localelections.pdf>.
- DOUBRAY, Melvin S. *The Use of Franchise Fees in Solid Waste Management in Florida*. Florida Center for Solid and Hazardous Solid Waste Management. http://www.hinkleycenter.com/publications/franchise_fees_00-06.pdf
- DYSON, Deborah A. Minnesota House of Representatives. Research Department. *Classification of Cities*. 2.008. <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/cityclass.pdf>
- Executive Office of the President. Office of Management and Budget. OMB Bulletin N° 09-01. <http://www.whitehouse.gov/omb/assets/omb/bulletins/fy2009/09-01.pdf>
- GOLDBERG, Deborah. Brennan Center for Justice, NYU School of Law. Director Democracy Program. http://brennan.3cdn.net/e99986f3c21bf6601f_c3m6ii8zz.pdf
- GOTHERMAN, John E. *Municipal Home Rule and Charters*. <http://www.vanwert.org/gov/charter-article.htm>
- *Handbook for Minnesota Cities. Form and Structure of the Minnesota City*. 2.009. <http://lmc.org/media/document/1/>
- *Handbook of Texas Online. Galveston hurricane of 1900*. <http://www.tshaonline.org/handbook/online/articles/GG/ydq2.html>
- HEMSLEY, Sydney. *At-large Electoral Systems and their Voting Rights*. Municipal Technical Advisory Service. University of Tennessee. [http://www.mtas.tennessee.edu/KnowledgeBase.nsf/0/23e58912098f954885256ffe00648a33/\\$FILE/At%20Large%20Electoral%20Systems.pdf](http://www.mtas.tennessee.edu/KnowledgeBase.nsf/0/23e58912098f954885256ffe00648a33/$FILE/At%20Large%20Electoral%20Systems.pdf)

- *International City/County Management Association. Council Manager Form of Government. Frequently Asked Questions.*
<http://bookstore.icma.org/FreeDocs/Council-Manager%20FAQ%20Brochure.pdf>
- KELLER, Lawrence F. *Forms of Municipal government. Materials Prepared for University Heights Charter Review Commission.*
<http://www.universityheights.com/downloads/crcformscitygovt.pdf>
- *League of Woman Voters of Amherst. Town Meeting Handbook.*
Amherst, Massachusetts.
<http://www.lwvamherst.org/docs/TownMeetingHandbook.pdf>
- *Legislative Committee on Intergovernmental Relations. Overview of Municipal Incorporations in Florida.*
<http://www.celdf.org/portals/0/pdf/Home%20Rule%20in%20Florida.pdf>
- *Local Boundary Commission Staff. Local Government in Alaska.*
<http://www.commerce.state.ak.us/dca/pub/LocalGovernmentinAlaska032004.pdf>
- MACCHIAROLLA, Frank. 'It is time for non partisan elections in NYC'.
En: Gotham Gazette. 26 de mayo, 2003.
<http://www.gothamgazette.com/article/fea/20030526/202/403>
- MALAMUT, Michael E. *Differences in Basic Approach Between Town Meeting Time, the Parliamentary authority for New England Town Meetings and Robert's Rules of Order Newly Revised.*
<http://www.michaelmalamut.com/articles/F-45NO1.pdf>
- *Maryland General Assembly. Maryland Local Government. Legislative Handbooks Series. Volumen 6, 2.006.*
http://mlis.state.md.us/2006rs/misc/Legislative_Handbooks/Volume_VI.pdf

- MENDOZA MORALES, Alberto. Colombia: Ordenamiento Territorial. Sociedad Geográfica de Colombia. <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/01col.pdf>
- Metronation. *How U.S. Metropolitan Areas Fuel American Prosperity.* The Brookings Institution. 2.007. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2007/1106_metronation_berube/MetroNationbp.pdf
- Minnesota House of Representatives. House Research. *Classification of Cities.* <http://www.house.leg.state.mn.us/hrd/issinfo/cityclass.htm>
- MIZANY, Kimia y MANNAT, April. *What's so special about special districts? A Citizen's Guide to Special Districts in California.* California Senate Local Government Committee. <http://www.waterplan.water.ca.gov/docs/cwpu2005/vol4/vol4-background-whatssospecialaboutspecialdistricts.pdf>.
- New Jersey County and Municipal Government Commission. *Forms of Municipal government in New Jersey.* Adoptado y actualizado de Ernest C. Roeck Jr. y Raymond D. Bodnar. *The Changing Structure of New Jersey Municipal Government.* 1.985. <http://www.docstoc.com/docs/4522976/Forms-of-Municipal-Government-in-New-The-forms-of>
- Office of the Minnesota Secretary of State. *Mail Elections Guide.* 2.008. www.sos.state.mn.us/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=5067
- United States Census Bureau. Estadísticas de los gobiernos locales de Estados Unidos. <http://www.census.gov/govs/cog/GovOrgTab03ss.html>
- OKUBO, Derek. *A Time for Change: El Paso Adopts the Council-Manager Form.* National Civic Review. Otoño, 2.005.

<http://www.docstoc.com/docs/4479931/A-Time-for-Change-El-Paso-Adopts-the-Council>

- O'LOONEY, John. *The New Home Rule: A Regionalism Alternative, Supplement or Distraction?* En: *National Civic Review*. Summer, 2.004. http://www.ncl.org/publications/ncr/93-1/03_NCR93_1olooney.pdf
- *Options for Rural Unincorporated Area Representation and Governance*. Charter Review Comission, King County. <http://www.metrokc.gov/budget/agr/agr03/03AGRCh7a.pdf>
- ORR, James y TOPIA, Giorgio. *Challenges Facing the New York Metropolitan Area Economy*. En: *Current Issues in Economics and Finance*. Volumen 12, número 1. Enero de 2.006. http://www.newyorkfed.org/research/current_issues/ci12-1.pdf.
- PERCY, Stephen L., SAGER, Scott, y otros. *Creating Metropolitan/Regional Government: The Tales of Five Cities*. En: *Research and Opinion*. Volumen 15, número 2. Mayo, 2.002. <http://www4.uwm.edu/cuir/rando/rov15n2.pdf>
- PIERCE, Jon B. Y THOMAS, Edwin C. *General Purpose Local Government in South Carolina*. Center of Governance University of South Carolina. 2.000. <http://www.ipspr.sc.edu/grs/LGRP/DOC/LGFP%20Gen.%20Purpose%20Local%20Government.pdf>
- REINSCH, Paul S. *American Legislatures and Legislative Methods*. The Century Co. Nueva York. 1.907. <http://www.archive.org/details/cu31924030488419>
- ROMANET, Andrew L. *Governance in Mayor-Council Cities*. County and Municipal Government in North Carolina. www.sog.unc.edu/pubs/cmgs/cmgs06.pdf

- Sistema de Consulta de la División Política Administrativa de Colombia (DIVIPOLA). Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <http://190.25.231.236/Divipola/inicio.htm>
- *State of New York. Department of State. Local Government Handbook.* Sexta edición. 2.009.
<http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/Handbook.pdf>
- SONENSHINE, Raphael J. *Los Ángeles: Structure of a City Government. The League of Women Voter of Los Ángeles.* 2.006.
http://www.lwvlosangeles.org/files/Structure_of_a_City.pdf
- SUMMERLIN, Benny. *To Be or Not to Be? City Reversion in Virginia. A Primer for Local Government. Virginia Polytechnic Institute and State University Center for Public Administration and Policy.*
[http://henryva.schoolwires.com/344290621154341/lib/344290621154341/Reversion/paper%20\(city%20rever%20to%20town%20stat%20in%20va\).pdf](http://henryva.schoolwires.com/344290621154341/lib/344290621154341/Reversion/paper%20(city%20rever%20to%20town%20stat%20in%20va).pdf)
- TASTOLL, Michael K. y TURNBULL, Goffrey K. *Independent Cities and Counties in Virginia: Substitute Jurisdictions?.* Georgia State University. 2.006.
http://aysps.gsu.edu/urag/workingpapers/2006/URAG_Wp_06-03.pdf
- *The Borough of Malvern Local Government Study Comission. Report and Recommended Home Rule Charter for the Borough of Malvern, Chester County, Pennsylvania.*
http://www.malvern.org/htms/documents/hrchartfinal2-13-2008_001.pdf
- *The Center for Voting and Democracy. City Council Elections Methods.*
http://www.fairvote.org/media/documents/City_Council_Manual.pdf
- *The Community Environmantal Legal Defense Fund. Home Rule Status by State.*

<http://www.celdf.org/HomeRule/DoesmyStatehaveHomeRule/tabid/115/Default.aspx>

- *The Institute for Public Affairs and Civic Engagement. Salisbury State University. Mayor-Council vs. Council Manager: Two Forms of Self Government.* 2.000.
<http://www.salisbury.edu/pace/publications/Newsletters/PACE%20Mayor%20Council%20vs%20Council%20Mayor.pdf>
- *The Pennsylvania Manual,* 2.007. Volumen 118.
http://www.dgs.state.pa.us/dgs/lib/dgs/pa_manual/section6/cities.pdf
- *The Town of North Attleborough. Representative Town Meeting. RTM Coordinating Comitee.* <http://north-attleboro.ma.us/clerk/PDF/rtmhandbook.pdf>
- *Town of Hampton, Connecticut. Moderator Training for Town Meetings.*
http://www.hamptonct.org/PDFFiles/moderators/moderator_train.pdf
- Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Departamental. Resultados 2.005 y 2.006. Riesgos de corrupción: fisuras en la institucionalidad departamental en Colombia. Colección Documentos Observatorio de Integridad N°8. Bogotá, mayo de 2.008.
[http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITD-%202005-2006%20\(2\).pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITD-%202005-2006%20(2).pdf)
- Transparencia por Colombia. Índice de Transparencia Municipal. Resultados 2.005 y 2.006. Colección Documentos Observatorio de Integridad N° 9. Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá, mayo de 2.008.
[http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITM%20Resultados%202005-06%20May21%20\(2\).pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITM%20Resultados%202005-06%20May21%20(2).pdf)

- *United Nations Assistance Mission for Iraq. Governorate Council Elections: Considerations for an Electoral System.*
http://www.uniraq.org/documents/UNAMI_Considerations%20for%20an%20Electoral%20System%20Feb%202008.pdf
- *Universidad de Delaware. Gerrymandering and Legislator Efficiency. College of Agricultural Science.*
<http://www.udel.edu/johnmack/research/gerrymandering.pdf>
- *Unincorporated King County. Capítulo 7. Unincorporated Areas and Profiles.*
http://your.kingcounty.gov/exec/charter/committees/mins/rur-loc/unincorporated-options_rl.pdf
- *Wisconsin Department of Administration. A Guide to Preparing the Intergovernmental Cooperation Element of a Local Comprehensive Plan.*
http://www.doa.state.wi.us/dir/documents/wi_intergovernmental_guide.pdf

FUENTES LEGALES ESTADOUNIDENSES:

- Carta Local de la Ciudad de Oxford, Ohio.
- Carta Local de Concord, Massachusetts.
- Carta Local del Condado de Miami-Dade, artículo 5, sección 5.05.
- Carta Local de Los Ángeles, sección 501.
- Carta Local de Upper St. Clair, Pennsylvania.
- Código Administrativo de Alaska, parte 3.
- Código Administrativo de Arkansas, sección 14-38-101.
- Código de Alabama, sección 11.
- Código de Dakota del Norte, capítulo 40-02.
- Código de Gobierno Local de Texas, capítulos 5 y 9.
- Código de Gobierno de California, sección 34.400 y siguientes.
- Código de Florida, capítulo XII.

- Código de Indiana, sección 36.
- Código de Maryland, artículo 23A.
- Código de Nueva Hampshire, título 3, sección 40:14.
- Código de Ohio, capítulo 707.
- Código de Virginia, sección 15.
- Código Electoral de Los Ángeles. Sección 310.
- Código Electoral de Texas, Sección 146.
- Código Municipal de Illinois, artículo 2.
- Constitución de Illinois.
- Constitución de Pennsylvania.
- Constitución de Nueva York, artículo 9.
- Constitución de Carolina del Norte, artículo 7.
- Constitución de Florida, artículo VIII.
- Estatutos de Alaska. sección 29.
- Estatutos de Florida, sección 165.
- Estatutos de Nevada, sección 269.
- Estatutos de Maine, Título 30-A, capítulo 301.
- Estatutos de Minnesota, secciones 204B.45, 205.13, 211B.15, 379.01 y 410.01
- Estatutos de Kansas, secciones 13-101, 14-101, y 15-101.
- Ley del Derecho al Voto de 1.965 (*Voting Rights Act*)
- Leyes Generales de Massachusetts, capítulos 39 y 43B.
- Leyes de Nueva York, Village, artículo 2.

FUENTES LEGALES COLOMBIANAS:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 136 de 1.994
- Ley 142 de 1.994
- Ley 489 de 1.998
- Ley 715 de 2.001

- Ley 1.176 de 2.007
- Decreto 2.274 de 1.991
- Decreto 2.980 de 2.004
- Decreto 028 de 2.008
- Sentencia C-141 de 2.001, Corte Constitucional
- Reglamento 1 de 2.003, Consejo Nacional Electoral
- Resolución 1.057 del 13 de julio de 2.006, Consejo Nacional Electoral