

## **Formas de gobierno local en Norteamérica; variedad a diferente escala**

Por: Jaime Villasana Dávila<sup>1</sup>

Artículo publicado en la revista electrónica EPIKEIA de la Universidad Iberoamericana, Campus León, Guanajuato. Número 11, Verano 2009. Disponible en; <http://www.leon.uia.mx/Epikeia/numeros/11/EPIKEIA11-Formas%20de%20gobierno.pdf>

### **Resumen**

Los gobiernos locales de EE.UU. presentan una rica diversidad en lo referente a la estructura administrativa-gubernamental, no obstante México y Canadá contribuyen a ampliar el menú de opciones. En los tres países norteamericanos también existe una marcada diferencia en la consolidación del marco institucional de los gobiernos locales, siendo los mexicanos quienes enfrentan los mayores retos, a pesar de la tenencia de un marco legal que permite implementar reformas innovadoras para organizar y administrar el gobierno. Por su parte las constituciones canadienses y estadounidenses, tanto nacionales como provinciales y estatales respectivamente, ofrecen una libertad política que permite a ciudades, condados, villas y comunidades definir y seleccionar (con sus ventajas y desventajas) el modelo de gobierno que consideran les ayudará a enfrentar mejor sus retos, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos definidos por la normatividad. El reto constante en Norteamérica, saldado al momento en Canadá y EE.UU., es hacer congruente la heterogeneidad de las regiones con la legislación existente (no imposición), de modo que ello promueva el fortalecimiento institucional del gobierno local para dar certidumbre en el ofrecimiento y continuidad de los servicios públicos y de una gobernabilidad armónica.

### **Marco General**

Los gobiernos locales de Norteamérica (Canadá-EE.UU.-México) poseen en la actualidad una rica variedad en lo referente a las formas de gobierno local. Esta diversidad incorpora diferencias históricas constitutivas en el cuerpo de gobierno y su interacción, así como novedosos cargos administrativos u organizacionales los cuales, en algunos casos, dan vida a nuevas formas de operar el gobierno.

---

<sup>1</sup> El autor es Director Operativo de ICMA-Latinoamérica. Es Licenciado en Mercadotecnia por el ITESM-Campus Monterrey. Obtuvo la Maestría en Administración Pública por el IIDE. Es candidato a Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco. Esta colaboración se basa en la ponencia presentada en el VII Congreso Vasco de Sociología y Ciencia Política, 15-16 de Febrero de 2007. Bilbao, País Vasco, España.

Presentes con disparejos grado de presencia e intensidad en los tres países, las formas de gobierno a describir tienen un impacto directo en la consolidación del marco institucional y democrático de los gobiernos locales de Norteamérica, insertándose en cercos legales con características muy heterogéneas. En las Constituciones de Canadá y EE.UU., por ejemplo, la palabra “Municipio” ni siquiera es mencionada porque el tema de los gobiernos locales es competencia exclusiva de las Provincias y Estados, respectivamente. Incluso en las Constituciones locales la referencia es mínima. Citemos por ejemplo California, cuya Constitución le dedica un solo artículo (el 11) e inexistiendo una ley municipal específica, detallándose los pormenores en varias normas secundarias<sup>2</sup>. En Canadá acontece algo similar; la Constitución de la provincia de British Columbia solo menciona en una ocasión las palabras “municipality” y “local authority” (artículo 16), aunque posee una ley exclusiva para el gobierno municipal/local denominada *Local Government Act*.

En México el contenido jurídico es muy abundante. Su Constitución dedica un extenso artículo (el 115) para definir las reglas que dan vida a los municipios y a las cuales deben apegarse los Estados<sup>3</sup>, quienes en sus respectivas Constituciones locales amplían y detallan (apartado o capítulo) sobre el tema. Y si lo anterior fuera poco, adicionalmente existe una Ley o Código Municipal. Bajo este entramado jurídico el municipio deja de ser en buena medida “libre”, tal como lo cita la Constitución federal, asfixiando con ello a muchos municipios

---

<sup>2</sup> Las leyes de California pueden consultarse en el siguiente sitio Web <<http://www.legislature.ca.gov/>> sección *Laws and Constitution*. [consulta; 6 de Abril 2009].

<sup>3</sup> La primera parte del artículo 115 cita textualmente: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”.

con alto grado de consolidación institucional que bien pudieran explorar otros senderos organizacionales o constitucionales.

La clasificación de las formas de gobierno local presentado a continuación toma como elemento principal clasificatorio la conformación del cuerpo de gobierno local y la norma jurídica que da sustento legal a su forma de gobierno. En este sentido se usa como referencia principal las definidas por la *Nacional League of Cities* (NLC) y la *Internacional City/County Management Association* (ICMA), las cuales definen cuatro y cinco formas de gobierno local<sup>4</sup>, respectivamente. Quien esto escribe incluye seis para los tres países norteamericanos: a) Cabildo-Alcalde; b) Ayuntamiento c) Cabildo-Gerente; d) Comisión; e) Asamblea; y f) Propias de los grupos nativos.

#### **a) Cabildo-Alcalde**

En esta muy conocida forma de gobierno, aplicable sólo para Canadá y EE.UU.<sup>5</sup>, existen dos figuras principales; los *Council Members o Councillors* (Miembros del Cabildo, Concejales o Regidores – término usado en México) y el *Mayor* (Alcalde).<sup>6</sup> Para el caso de Canadá, el *Mayor* también es denominado *Reeve* y los *Councillors* son adicionalmente conocidos como *Aldermen*.

---

<sup>4</sup> La NLC maneja las siguientes clasificaciones: Cabildo-Alcalde, Cabildo-Gerente, Comisión y Asamblea. ICMA incorpora a estas cuatro formas la de Asamblea Representativa.

<sup>5</sup> En México dejó de existir esta forma de gobierno en Enero de 2005 cuando el Estado de Sinaloa incluyó en el cuerpo de gobierno municipal la figura del Síndico. Ahora todos los Estados incluyen a esta figura y por lo tanto se clasifican en “Ayuntamiento”.

<sup>6</sup> Es conveniente mencionar que en algunas ciudades de EE.UU. el Contralor Municipal (o de la ciudad), el Sheriff y otros cargos locales, son electos directamente por los ciudadanos y este hecho los convierte en autoridad electa responsables de un tema o tópico en particular. No obstante no son considerados estrictamente como parte del cuerpo del gobierno o decisorio de aspectos generales de la comunidad.

En estos países ambos actores poseen muy variadas funciones, destacando las de legislar y crear ordenamientos y normas operativas/administrativas para el gobierno. Los *Council Members* o *Councillors* pueden ser electos por distrito y/o representación proporcional, se permite la reelección (limitada o ilimitada según lo dicte la ley) y la duración de sus cargos generalmente va desde un año hasta los cuatro.

Por su parte, el *Mayor* puede ser electo de forma directa (el ciudadano vota) o indirecta (los *Council Members* o *Councillors* eligen al Alcalde). Su función suele ser ejecutiva y/o legislativa dependiendo de la ciudad, pueblo o municipio. Por lo general existe la reelección para este cargo. De acuerdo a una encuesta patrocinada por ICMA en 2002, en EE.UU. el 38% de las comunidades (municipio, ciudad, pueblo) opera bajo esta forma de gobierno<sup>7</sup>.

Cabe mencionar que en EE.UU. y Canadá existe otro orden de gobierno a nivel local, adicional al municipal (referido o existiendo también como “de la ciudad, del pueblo o villa”) y se trata del Condado o Regional (este último para el caso canadiense), estando conformado igualmente por un Consejo y un líder electo por los ciudadanos o por sus miembros tal como acontece en el caso canadiense y donde el Jefe del *County Council* es denominado *Warden*<sup>8</sup>. Sus atribuciones (algunas extra –jurisdiccionales) se enfocan mayormente al ámbito rural, carreteras, administración de la justicia. Sus formas de gobierno también

---

<sup>7</sup> Nelson, Kimberly L., *Structure of American Municipal Government*, Special Data Issue no. 4., Washington DC, ICMA, 2002, pp. 3-4.

<sup>8</sup> Swift, Nick. *Canada offers its people an array of local governments* [en línea], 6 de Julio de 2003, <[http://www.citymayors.com/canada/canada\\_locgov.html](http://www.citymayors.com/canada/canada_locgov.html)> [consulta; 4 de Enero 2007].

son variables, por ejemplo en EE.UU. algunos condados se gobiernan bajo el modelo de Consejo-Gerente (de Condado).

## **b) Ayuntamiento**

Esta forma de gobierno aplica exclusivamente en México y se conforma por tres cargos: Alcalde (o Presidente Municipal<sup>9</sup>), Regidores y Síndico<sup>10</sup>. Para algunos este modelo bien puede caber en la forma de gobierno Cabildo-Alcalde, pero el hecho de contar con el Síndico, una figura con una función exclusiva (representar jurídicamente al Ayuntamiento)<sup>11</sup>, obliga a incluir al Ayuntamiento como forma de gobierno. En la forma de gobierno Cabildo-Alcalde quien ejerce esta función es el Abogado (de la ciudad o pueblo) pero no es parte del Cabildo y por lo tanto no es un actor legislativo, aunque si puede llegar a ser una autoridad, según de la comunidad de que se trate.

Al igual que en la primer forma de gobierno explicada, el Alcalde tiene dos funciones; operar la ciudad y/o municipio y legislar en conjunto con los Regidores. Por su parte el Regidor tiene atribuciones para fiscalizar, revisar y legislar sobre las reglas y normas que habrán de regir el desempeño del gobierno. No tienen funciones ejecutivas.

Respecto al tema electoral municipal, en los 31 Estados mexicanos los Alcaldes son electos cada tres años por la ciudadanía y no pueden ser

---

<sup>9</sup> De hecho el nombre de “Presidente Municipal” es el que aparece en el artículo 115 de la Constitución nacional, en las estatales y demás leyes. El nombre de “Acalde” se utiliza por lo general en notas informativas y/o periodísticas.

<sup>10</sup> En algunos Estados se le denomina “Síndico Procurador” y puede haber más de uno.

<sup>11</sup> Para forjar una mejor idea del Síndico, acudamos al artículo 35 del Código Municipal para el Estado de Coahuila, el cual indica “El síndico es el integrante del Ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar y defender los intereses del municipio y representarlo jurídicamente”.

reelegidos. En esa misma votación se elige también a los Regidores y Síndico<sup>12</sup> mediante el sistema de “planilla”, en el cual el partido del Alcalde electo toma la mayoría de los cargos y deja un número menor para ser repartido entre los partidos perdedores. Este sistema aplica en 25 Estados y en los seis restantes<sup>13</sup> se tienen metodologías que pueden conformar la existencia de una mayoría de oposición dentro del Cabildo, tal como acontece en los congresos locales o el Federal.

El escenario general es una uniformidad de metodologías electorales y funciones operativas de los Regidores y Síndicos. Las pocas diversidades de fondo en estos temas se dan en los siguientes estados: a) Chihuahua, único Estado del país donde el Síndico es elegido por voto directo de los ciudadanos y por lo tanto debe realizar campaña político-electoral, tal como lo hace el Alcalde para ganar la confianza ciudadana; b) En Chihuahua y Baja California son los únicos Estados donde el Síndico tiene funciones de Contralor Municipal, funciones que en los otros 29 Estados descansan en un Contralor dependiente del Alcalde, convirtiendo a este último en “juez y parte” de la fiscalización, y c) Nayarit, estado que en Noviembre 2007 modificó su Constitución local (art. 107) y ley electoral para incorporar a los Regidores de Mayoría Relativa (RMR) y de Representación Proporcional (RRP), convirtiéndose en el único estado mexicano con este modelo electoral el cual fue aplicado por primera vez en la elección local de Julio de 2008<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> En algunos Estados pueden ser hasta tres Síndicos, dependiendo de la población en el municipio.

<sup>13</sup> Los Estados son; Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. Tomado de Villasana Dávila, Jaime., Elección de Regidores por Distrito: Un Paso Hacia la Auténtica Representatividad de la Sociedad en los Ayuntamientos Mexicanos, tesis de Maestría, 2004, pp. 66-67.

<sup>14</sup> Para conocer los resultados electorales visite <<http://prep.nay.org.mx/prepRegidores.aspx>> [consulta; 10 de Julio 2008].

### **c) Cabildo-Gerente**

En esta forma de gobierno tres son las figuras principales; Miembros del Cabildo, Alcalde y el Gerente (o Administrador) de la Ciudad, Pueblo, Municipio o Condado. Como en las dos formas de gobierno antes mencionadas, los miembros del Cabildo poseen funciones y atribuciones similares y el mayor cambio ocurre con el Alcalde, cuyas responsabilidades ejecutivas ahora descansan mayormente en el Gerente, una figura que ha evolucionado enormemente, generando con ello gran diversidad tanto en el nombre (el más conocido es *City Manager*)<sup>15</sup> como en sus funciones, según la jurisdicción o país del que se trate.

No obstante es preciso diferenciar entre dos términos; Gerente (*Manager*) y Administrador (*Administrator*). El primero forma parte fundamental de la forma de gobierno Cabildo-Gerente y sin él no existiría la misma. Aquí implica que el Gerente es nombrado por el Cabildo y el Alcalde, su cargo no está ligado a un período de gobierno sino a su desempeño, es un cargo independiente y con responsabilidades operativas y administrativas únicas dentro de la estructura gubernamental. En EE.UU. los ciudadanos de las comunidades usualmente votan en un referéndum si es que desean ser gobernados de esta manera. Esto da al nuevo cargo una legitimidad política, social y moral de gran envergadura, por lo que no se adopta como una mera figura administrativa u organizacional, sino como un actor principal dentro del cuerpo gubernamental

---

<sup>15</sup> En algunas ciudades de EE.UU., como Nueva York o Washington, se les denomina *Vice-Mayors*. En los pueblos se le denomina Gerente del Pueblo (*Town Manager*). En Inglaterra Secretario de la Comunidad (*Town Secretary*); en Australia Secretario Municipal (*Municipal Clerk*); en Nueva Zelanda y Holanda Secretario Permanente de la Comunidad (*Town Permanent Secretary*); en India Gerente de la Ciudad (*City Manager*); en Chile, Brasil y México Administrador Municipal.

de la comunidad. El Administrador por su parte es un asistente operativo dependiente del Alcalde que le ayuda a administrar y manejar el gobierno. El titular del cargo puede estar o no ligado a un período gubernamental (algunos duran décadas en sus cargos), informa y rinde cuentas al Cabildo previo acuerdo con el Alcalde y posee autonomía operativa limitada.

Hoy existen diversos grados de “pureza” tanto del Gerente como del Administrador. En algunas ciudades o municipios le otorgan mayor autonomía a la figura (convirtiendo al Alcalde en un “Alcalde débil” como suele llamársele en EE.UU.) y en otras lo definen como apoyo al Alcalde<sup>16</sup> (Alcalde fuerte). Estos ajustes al marco conceptual y operacional de la figura pueden interpretarse como una mezcla o fusión para extraer los beneficios de ambos modelos (Cabildo-Alcalde y Cabildo-Gerente) con la finalidad de generar mayores y mejores resultados. Este fenómeno muestra diversos grados de dinamismo en EE.UU. y Canadá.

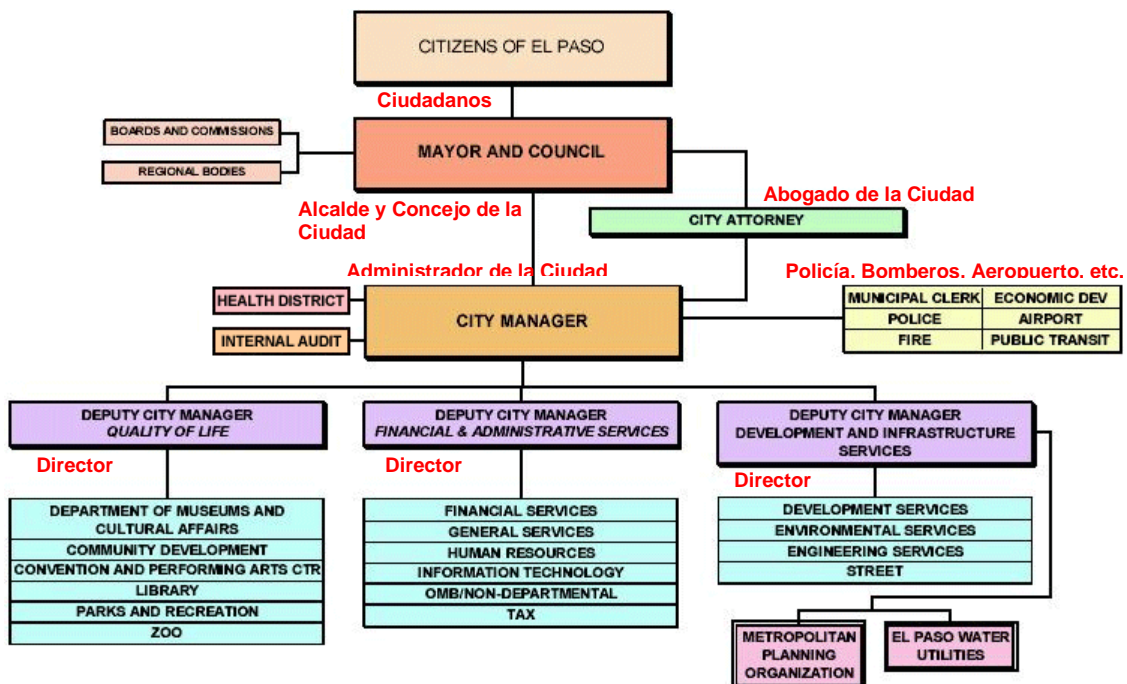
Las funciones generales de la figura, siempre bajo observación del Cabildo y del Alcalde, se resumen en las siguientes: a) Preparar el presupuesto (que se pondrá a consideración y aprobación del Cabildo); b) Reclutar y contratar al personal (bajo las políticas aprobadas por el Cabildo); c) Prestar sus servicios como asesor principal del Cabildo y Alcalde en todos los temas; d) Informar al Cabildo sobre las condiciones y necesidades futuras y hacer las recomendaciones consideradas convenientes; e) Dirigir y supervisar la

---

<sup>16</sup> Para una mayor inmersión respecto de la evolución de esta figura del gobierno local se recomienda ampliamente la lectura de PM Magazine, Introduction: Council-Manager Relations Through the Years, Washington DC, ICMA, Vol. 88, No. 6., Julio de 2006.

administración de todos los departamentos, oficinas y agencies del gobierno, excepto aquellas que por ley no le competan; entre otras.

Para ilustrar la ubicación de un Gerente dentro de la estructura gubernamental, a continuación se muestra el organigrama de la ciudad de El Paso<sup>17</sup>, Texas, EE.UU.;



En terrenos históricos, la figura del Gerente surge en EE.UU. como respuesta a las crisis sociales y políticas vividas en algunas de sus ciudades y comunidades a finales del siglo XIX, ello como consecuencia de la migración y de una revolución industrial que por esos años comenzaba a mostrar sus efectos en las ciudades (crecimiento acelerado, pobreza, escasez de recursos). Ello trajo consigo que se fuera moldeando la creación de una figura cuyo

<sup>17</sup> Tomado de su página Web <<http://www.elpasotexas.gov/directory.asp>> [consulta; 29 de Noviembre 2006].

objetivo sería dedicarse completamente a la procuración de altos índices de eficiencia en la operatividad gubernamental y lo más alejado posible de las influencias políticas.

Así pues, en 1904 el Concejo del pueblo de Ukiah, California, crea la figura del Jefe Ejecutivo (*Chief Executive Officer*), primer antecedente del Gerente. En 1908 la ciudad de Staunton, Virginia, crea el Gerente General (*General Manager*) y en 1912 se adopta por primera vez en la ciudad de Sumter, Carolina del Sur, mediante aprobación en referéndum de la nueva Carta de la Ciudad (*Charter*), la forma de gobierno Cabildo-Gerente<sup>18</sup>, que incluye la figura del Gerente de la Ciudad (*City Manager*).

Desde entonces, la forma de gobierno Cabildo-Gerente y la figura misma en sus diversas modalidades, se han extendido; en alrededor de 3 mil 400 comunidades y ciudades de Norteamérica. Según la *National League of Cities* (NLC) el 58% de las comunidades de EE.UU. opera bajo este modelo<sup>19</sup> y ello incluye a nueve de las treinta ciudades más grandes. La cifra resulta semejante con una encuesta de ICMA (asociación que agrupa a los *City Managers*); 53%<sup>20</sup>.

La figura tiene antecedentes en México como Administrador (como un cargo administrativo y no como forma de gobierno). En Tijuana operó de forma limitada un par de años (2002-2004) como Administrador Municipal pero fue

---

<sup>18</sup> Oficialmente se le conoce como Council-Manager, siendo su traducción Concejo-Gerente. Para fines de esta colaboración se superpone “Concejo” por la palabra “Cabildo”.

<sup>19</sup> National League of Cities, Form of Municipal Government [en línea], < [http://www.nlc.org/about\\_cities/cities\\_101/156.aspx](http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/156.aspx) > [consulta; 6 de Abril 2009].

<sup>20</sup> Nelson, Kimberly L., Op. Cit., p. 4.

eliminado por la siguiente administración (2004-2006) sin expresar razones contundentes para ello. La administración 2007-2010 la reinstauró y opera bajo el mismo formato creado (cargo administrativo) pero ahora con mayores responsabilidades al coordinar a un mayor número de dependencias municipales. Puede visualizarse el organigrama en <<http://www.tijuana.gob.mx/Organigrama/index.asp>> [consulta; 7 de Abril 2009].

En el Estado de Oaxaca existe también el cargo (Administrador Municipal) pero se activa únicamente cuando el Alcalde ha sido removido del cargo (artículo 87 de la Ley Municipal), es decir ambas figuras no actúan al mismo tiempo. En la delegación Miguel Hidalgo (Distrito Federal) existió un Gerente Delegacional (2003-2006) aunque fue eliminado de la estructura organizacional en el siguiente periodo de gobierno. El tercer caso ocurrió en Agosto de 2006 en el municipio de Texcoco (administración 2006-2009), Estado de México, al crearse la figura de Gerente Municipal, aunque su prueba de sobrevivencia será con el cambio de gobierno, a realizarse a finales de 2009<sup>21</sup>. En estos dos últimos casos el término usado no es estrictamente el correcto porque son cargos administrativos con funciones limitadas, quedando muy lejos del perfil tradicional utilizado en EE.UU. o Canadá, y mucho más de una forma de gobierno<sup>22</sup>. En caso de darse esta forma de gobierno en México entonces habría de incluirse una más a las aquí expuestas; Ayuntamiento-Gerente.

---

<sup>21</sup> Puede consultarse el cargo en <<http://www.texcoco.gob.mx>> sección “Gobierno”, subsección “Gabinete”, [consulta; 7 de Abril 2009]. También puede consultarse en el Bando de Policía y Buen Gobierno, capítulo VI, artículos 55-56.

<sup>22</sup> Para conocer con mayor detalle la figura en México consúltese a Octavio Chávez y Jaime Villasana Dávila, El Administrador Municipal y Su Viabilidad para México, IV Congreso IGLOM, 2005. <<http://www.iglom.org.mx>>.

#### **d) Comisión**

En el gobierno por Comisión se eligen Comisionados que operan como responsables de áreas o departamentos específicos y reunidos se convierten en un cuerpo legislativo de gobierno, por lo tanto poseen funciones ejecutivas y legislativas, algo no acontecido en las tres formas de gobierno hasta ahora analizadas. Uno de los Comisionados es seleccionado como “Jefe o Alcalde” y es quién preside las reuniones.

Un hecho ilustrador de la mezcla o fusión de las formas de gobierno, y por lo tanto amplificador de la sub-clasificación de las estructuras gubernamentales, es lo acontecido en la ciudad de Sunrise, Florida, la cual opera bajo la forma de gobierno Comisión-Gerente. En esta ciudad los Comisionados son electos por un término de cuatro años. En marzo de cada año se elige a uno de los Comisionados como *Deputy Mayor* (Vice-Alcalde) y todos ellos nombran un Gerente para operar el gobierno<sup>23</sup>.

Diversas fuentes afirman que la forma de Gobierno por Comisión se creó en Galveston, Texas, en 1901 luego de ser destruida por un huracán, sin embargo la *National League of Cities* cita en su página Web afirma que esta es la forma de gobierno más antigua en EE.UU., pero no indica alguna fecha de su creación. En la actualidad tan solo el 1.2% de las comunidades en EE.UU. mantienen esta forma de gobierno<sup>24</sup> y muchas de las que operaban bajo este

---

<sup>23</sup> Página Web de Sunrise, Florida, EE.UU. <<http://www.sunrisefl.gov/4cityc.html>> [consulta: 5 de Enero 2007].

<sup>24</sup> Nelson, Kimberly L., Op. Cit., p. 4.

modelo cambiaron a la forma de Cabildo-Administrador<sup>25</sup>. No se encontró evidencia de que este modelo existiera o haya existido en Canadá. En México definitivamente no existe por las razones ya citadas en el apartado de Ayuntamiento.

#### **e) Asamblea**

Respetando la clasificación de ICMA para este modelo, tenemos que el gobierno por Asamblea se subdivide en dos: i) Asamblea; cuando ciertos votantes eligen a un Cabildo de hombres selectos, quienes son los responsables de implementar las políticas públicas y ii) Asamblea Representativa; cuando los votantes seleccionan a algunos ciudadanos para que los representen en la Asamblea y todos los habitantes pueden participar en el debate, pero donde solo sus representantes pueden votar. En el primer caso solo el 5.6% de las comunidades en EE.UU. opera bajo esta forma de gobierno y en el segundo solo un 0.9%<sup>26</sup>. En Canadá y México, esta forma de gobierno no opera.

#### **g) Propias de los grupos nativos**

En Canadá la *Indian Act* (Ley India), no aplicable para los Inuit (popularmente conocidos como Esquimales), en su artículo 74 (*Elections Of Chiefs And Band Councils*) establece que el Jefe (*Chief*) de la tribu (electo por mayoría de sus miembros y/o de los concejales) y los Concejales (*Councillors*) son los integrantes del Concejo de la Tribu (*Council of the Band*), cuerpo de gobierno de la reservación. Durarán en su cargo dos años y habrá un Jefe por cada tribu

---

<sup>25</sup> The Handbook of Texas Online, Commission Form Of City Government [en línea], 6 de Junio de 2001, < <http://www.tsha.utexas.edu/handbook/online/articles/CC/moc1.html> > [consulta; 4 de Enero 2007].

<sup>26</sup> Nelson, Kimberly L., Op. Cit., p. 4.

y un Concejal por cada cien miembros<sup>27</sup>. Tanto el Jefe como los Concejales tienen funciones y responsabilidades propias. Bajo este escenario, haciendo a un lado las terminologías y siendo en extremo prácticos, las tribus indias canadienses utilizan la forma de gobierno Cabildo-Alcalde.

Respecto a EE.UU. la *American Indian Law* (Ley de Indios Americanos) y otras leyes federales, reconocen un tipo especial de soberanía a las tribus indias para gobernarse a sí mismas y a su territorio, pero siguen sujetas a estas disposiciones. No obstante, al interior de cada tribu existen características propias en el cuerpo de gobierno. Por ejemplo la *Cheyenne River Sioux Tribe* posee un *Tribal Chairman* (Jefe) y tres *Tribal Executives* (Ejecutivos tribales) que son; *Tribal Vice-Chairman* (Sub-Jefe), *Tribal Treasurer* (Tesorero) y *Tribal Secretary* (Secretario)<sup>28</sup>. Esta Nación Sioux posee seis distritos y cada uno de ellos posee su propio Concejo el cual nombra a representantes para la Tribu del Concejo (*Tribal Council*) donde también están el Jefe y los tres Ejecutivos tribales. Cada distrito agrupa a varias comunidades y estas poseen un Jefe, un Tesorero y un Secretario.

El gobierno en las tribus indias americanas y en sus comunidades posee una riquísima diversidad de formas e incluso algunas han optado por “occidentalizar” su estructura. Tal es el caso de la Nación Navajo (conformada

---

<sup>27</sup> Department of Justice of Canada, *Indian Act* [en línea], <<http://lois.justice.gc.ca/en/I-5/282498.html#rid-282504>> [consulta; 8 de Enero 2007].

<sup>28</sup> Cheyenne River Sioux Tribe [en línea], 5 de Enero 2007, <<http://www.sioux.org/>> [consulta; 8 de Enero 2007].

por 110 comunidades) que en 1991 reorganizó su gobierno y lo dividió en tres poderes; Ejecutivo, Legislativo y Judicial<sup>29</sup>, muy al estilo del régimen federal.

Finalmente, los grupos nativos de México no poseen “territorios” como acontece en EE.UU., debiendo incorporarse o ser absorbidos al sistema territorial de municipios gobernados por un Ayuntamiento. Recuérdesse que en 2001, durante las reformas a la Constitución federal para reconocer los derechos de los indígenas y concretar los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, los legisladores les negaron la posibilidad de organizarse territorial y gubernamentalmente conforme a sus costumbres.

Para suavizar la rigidez del régimen municipal mexicano, en algunos estados existen legislaciones que les facilita el acceso al poder local e incluso en Oaxaca la Ley de Usos y Costumbres (única en su tipo) trata de “ajustar” el Ayuntamiento a las particularidades de sus grupos indígenas aunque en ocasiones sin éxito, generando serios conflictos tanto intra-comunidad como entre comunidades. Otro caso lo es Sonora, cuya ley electoral (artículo 19) permite incorporar al Ayuntamiento un representante de la etnia asentada en el municipio, por lo que éste se conforma de cuatro figuras: Alcalde, Regidores, Síndicos y Regidor Étnico.

## **Conclusiones**

La clasificación de formas de gobierno local aquí expuesta, nutrida con los modelos clasificatorios existentes y con la estructura del cuerpo gubernamental

---

<sup>29</sup> Para más información visite la página web The Navajo Nation Government <<http://www.navajo.org>>

presente en los tres países de Norteamérica, es un claro reflejo de la diversidad socio-política prevaleciente en la región. Sobresale el caso de EE.UU., donde cinco de las seis formas de gobierno se hacen presente (excepto Ayuntamiento). Le sigue Canadá con tres (Cabildo-Alcalde, Alcalde-Gerente y forzosamente las propias de grupos nativos) y finalmente el caso mexicano con dos (Ayuntamiento y propias de grupos nativos).

El desarrollo de cada sociedad impacta ineludiblemente en la evolución del gobierno local y su configuración operativa y organizacional, el cual busca adaptarse a las necesidades comunitarias. Esto hace imposible homogeneizar la estructura del gobierno y establecer una clasificación definitiva, misma que puede ampliarse con sub-clasificaciones para cada forma de gobierno aquí presentado. Un esfuerzo relacionado con esto, realizado en EE.UU. y tan sólo para el modelo Cabildo-Gerente, fue el de los profesores Victor DeSantis y Tari Renner (2002: 102), pero una de sus conclusiones fue contundente; los gobiernos locales contemporáneos se están convirtiendo en entes cada vez más complejos que los ofrecidos por las categorías tradicionales de clasificación. En las primeras dos décadas del siglo XX el gobierno local sufrió una evolución importante que se reflejó con la creación del Gerente (*City Manager*, 1912) y en el gobierno por Comisión (1901). Sin duda, nuevos fenómenos socio-políticos conllevarán a nuevas clasificaciones en el futuro para la región norteamericana.

México comienza a dar muestra de querer explorar otras vías de estructurar y armar al gobierno municipal además del tradicional. En el ámbito electoral por

ejemplo hay un caso sobresaliente. A partir del 2008 en Nayarit los regidores son votados por distrito y no ya por planilla como acontece en el resto de los estados. En el tema que nos ocupa definitivamente la forma de gobierno “Alcalde-Gerente” no es viable porque la constitución sólo permite la de Ayuntamiento. Pero si es viable introducir o incorporar nuevas figuras operativas-administrativas que ayuden al Alcalde y Cabildo a cumplir de una manera más efectiva y eficiente con sus responsabilidades y las del gobierno municipal. El caso de Tijuana con el “Administrador Municipal” es un ejemplo de ello, lo lamentable es que ha sido el único caso hasta el momento y ello nos limita el obtener más información para realizar una mejor evaluación.

## **Bibliografía**

- Chávez, Octavio y Jaime Villasana Dávila, El Administrador Municipal y Su Viabilidad para México, IV Congreso IGLOM, 2005.  
<<http://www.iglom.org.mx>>.
- DeSantis, Victor y Tari Renner, City Government Structures: An Attempt at Clarification, Revista State and Local Government Review, Vol. 34, No. 2. Verano de 2002.
- Estado de Coahuila, Código Municipal,  
<<http://www.congresocoahuila.gob.mx>>
- Modelo de Artículos a introducir en el Reglamento Municipal para dar vida al Administrador Municipal. ICMA – Latinoamérica. Disponible en <http://www.icmala.org>

- National League of Cities, Form of Municipal Government [en línea], <  
[http://www.nlc.org/about\\_cities/cities\\_101/156.aspx](http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/156.aspx) > [consulta; 6 de  
 Abril 2009].
- Nelson, Kimberly L., Structure of American Municipal Government,  
 Special Data Issue no. 4., Washington DC, ICMA, 2002.
- Página web de Cheyenne River Sioux Tribe <<http://www.sioux.org/>>
- Página web de Department of Justice of Canada  
 <<http://lois.justice.gc.ca/en/l-5/282498.html#rid-282504>>
- Página web de ciudad El Paso, Texas  
 <<http://www.elpasotexas.gov/directory.asp>>
- Página web de International City/County Management Association  
 <<http://www.icma.org>>
- Página web de Legislatura estatal de California  
 <<http://www.legislature.ca.gov/>>
- Página web de National League of Cities <<http://www.nlc.org>>
- Página Web de Sunrise, Florida, EE.UU.  
 <<http://www.sunrisefl.gov/4cityc.html>>
- Página web The Navajo Nation Government <<http://www.navajo.org>>
- PM Magazine, Introduction: Council-Manager Relations Through the  
 Years, Washington DC, ICMA, Vol. 88, No. 6., Julio de 2006.
- Svava, James H. Two decades of continuity and change in american city  
 councils, Professor of Political Science and Public Administration  
 North Carolina State University, Commission by the National League  
 of Cities, 2003

<<http://www.nlc.org/ASSETS/AED3E653151A49D6BF0B975C581EFD30/rmpcitycouncilrpt.pdf>>

- Swift, Nick. Canada offers its people an array of local governments [en línea], 6 de Julio de 2003, <[http://www.citymayors.com/canada/canada\\_locgov.html](http://www.citymayors.com/canada/canada_locgov.html)> [consulta; 4 de Enero 2007].
- The Handbook of Texas Online, Commission Form Of City Government, 6 de Junio de 2001, <<http://www.tsha.utexas.edu/handbook/online/articles/CC/moc1.html>>
- Villasana Dávila, Jaime., Elección de Regidores por Distrito; Un Paso Hacia la Auténtica Representatividad de la Sociedad en los Ayuntamientos Mexicanos, tesis de Maestría, 2004.