



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

region@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora

México

Pineda Pablos, Nicolás

Una aproximación a la administración municipal comparada. Los casos de los gobiernos locales de
Austin y Hermosillo

Región y Sociedad, vol. IX, núm. 15, enero-junio, 1998

El Colegio de Sonora

Hermosillo, México

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10201505>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 0188-7408

Una aproximación a la administración municipal comparada. Los casos de los gobiernos locales de Austin y de Hermosillo

Nicolas Pineda Pablos*

Resumen: Este trabajo hace una breve descripción comparada de los gobiernos y administraciones locales de la ciudad de Austin, Texas, y del municipio de Hermosillo, Sonora. El propósito que mueve la comparación es revisar el grado de autonomía y los lazos y vínculos de control existentes en cada gobierno local tanto con respecto a los niveles estatal y federal de gobierno como con la ciudadanía de cada lugar. De este modo se revisan los aspectos del concepto de gobierno local, de la base legal, de la conformación del máximo órgano de gobierno, del ámbito sustantivo de funciones, la estructura financiera de ingreso y gasto y la participación electoral. La conclusión general es que el municipio de Hermosillo se denota por un lado estrechamente atado y controlado por el gobierno estatal y federal y, por otro, con una débil relación con la ciudadanía local. Se aprecia, sin embargo, en el aspecto electoral una fuerte intencionalidad de cambio con base en la alta participación electoral existente en Hermosillo.

Abstract: This work makes a brief comparative description of local governments and administrations of the city of Austin, Texas, and the municipality of Hermosillo, Sonora. The leading purpose is to review the extent of autonomy and control existing

* Profesor-Investigador del Programa de Estudios Políticos de El Colegio de Sonora. Se le puede enviar correspondencia a Obregón 54, Centro, Hermosillo, Sonora, C. P. 83000, tel: (62) 12-65-51 y 13-17-64, c. electrónico: npineda@imparcial.com.mx.

in each local government both in relation to state and federal governments and to local citizens. Thus the concepts of local government, legal base, the integration of the highest government unit, the range of substantive functions, financial structure of revenue and expenditure, and electoral participation are reviewed. The general conclusion is that the Hermosillo municipality shows up on the one side closely tied and controlled by state and federal governments and, on the other side, a very weak liaison to local citizenship. However a strong thrust towards change is perceived in the high extent of participation in local elections in Hermosillo.

Introducción

Las tendencias de reforma del Estado y de transición democrática que soplan en América Latina, invitan a un replanteamiento del municipio latinoamericano. El movimiento hacia una mayor descentralización, por una parte, y los reclamos de participación ciudadana y mejor gobernabilidad, por otra, apuntan a los gobiernos locales como una institución clave de los nuevos sistemas políticos que se están construyendo. La paradoja es que los municipios latinoamericanos, tal como se les ha conocido durante el siglo xx, discrepan bastante del perfil que se pinta de ellos en el nuevo diagrama de instituciones públicas más autónomas, liberales y democráticas. Por ello, se da una búsqueda de modelos, esquemas y parámetros que ayuden a configurar los nuevos gobiernos locales.

El propósito de este trabajo es hacer una aproximación descriptiva al estudio y comparación de las instituciones locales de gobierno entre los Estados Unidos y el municipio latinoamericano. Se busca identificar y comparar los conceptos y el funcionamiento de las instituciones y procesos claves en cada país. La comparación está orientada a resaltar e ilustrar la falta de autonomía y la dependencia existentes en el municipio latinoamericano en general.

Las proposiciones principales de este trabajo consisten, por una parte, en que el gobierno municipal latinoamericano ocupa,

comparativamente, un ámbito muy reducido de responsabilidades públicas y no constituye una entidad estratégica para el desarrollo local y, por otra parte, que las instituciones locales latinoamericanas están estrechamente controladas por los niveles superiores de gobierno, dentro de un esquema centralizador.

Los casos que se estudian son la ciudad de Austin, Texas, y el municipio de Hermosillo, Sonora. El principal motivo por el que escogí comparar estas dos ciudades son las semejanzas de ubicación geográfica y tamaño de población que tienen. Ambas ciudades están ubicadas cerca del paralelo 30 de latitud norte y tenían aproximadamente 550 mil habitantes en 1995. Además, ambas son capitales y constituyen centros de educación superior en sus estados. La gran diferencia es, por otra parte, que están ubicadas en países con niveles de desarrollo contrastantes y culturas diferentes.

El problema fundamental de los estudios comparativos de gobierno son las unidades de análisis. Sucede que muy frecuentemente los nombres son equívocos, las normas establecidas no se aplican y los comportamientos reales son esquivos. ¿Cómo comparar entonces gobiernos de dos países con historia, culturas e idiomas diferentes? ¿vamos a comparar las estructuras formales o los procesos reales? ¿cómo salvar las trampas epistemológicas, semánticas y culturales de la comparación de instituciones que nos son familiares con instituciones que nos son ajenas y extranjeras? El estudio comparado de los gobiernos está, pues, plagado de dificultades especiales.

Macridis (1981:52) reconoce que los inicios de los estudios comparativos de gobierno pasaron por la monografía. Esto implica básicamente la descripción en sus propios términos, pero a lado a lado, de las instituciones de gobierno que se busca comparar. Este primer enfoque o aproximación tiene la virtud de abrir nuevos campos y perspectivas de estudio, pero también la limitación de ser estático, ahistórico, que busca reflejar las características propias en el otro y que resulta, a fin de cuentas, en estudios "esencialmente no comparativos". Se reconoce así que los saltos de trapezio comparativos que se intentan en este trabajo a lo sumo tienden puentes conceptuales, despiertan la imaginación y provocan tormentas de ideas respecto de la realidad conocida, pero no cons-

tituyen per se comparaciones a fondo. La aspiración de este trabajo es, en todo caso, realizar un ejercicio heurístico de vinculación de términos y conceptos con todas las limitaciones señaladas. El análisis, la comparación y el contraste de los conceptos resultan en todo caso críticos para avanzar en el conocimiento de los gobiernos locales.

Perfil de las ciudades

Austin está ubicada en la región central de Texas, en una región escarpada en las márgenes del río Colorado. Fue fundada como capital del estado en 1839 y ha sido siempre un centro de gobierno. Esto se refleja en que la distribución de la ciudad tiene al edificio del capitolio como punto central de referencia y que, además, da una identidad arquitectónica propia a la ciudad. Un hecho relevante fue la fundación, en 1883, de la Universidad de Texas que vino a completar la personalidad demográfica, arquitectónica y urbana de Austin como una ciudad universitaria.

La ciudad de Austin está ubicada dentro del condado Travis que es ligeramente más grande que el área urbana de la ciudad y del cual es cabecera. Austin ocupa un área urbana bastante extensa, principalmente si se le compara con las ciudades mexicanas, debido a que dentro de sus límites existen porciones importantes de áreas verdes y al patrón de construcción de casas con terreno alrededor. En este trabajo, nos referiremos exclusivamente a lo que es de manera formal la ciudad de Austin, sin incluir los otros componentes de su área metropolitana.¹

¹ El área metropolitana de Austin comprende, además, a las ciudades vecinas Round Rock y Georgetown que, junto con Austin, constituyen un solo conglomerado urbano. Lo que se denomina el "área estadística metropolitana" de Austin, usada para estudios económicos y de mercado, incluye entonces a cinco condados (Bastrop, Caldwell, Hays, Travis y Williamson). Esto hace que la economía y mercado potencial de Austin, como cabecera de esta área metropolitana, sea más grande que lo que señalan las meras cifras de su población.

A partir de la década de los ochenta, con la instalación de la empresa Motorola, Austin se comenzó a transformar en un importante centro de alta tecnología. Más recientemente, se han establecido las empresas IBM y Dell Computers que han venido a diversificar las fuentes de empleo anteriormente dominadas por el gobierno y la universidad. En las décadas de los setenta y ochenta, su tasa de crecimiento anual fue superior al 3 por ciento y su población de acuerdo al censo de 1990 fue de 465,622.² En 1995, el 24 por ciento de la población empleada en el área estadística metropolitana trabajaba en el gobierno, el 27 por ciento en servicios y misceláneos, el 21 por ciento en el comercio y el 13 por ciento en la manufactura. La tasa de desempleo era de 3.6 por ciento, bastante inferior a la tasa del estado 6.1 y a la nacional de 5.4 para ese año. El ingreso promedio por hogar para 1995, fue estimado en 33,981 dólares anuales; mientras que por persona el ingreso estimado anual fue de 18,490 dólares anuales (The City of Austin, 1991:48).

La ciudad de Hermosillo, por su parte, fue fundada como hacienda en 1700; más tarde fue presidio militar durante el siglo XVIII. En el siglo XIX, se convirtió en un importante centro comercial y en 1879, se trasladó aquí la capital del estado de Sonora. Esto hizo que, al igual que Austin, Hermosillo se convirtiera en un centro de gobierno, lo que ha marcado su personalidad urbana con la construcción de palacios y edificios de gobierno. En 1942, se fundó la Universidad de Sonora que agregó a la ciudad la función de ser también un importante centro de educación superior para la región y que también ha dado chapa a la estructura y conformación demográfica, arquitectónica y urbana de la ciudad.

La ciudad de Hermosillo se ubica en el municipio del mismo nombre, del cual es cabecera y que comprende un territorio considerablemente más grande que el de la ciudad. No tiene, sin embargo, un área metropolitana que comprenda otras poblaciones con las cuales esté conurbada y que cuenten con su propio gobierno local. Existen, sin embargo, varias otras poblaciones menores

² Información tomada de la página en Internet de la ciudad de Austin: <http://www.ci.austin.tx.us>, marzo 1997.

dentro del territorio del municipio que son gobernadas y subordinadas a la cabecera municipal en calidad de comisarías o delegaciones municipales. Entre éstas están, principalmente, los poblados Miguel Alemán y Bahía Kino.

Un aspecto interesante es la gran diferencia que, a pesar de tener una población similar, existe en el área urbana que ocupan Austin y Hermosillo. Mientras que Austin se extiende en una área de 58 mil hectáreas, Hermosillo sólo ocupa 8.5 mil hectáreas, o sea que es una ciudad mucho más compacta y con mucho mayor densidad demográfica.

Tradicionalmente, la ciudad ha tenido varias industrias alimenticias (molinos harineros y panificadora) y de cementos (Cementos Mexicanos). La instalación de la planta Ford, a principios de la década de los ochenta, junto con la instalación de algunas maquiladoras, ha dado impulso a la industrialización de la ciudad.

En las décadas de los setenta y ochenta, las tasas de crecimiento demográfico de Hermosillo fueron superiores al 3 por ciento. En 1990, su población censal fue de 406,417 y la del municipio 558,858. En 1990, el 37 por ciento del producto interno bruto de la ciudad provenía del comercio, el 33 por ciento de los servicios, el 12 por ciento de la manufactura y el 2 por ciento de la agricultura. El total del producto interno bruto para la ciudad de Hermosillo fue estimado en 9,053 millones de pesos de 1970 (Garza y Rivera, 1994:109).

Génesis del gobierno local: ¿desde abajo o desde arriba?

Como primer paso de la comparación, revisaremos los conceptos de "condado", "municipalidad" y "gobierno de la ciudad" en el caso estadounidense, con los de "municipio" y "gobierno municipal" en el caso mexicano.

Primeramente, hay que apuntar que existe una dualidad de instituciones de gobierno local en los Estados Unidos: el condado y la municipalidad. El condado (county) es básicamente una subdivi-

sión del territorio del estado y una unidad legal y administrativa del gobierno estatal. Su función principal es ejecutar las leyes del estado (Learch y O'Rourke, 1988:11), recaudar los impuestos estatales y administrar la justicia del estado. La autoridad principal del condado es la "corte de comisionados" (commissioners court) compuesta de cuatro comisionados y el juez del condado, es decir de cinco miembros. Aunque en sus orígenes británicos las autoridades del condado eran designadas por el gobierno regional, la tendencia democratizadora de los Estados Unidos convirtió estas posiciones en puestos de elección. De este modo en la actualidad, el juez es elegido por los ciudadanos del condado, mientras que los comisionados son electos respectivamente por cada uno de los cuatro distritos (precints) en que es dividido el condado. Otros oficiales importantes de gobierno del condado son el alguacil (sheriff), el procurador (attorney), el agente fiscal (tax-assessor-collector), entre otros. Es importante señalar que el condado constituye la principal autoridad de las áreas rurales aunque comprende también y no deja de ser importante en las áreas urbanas. McCleskey (1982) señala que aunque el condado es formalmente una dependencia del gobierno del estado (creada desde arriba) y no tiene facultades para modificar su forma institucional, ha desarrollado una autonomía de facto fundada en la elección popular de la mayoría de los oficiales del condado.

Por otra parte, se llama municipalidad (municipality) a las corporaciones formadas por las comunidades locales, es decir, desde abajo. El término corporación deriva de la práctica del parlamento británico de otorgar a grupos de individuos el derecho de actuar legalmente como un solo "cuerpo" en la conducción de sus asuntos comunes. Estos derechos corporativos se otorgaban tanto a individuos que se asociaban por motivos económicos, como a las poblaciones libres que deseaban tener su propio gobierno (Leach y O'Rourke, 1988:67). La categoría de corporación municipal se obtiene principalmente de dos formas: por una ley de autogobierno (home rule act) o por ley general (Leach y O'Rourke, 1988:61). Las municipalidades con régimen de autogobierno corresponden normalmente a los centros de población con más de cinco mil habitantes. Mientras que los poblados pequeños, con

poca población, son generalmente municipalidades del tipo de ley general.

Una diferencia fundamental con el municipio mexicano o latinoamericano es que mientras éste se refiere principalmente a una división política del territorio, donde generalmente se comprende a varias poblaciones jerarquizadas en las categorías de cabecera, delegaciones, comisarías u otros nombres, la jurisdicción de las municipalidades estadounidenses comprenden exclusivamente a los territorios de las poblaciones, es decir, de las áreas urbanas o límites de la ciudad. Fuera de los límites de la ciudad pueden quedar áreas rurales o desarrollos suburbanos "no incorporados" a la ciudad y que por lo tanto son gobernados por el condado, o bien por otra "ciudad" diferente que, a pesar de estar adyacentes, constituye otra corporación municipal. En general, la creación y preservación de estas "ciudades" es una cuestión fiscal que depende la elección de los ciudadanos de la municipalidad en ciernes y no de una aprobación específica y legal de la legislatura local.

Por lo que respecta a México, el "municipio libre" es definido como la "base de la división territorial y de la organización política y administrativa" de los estados.³ Con base en este concepto, cada legislatura estatal decide en la práctica la dimensión geográfica y las características demográficas, económicas y urbanas que deben de tener sus respectivos municipios.⁴ Puede verse entonces que una diferencia fundamental entre la municipalidad estadounidense y el municipio mexicano es la concepción que se tiene del territorio.

Comparando entonces las instituciones de los dos países, puede verse que existen diferencias esenciales entre la municipalidad estadounidense y el municipio mexicano. El municipio mexicano comprende tanto áreas rurales como urbanas ya que se identifica como la subdivisión política del territorio de un estado; por ello, puede decirse que se equipara fundamentalmente al condado

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, primer párrafo.

⁴ Para una revisión de las características de los municipios en los diversas entidades de la república mexicana, véase Pineda Pablos (1994).

estadounidense. Sin embargo, teniendo en cuenta que los municipios mexicanos también están facultados para regular y planear el suelo urbano y que están orientados a la prestación de algunos servicios locales puede decirse más bien que el municipio mexicano conjuga funciones tanto del condado como de la municipalidad estadounidenses.

Lo que la institución de municipio mexicano perdió en alguna etapa de su evolución histórica es el carácter de iniciativa local de una comunidad. En México, todo municipio es invariablemente una creación o concesión especial de las legislaturas estatales. Se ha desvirtuado la decisión de abajo hacia arriba de una comunidad de constituirse como su propio gobierno para los asuntos locales por medio de una corporación municipal, una vez que se llenan los requisitos legales para ello. Tenemos entonces que de origen, la concepción del municipio mexicano está más vinculada a los niveles “superiores” de gobierno que a su comunidad o sociedad local.

Ley fundamental ¿exclusiva o genérica?

La dependencia señalada en el concepto mexicano de municipio se confirma con la revisión de la base legal de cada institución de gobierno local. La base legal del gobierno de la ciudad de Austin es su propia ley o constitución denominada carta de la ciudad (City Charter). Dicha carta fue sometida, en su momento, a la aprobación de la mayoría de los votantes de la ciudad. Su primer artículo es significativo ya que comienza con el texto: “Nosotros los ciudadanos de Austin, en reverencia a la dignidad y enriquecimiento de todo el pueblo, ordenamos y establecemos esta carta para asegurar la prosperidad económica, ambiental y cultural en toda nuestra comunidad”. De acuerdo a este texto la ciudad es creada como “cuerpo político” por los mismos ciudadanos con base en leyes generales del estado en esta materia; no es por lo tanto una concesión o creación particular de la legislatura u otra entidad superior. La carta vigente actualmente es el producto de la revisión que se hizo y aprobó en la elección del 31 de enero de 1953. Posteriormente ha sido objeto de varias enmiendas. Esta carta define la

forma de gobierno que adopta la ciudad, así como las elecciones, las iniciativas y referendums, la administración, las finanzas, los impuestos, el personal, la planeación, las franquicias y servicios públicos y previsiones generales.

El municipio de Hermosillo, por su parte, no cuenta con un estatuto o ley propia que defina la personalidad y características básicas del gobierno local. La ley básica que lo rige es la Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora, aprobada por la legislatura del estado el 24 de enero de 1984, que rige a todos los municipios del estado. Esta ley contiene disposiciones sobre la división municipal del estado, la integración, instalación y funcionamiento de los ayuntamientos, así como las facultades y obligaciones del ayuntamiento, del presidente municipal y otros funcionarios municipales. Se refiere también al régimen administrativo, al patrimonio municipal y a la desaparición y suspensión de ayuntamientos. Esta ley orgánica establece que los municipios son "personas de derecho público", investidos de personalidad jurídica que manejan su patrimonio según lo determine la ley, con plena capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos de su competencia.⁵

Puede asentarse por lo tanto que la no existencia de una constitución o estatuto local en Hermosillo constituye un indicador de dependencia y sujeción al nivel estatal de gobierno. No existe por esto un régimen legal propio de la ciudad ni tiene ningún control sobre la normatividad y los ordenamientos que rigen los asuntos urbanos.

Organización del gobierno: ¿cuestión local o forma general?

Un elemento de autonomía es el grado de control que tienen las comunidades locales sobre la estructura y diseño de su gobierno

⁵ Gobierno del Estado de Sonora, Ley Orgánica de la Administración Municipal, art. 3o. aprobada el 24 de enero de 1984.

local. Esto se refiere a si pueden modificar, variar, ajustar o innovar la forma que adopta el gobierno local. No se trata tanto de escoger entre las grandes divisiones de gobierno monárquico o republicano, democrático o no, que ya están definidas en la constitución general, sino que, dentro de dichas características, se hagan ajustes e innovaciones de acuerdo a las circunstancias y sentir de la ciudadanía local.

En el caso de Austin la carta de la ciudad define la forma de gobierno como de "alcalde con administrador".⁶ Esta forma de gobierno consiste en que el consejo es la máxima autoridad para la toma de decisiones y la adopción de políticas, pero contrata o designa a un administrador profesional para la dirección y conducción diaria de la administración municipal. Por lo tanto, mientras que los miembros del consejo son electos por el voto popular, este administrador no es electo, sino designado por el consejo con base en criterios técnicos. Para ello, los consejos frecuentemente recurren a la contratación de profesionales fogueados en otras ciudades o regiones del país.

El consejo de la ciudad de Austin está compuesto de siete miembros de los cuales el primero tiene el carácter de alcalde y el resto de los puestos están numerados del uno al seis. El consejero número uno tiene además el carácter de suplente del alcalde. Cada uno de los puestos es elegido de manera independiente para periodos de tres años. Hay posibilidad de reelección, pero sólo por un segundo periodo. No se elige la totalidad del consejo al mismo tiempo, sino que un año son elegidos tres miembros, en el siguiente año son elegidos los otros tres y el alcalde y en un tercer año no hay elecciones. Cada miembro del consejo es elegido individualmente por todos los electores, es decir que no cuentan con distritos especiales a los que representen. Es importante señalar

⁶ Se distinguen tres formas principales de gobierno que adoptan las ciudades: (1) la fórmula de alcalde-consejo (mayor-council), con variedades de alcalde fuerte y alcalde débil según si el alcalde tenga facultad de nombrar a los jefes de departamento o si éstos son nombrados por el consejo; (2) la fórmula de consejo-administrador (council-manager); y la fórmula de comisión (commission). Véase Stedman, (1982:196-197).

también que la elección de los miembros del consejo es apartidista, o sea que la elección de consejeros no se hace con base en partidos políticos. Por ejemplo, en la elección local del 3 de mayo de 1997, se eligieron los ocupantes de los puestos de alcalde y de los puestos 2, 5, y 6 para los próximos tres años. Varios de los candidatos a dichos puestos, incluido el alcalde están buscando su reelección.

Dos aspectos que se toman muy en cuenta en la conformación del consejo de Austin son su representatividad en términos de género y de las minorías raciales. En este sentido, el consejo existente en marzo de 1997 estaba compuesto por cinco hombres y dos mujeres. La presencia de las mujeres en el consejo obedece no a una cuota, sino que responde al poder que efectivamente tienen las mujeres en las elecciones. En lo que respecta a la representación de las llamadas minorías raciales, hay que señalar que el alcalde es un hombre blanco y que de los seis miembros restantes, uno es calificado como "hispano" y otro como "africano-americano". Esta apertura a las minorías raciales hispana y negra se logró sobre la base de un acuerdo informal entre varios factores de poder de la ciudad después de las movilizaciones en favor de los derechos civiles y del movimiento chicano de la década de los setenta. En este acuerdo se pactó que el lugar 5 del consejo sería ocupado en lo sucesivo por un hispano y el lugar 6 por un africano-americano. Anteriormente, siendo los puestos elegidos por toda la ciudadanía (donde los blancos son la mayoría), era difícil que saliera electo un representante de las minorías. Hay que señalar que estas cuotas son objeto de gran controversia. De hecho existen movimientos importantes, incluso de las minorías, para modificar esta estructura ya sea en el sentido de eliminar las cuotas como limitativas o de implantar un sistema de representación por distritos.⁷

El consejo de Austin se reúne en sesión regular los días jueves de cada semana, a las 13:00 hrs., en la cámara del consejo de la ciudad. Estas sesiones son abiertas al público y su agenda es

⁷ Entrevista realizada por el autor al consejero Gus García el 27 de marzo de 1997 en Austin, Texas.

anunciada con anticipación en boletines de prensa y por Internet. El autor de este trabajo pudo constatar que las sesiones se llevan a cabo regularmente, que a ellas asiste un público de dos o tres docenas de personas y que en ellas participan (o sea que se les da la palabra por tres minutos) diez o quince personas por sesión. Cada punto es votado independientemente y las votaciones, generalmente, son divididas. Dichas sesiones duran normalmente ocho horas, con un intermedio de una hora. Además hay sesiones especiales y de subcomités en otros días de la semana.⁸ Aún con todo esto, el trabajo de consejero no se considera un trabajo de tiempo completo y se espera que tenga otros medios de subsistencia adicionales.

Por lo que respecta a Hermosillo, la forma de gobierno es conocida como ayuntamiento, también llamado cabildo, según es definido tanto por el artículo 115 de la constitución mexicana, como por la Constitución Política del Estado de Sonora y por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sonora. Este órgano de gobierno está compuesto por un presidente municipal, que preside las sesiones, un síndico, que es el representante legal del municipio, y un número variable de regidores. El funcionamiento de los ayuntamientos mexicanos puede denominarse como de "alcalde fuerte" ya que el presidente municipal es fijo y no sólo está al frente del ayuntamiento, sino también de la administración municipal.

Al mes de abril de 1997, el ayuntamiento de Hermosillo estaba conformado por un presidente municipal, un síndico, trece regidores de mayoría relativa y cinco regidores según el principio de representación proporcional, lo que hace un total de 20 miembros. Todos ellos fueron electos para un periodo de tres años de 1994 a 1997 y no hay reelección. De los 20 miembros, tanto el presidente municipal, como el síndico y los trece regidores de mayoría relativa pertenecen a la planilla presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que ganó las elecciones municipales de 1994. De los cinco regidores de representación

⁸ El autor asistió como observador no participante a las sesiones de los días 20 y 27 de marzo de 1997. Véase Austin American-Statesman, julio 19, 1995.

proporcional, dos pertenecen al Partido Acción Nacional (PAN), dos al Partido del Trabajo (PT) y uno al Partido de la Revolución Democrática (PRD). En lo que respecta a la representación femenina, el ayuntamiento cuenta con seis mujeres, todas ellas regidoras, de las cuales cuatro son de representación proporcional (PAN, PT y PRD) y sólo dos son del PRI. Puede decirse que los regidores representan a la ciudadanía en su conjunto, o en todo caso a un partido político particular, pero no representan formalmente a un distrito o subdivisión territorial.

Las sesiones del cabildo hermosillense, aunque la ley dice que deben de ser mensuales y públicas, se llevan cabo de manera irregular sin tener día fijo para ello, en una sala de juntas que no favorece la presencia ni la participación del público. Al menos durante la administración 1994-1997, no se acostumbró la participación de ciudadanos ajenos al cabildo y todo se conduce de manera ejecutiva, expedita y formal. Las votaciones son generalmente unánimes y sin mayores discrepancias. La sesión a la que asistió el autor de este trabajo duró exactamente una hora.⁹

Con base en lo apuntado, mientras que la ciudad de Austin tiene cierto grado de flexibilidad y margen en el diseño del gobierno local, el municipio de Hermosillo tiene una forma rígida definida a nivel nacional por la constitución de México y reproducida a nivel local por la constitución estatal y la ley orgánica respectiva. De acuerdo a esto, la forma del gobierno local de Hermosillo no puede ser modificada o ajustada a voluntad de la ciudadanía local.

La diferencia de veinte a siete en el número de miembros de los cuerpos colegiados no implica necesariamente un grado más alto de representatividad de la comunidad. A pesar de que el ayuntamiento de Hermosillo cuenta con más miembros, no por ello se da más deliberación o debate dentro del ayuntamiento. Se denota en este caso que el presidente tiene control pleno sobre los asuntos y la sesión misma y que los regidores pertenecientes al parti-

⁹ El autor asistió en calidad de observador no participante a la sesión de cabildo del 12 de abril de 1997; además se entrevistó a los regidores Refugio Barba, Humberto Ceceña y Mónica Soto.

do del presidente actúan y votan en bloque invalidando e impidiendo de hecho el debate de los asuntos y la decisión abierta sobre los problemas. Más que una forma colegiada de decidir lo que se tiene es un cuerpo convalidador de las iniciativas y decisiones del presidente municipal.

Por lo que respecta a la participación de la ciudadanía, pudo observarse que en el cabildo de Hermosillo no se propicia ni alienta la presencia y participación de la ciudadanía en sus sesiones. Tanto el lugar donde se realizan las sesiones como la variabilidad de la fecha y hora para llevarlas a cabo no estimulan la participación ciudadana. Esto se corrobora al observar que, aunque la ley establece que las sesiones son abiertas, las autoridades municipales no hacen invitación expresa a participar en ellas y de hecho las sesiones son realizadas prácticamente sin público presente.

Funciones sustantivas: ¿estratégicas o marginales?

La autonomía del gobierno municipal tiene sentido sólo en función de las responsabilidades y funciones que lleva a cabo. La capacidad de un gobierno está definida entonces por la dimensión y trascendencia de las funciones que desempeña. A fin de poder visualizar someramente la dimensión de las responsabilidades de cada gobierno local recurriremos a la estructura orgánica. Esta estructura nos señala los departamentos en que se subdivide la administración municipal y nos da indicios sobre las principales funciones que se llevan a cabo. Sin embargo, esta división en órganos administrativos puede ser engañosa si éstos no se ponderan con los recursos de que disponen. Para evitar caer en la falacia de la mera nomenclatura, se incluye en cada departamento la cantidad de recursos humanos con que cuenta cada área administrativa. Esto nos permite una idea más afinada de la dimensión e importancia de las funciones que ejerce cada gobierno.

Al comparar las administraciones de Austin y Hermosillo, contrasta primeramente la gran diferencia existente en la dimensión de cada una. Austin maneja casi el doble de funciones y cuenta con más del triple de personal que Hermosillo. Las funciones de la ciu-

dad de Austin pueden dividirse en dos grupos: aquellas que de algún modo resultan equiparables a las de Hermosillo y aquellas que no cuentan con la función correspondiente en la contraparte.

Entre las funciones que desempeñan los dos gobiernos están, además de las funciones administrativas típicas de dirección, recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales y control, las siguientes funciones sustantivas: seguridad pública, obras públicas, fomento del bienestar familiar, parques (forestación) y deporte. Es revelador que, en el caso de Hermosillo, algunas funciones que pueden considerarse fundamentales como "desarrollo urbano" y "servicios públicos" no aparecen desglosadas, sino que son agrupadas como funciones genéricas. Puede suponerse que estas funciones genéricas corresponden a los servicios de recolección de basura (residuos sólidos), parques y recreación, y bomberos de la ciudad de Austin.

Por otra parte, hay tres casos de funciones duales o compuestas de la ciudad de Austin de las cuales una tiene correspondiente en el municipio de Hermosillo, pero la otra no. Este es el caso de las funciones de "obras públicas y transporte", "salud y servicios humanos" y de "vivienda y servicios comunitarios" que existen sólo parcialmente en Hermosillo ya que transporte público, salud y vivienda no son desempeñadas por el gobierno municipal de Hermosillo.

La comparación del personal en listas de funciones equiparables nos da pautas para ponderar la importancia que tiene cada función en cada caso. En este grupo de funciones la ciudad de Austin ocupa más del doble de personal que el municipio de Hermosillo. Esta proporción de dos a uno se aprecia también en la función de Policía o Seguridad Pública, que es la más importante en ambos casos (véase cuadro 1).

Por otra parte, la ciudad de Austin tiene a su cargo una importante lista de funciones, que no existen en el municipio de Hermosillo. Entre estas funciones destacan el servicio de energía eléctrica, los servicios de agua potable y drenaje, el servicio de bibliotecas públicas y la propiedad y administración del aeropuerto local y de un centro de convenciones. Aunque esas funciones o servicios existen de hecho en la ciudad de Hermosillo, son desem-

Cuadro 1

Listados independientes de funciones existentes en ambos gobiernos y personal empleado en 1996

Austin, Texas		Hermosillo, Sonora	
Departamento	Personal	Dependencia	Personal
Alcalde y consejo	16	Cabildo	22
Legal	84	Sindicatura	38
Oficina del administrador	31	Asuntos jurídicos	9
Oficial mayor (City Clerk)	121	Presidencia	9
Recursos humanos	113	Comunicación social	14
Sistemas de información	112	Secretaría del Ayuntamiento	139
Auditor de la ciudad	27	Oficialía mayor	748
Desarrollo, revisión e inspección	167	Contraloría	38
Servicios financieros presupuesto, compras y flota	562	Tesorería	145
Planeación, medio ambiente y conservación	102	Programación y presupuesto	45
Servicios de apoyo a infraestructura	108	Forestación urbana	276
Obras públicas y transporte*	549	Desarrollo urbano y obras públicas	308
Policia	1,392	Seguridad pública	680
Corte municipal	170	Servicios públicos	548
Residuos sólidos	353	DIF (Desarrollo Integral de la Familia)	39
Parques y recreación	1,123	Organización social	57
Bomberos	899	Instituto del Deporte y la Juventud	75
Servicios a usuarios	194		
Salud y servicios humanos*	1,139		
Vivienda y servicios comunitarios*	48		
Total	7,310	Total	3,190

Fuente: Información proporcionada directamente por los departamentos de recursos humanos de los respectivos gobiernos locales.

* Funciones que son sólo parcialmente equiparables ya que contienen un elemento (transporte, salud y vivienda) que no se prestan en Hermosillo.

peñadas por dependencias federales o del gobierno del estado, o bien, en algunos casos, son prestados por el sector privado o por asociaciones civiles. Por ejemplo, el fomento económico es desarrollado principalmente por el gobierno estatal; el aeropuerto de Hermosillo es manejado por Aeropuertos y Servicios Auxiliares que es un organismo federal; las bibliotecas existentes son estatales, federales o privadas; el agua potable es suministrada por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado dependiente del gobierno del estado y el transporte público es concesionado por la Dirección de Transporte dependiente del gobierno del estado, por citar sólo algunos casos (véase cuadro 2).

En total, la ciudad de Austin, sumando todas los departamentos, emplea un total de 10,595 personas, mientras que el personal del municipio de Hermosillo es de sólo 3,190 en el año de 1996. De este modo, la dimensión total del gobierno de la ciudad de Austin, con base en el indicador de personal ocupado, es tres veces más grande que el municipio de Hermosillo.

De la comparación burda de los organigramas y de las estadísticas de personal de los dos gobiernos locales puede asentarse que el campo de acción de la ciudad de Austin es considerablemente mayor que las funciones que desarrolla el municipio de Hermosillo. Cualitativamente, se aprecia también que las funciones de la ciudad de Austin pueden ser consideradas más estratégicas para la economía y el bienestar local. Las funciones de Hermosillo, por el contrario, no incluyen aspectos claves para la economía como son el agua potable y el transporte público. Las funciones que desempeña el municipio de Hermosillo en su mayoría están a cargo de otros niveles de gobierno, lo cual es un signo de centralización, o, en algunos casos, están en manos de la iniciativa privada.

De este modo, el contraste entre las dimensiones de los dos gobiernos locales refleja la proporción relativa que tienen los diferentes niveles de gobierno en cada sistema gubernamental, así como el grado de descentralización o centralización existente en cada país. Mientras que en los Estados Unidos los gobiernos locales son los que emplean la mayor cantidad de personal público, en México los municipios son los gobiernos relativamente más reducidos en número de personal.

Cuadro 2

Funciones existentes sólo en Austin y su personal en 1996

Departamento	Personal	Entidad encargada de la función en Hermosillo
Fomento a negocios pequeños y minorías	13	Gobiernos del Estado y Federal
Aviación (Aeropuerto de la ciudad)	200	Administración paraestatal federal
Vinculación con el Hospital Brackenridge	19	(Salud) Estado, federación, sector privado
Bibliotecas	333	Gobierno del Estado
Centro de Convenciones	178	No existe
Servicios Médicos de Emergencia	214	(Cruz Roja) Asociación civil
Electricidad	1,195	Administración paraestatal federal
Agua y drenaje	957	Organismo descentralizado del Estado
Alcantarillado	176	Organismo descentralizado del Estado
Transporte urbano (ver cuadro 2 junto con obras públicas)		Dirección General del Gobierno del Estado
Salud (ver cuadro 2 junto con servicios humanos)		Gobierno federal, estatal o sector privado
Vivienda (ver cuadro 2 junto con servicios comunitarios)		Gobierno federal, estatal o sector privado
Total personal	3,285	

Fuente: La información de Austin fue proporcionada directamente por la Oficina de Recursos Humanos. La información de Hermosillo fue elaborada por el autor.

El presupuesto: ¿Recaudado o transferido?

Si bien la población de Austin y Hermosillo son comparables, las dimensiones de sus presupuestos contrastan por su descomunal diferencia. Mientras que para el año fiscal 1996-1997, la ciudad de Austin tiene un presupuesto operativo de 1,232 millo-

nes de dólares y un plan de gasto de capital por un total de 588 millones de dólares,¹⁰ el presupuesto ejercido por el municipio de Hermosillo para 1996, asciende a sólo 236 millones de pesos, lo que equivale, a la tasa de cambio de 7.50 que estuvo en vigor en dicho año, aproximadamente a 31.5 millones de dólares. Este marcado contraste puede ser imputable no sólo a las diferencias de las economías, sino también a la debilidad de la institución municipal en México.

La principal fuente de ingresos del presupuesto operativo de la ciudad de Austin son los ingresos (o "productos") de las empresas de los servicios de electricidad, agua, drenaje, y aeropuerto que en conjunto aportan el 65 por ciento del ingreso. El restante 35 por ciento corresponde a ingresos fiscales. Estos comprenden el impuesto a la propiedad (similar al predial aunque más amplio), los impuestos sobre ventas, las contribuciones por licencias, concesiones (también llamadas franquicias) y los derechos de recolección de basura, drenaje y un impuesto a hoteles y moteles. De acuerdo a esta estructura de ingresos, puede observarse que la ciudad de Austin sufraga su presupuesto fundamentalmente con ingresos de la localidad y que las empresas paramunicipales de los servicios públicos como electricidad y agua potable, que lejos de ser una carga financiera, contribuyen al sostenimiento del gobierno local.

Por lo que respecta a Hermosillo,¹¹ en el ejercicio de 1996 los rubros más importantes de ingresos correspondieron el 42 por ciento a "participaciones", que consisten en las transferencias que recibe el gobierno municipal de otros niveles de gobierno por diferentes conceptos. Le sigue en importancia el rubro de "impuestos" con el 27 por ciento.¹² Este corresponde a los ingresos fisca-

¹⁰ Toda la información vertida aquí fue obtenida de: The City of Austin, 1996-1997 Approved Budget. Budget Overview, publicado por el Financial Services Department de la Ciudad de Austin.

¹¹ La información financiera de Hermosillo fue tomada de: H. Ayuntamiento de Hermosillo, Cuenta Pública Municipal 1996, aprobada el 7 de marzo de 1997 por el Cabildo de Hermosillo, mimeo.

¹² En la junta de cabildo donde se aprobó la cuenta pública, se informó que el rubro de ingresos extraordinarios que no correspondía a la contratación de nueva

les que recauda el gobierno municipal. Al rubro de ingresos extraordinarios corresponde el 12 por ciento. En el 19 por ciento restante están incluidos los ingresos por derechos, los productos y los aprovechamientos. El reducido monto del porcentaje de estos ingresos nos da una idea de la reducida actividad empresarial del municipio que le redunde en productos; de que no tiene muchos servicios por los cuales cobrar derechos, y de que es muy bajo el control y rendimiento de las aprovechamientos y contribuciones especiales.

La comparación de los presupuestos de ingresos y de gasto nos muestra que el municipio de Hermosillo denota falta de autosuficiencia financiera al depender en un 42 por ciento de las participaciones que le transfieren otros niveles de gobierno. En cambio, la ciudad de Austin es totalmente autosuficiente de los ingresos que recauda de sus gobernados. En este caso, se aprecia que las empresas de la ciudad, principalmente las de electricidad y agua, juegan un papel muy importante en la aportación de ingresos para la ciudad. O sea que dichas empresas no sólo no son carga financiera para la ciudad sino que de hecho proporcionan fondos para las funciones generales de gobierno (véanse cuadros 3 y 4).

Por el lado del gasto, el ejercicio presupuestal de la ciudad de Austin está dividido en fondos. Cada fondo tiene como propósito sufragar los gastos de un área específica y está vinculado a una fuente de ingresos. El fondo general absorbe el 24 por ciento del gasto, se cubre con ingresos fiscales y de derechos y comprende la mayoría de las funciones asociadas directamente con el gobierno local, entre éstas están servicios como la policía, bomberos, parques y bibliotecas. Otros fondos son los destinados a las empresas de la ciudad, que contribuyen con la mayoría del ingreso, pero que también consumen la mayor parte del gasto operativo. Así la prestación del servicio de agua y drenaje gasta el 9 por ciento. El servicio de energía eléctrica junto con el gasto en combustible

deuda pública sino a bonificaciones y ajustes contables por reestructuración de la deuda heredada de años anteriores. Por lo tanto, este monto no corresponde a un ingreso real del ayuntamiento, sino sólo a descuento de deuda.

Cuadro 3

Estructura de ingresos de Austin y de Hermosillo

Austin Año fiscal 1996-1997		Hermosillo 1996	
Total presupuesto ingresos (millones de dólares)	\$1,217	Total cuenta de ingresos (millones de pesos)	236.3
Impuestos a la propiedad	11%	Impuestos	27%
Impuestos sobre ventas, licencias concesiones y otros	8%	Derechos	8%
Derechos por agua y drenaje	15%	Productos	2%
Derechos por servicio eléctrico	47%	Aprovechamientos	6%
Ingresos de aviación	3%	Contribuciones especiales	2%
Derechos por recolección de basura, drenaje e impuestos a hoteles y moteles	15%	Participaciones	42%
		Ingresos extraordinarios	12%
Suma	100%	Suma	100%

Fuentes: The City of Austin, 1996-1997 Approved Budget. Budget Overview, publicado por el Financial Services Department de la Ciudad de Austin, pp 6-7; y H. Ayuntamiento de Hermosillo, Cuenta Pública Municipal 1996 aprobada el 7 de marzo de 1997 por el Cabildo de Hermosillo, mimeo.

eléctrico consumen el 27 por ciento. Si comparamos la contribución del agua potable y de la energía eléctrica con sus respectivos ingresos, puede observarse que gastan menos de lo que contribuyen a los ingresos de la ciudad. Por último, el 26 por ciento del gasto operativo está destinado para el servicio de la deuda.

En el caso de Hermosillo, la cuenta pública de 1996 hace dos presentaciones o desgloses del gasto: una por objeto del gasto y la otra administrativa. Puede verse que, de acuerdo a la llamada clasificación por objeto del gasto, el gasto corriente absorbió el 76 por ciento de lo gastado, mientras que el pago de la deuda ocupó

el 19 por ciento y sólo 4 por ciento correspondió a gasto de capital, es decir a obra pública. Por otra parte, el desglose administrativo del presupuesto nos muestra que el 28 por ciento del gasto se destinó a departamentos administrativos entre los cuales se encuentran el ayuntamiento, sindicatura, presidencia, contraloría, comunicación social, programación y presupuesto, secretaría, tesorería, oficialía mayor y dirección jurídica. Después del gasto administrativo, el mayor monto de gasto correspondió servicios públicos que absorbió el 21 por ciento y a seguridad pública con el 13 por ciento. Según esta clasificación, a obra pública se destinó el 8 por ciento. Un 9 por ciento correspondió a una variedad de departamentos cuyas actividad están vagamente especificados; éstos son: organización social, forestación, deporte, el Instituto para el Desarrollo Integral de la Familia. Aunque no es propiamente una dependencia, destaca también por su monto, en el desglose administrativo, lo que se denomina "erogaciones extraordinarias" que corresponde principalmente al servicio de la deuda.

La comparación de las estructuras de gasto manifiesta que la mayor parte del presupuesto de Hermosillo se consume en gasto corriente y en el servicio de la deuda, mientras que, al menos en términos financieros, existe poca capacidad para realizar obras de infraestructura que impulsen el desarrollo urbano.

Las elecciones: el desgano y la esperanza

Es en las elecciones locales en donde Hermosillo manifiesta una superioridad sobre Austin, al menos en lo que se refiere a participación de la ciudadanía en las urnas. Quizá, esta elevada participación nos da la pauta de que se está abriendo paso, desde la sociedad, o de abajo hacia arriba, una fuerte aspiración de cambio en Hermosillo. A esta aspiración, se oponen intereses y estructuras que limitan y obstaculizan dicho cambio. A mediano plazo, sólo la persistencia y la organización del electorado podrán remontar dichos obstáculos. Por el contrario en Austin, a contrapelo de la cultura democrática que se pregona en los Estados Unidos, se manifiesta un desgano electoral de la ciudadanía. Existen varias expli-

Cuadro 4

Cuentas de gasto de Austin y de Hermosillo

Austin Año fiscal 1996-1997		Hermosillo 1996	
Total de gasto corriente* (millones de dólares)	\$1,239	Total de gasto ejercido (millones de pesos)	236.7
Operaciones del fondo general	24%	Áreas administrativas	28%
Agua y drenaje	9%	Servicios públicos	21%
Servicios a deuda de bonos de recaudación	20%	Seguridad pública	13%
Combustible eléctrico	9%	Obras públicas	8%
Servicio eléctrico	18%	Forestación	4%
Otros gastos	14%	Otros departamentos menores	5%
Servicio de la deuda por bonos de obligación general	6%	Erogaciones extraordinarias	21%
Suma	100%	Suma	100%

Fuentes: The City of Austin, 1996-1997 Approved Budget. Budget Overview, publicado por el Financial Services Department de la Ciudad de Austin, pp 6-7; y H. Ayuntamiento de Hermosillo, Cuenta Pública Municipal 1996 aprobada el 7 de marzo de 1997 por el Cabildo de Hermosillo, mimeo.

* Nota: El presupuesto de Austin no incluye el gasto de capital que para 1996-97 fue de 588 millones de dólares.

caciones de dicho desgano,¹³ pero lo cierto es que los asuntos del gobierno local se toman como dados y la participación de la ciudadanía es baja comparada con Hermosillo.

Las elecciones de la ciudad de Austin parecen ser opuestas, en varios aspectos fundamentales, a la forma como se llevan a cabo

¹³ Entre las explicaciones tradicionales están la baja votación de las minorías raciales. Otras también importantes son el carácter apartidista de las elecciones, el hecho de que éstas se realizan en años diferentes a la elección presidencial y la gran cantidad de puestos que son sometidos a elección.

en Hermosillo. Las diferencias se pueden resumir en que mientras que en Austin las elecciones son apartidistas, por puestos individuales, con reelección y alternadas, en Hermosillo son por partido, parcialmente por planilla, sin reelección y con remoción total del ayuntamiento.

En Austin, las elecciones son apartidistas por que no tienen participación los partidos y cualquier ciudadano puede solicitar que su nombre aparezca en las boletas de elección con sólo presentar 500 firmas o 500 dólares respaldando su petición. Son por puestos individuales porque cada consejero es electo individualmente, o sea que no es por planilla o en bloque. Son con reelección porque los consejeros pueden reelegirse por una sola ocasión. Por último, son alternadas porque no se eligen los siete puestos del consejo al mismo tiempo, sino que un año se eligen los ocupantes de tres puestos y al siguiente año los cuatro restantes con un tercer año en el que no hay elección. De modo que nunca se da la remoción total de los miembros de dicho consejo. Además, la elección se lleva a cabo en dos vueltas. Si ningún candidato logra la mayoría absoluta de 50 por ciento más uno en la primera vuelta, se programa una elección de segunda vuelta entre los dos candidatos con más votos para un mes después.¹⁴

Veamos brevemente el caso de las elecciones de 1994 y 1996 en la ciudad de Austin.¹⁵ En la elección de 1994, se votó para elegir alcalde y los ocupantes de los lugares 2, 5 y 6 del consejo. Existía un padrón de 326, 996 electores registrados. Para ganar una posición se requería obtener el 50 por ciento más uno del total de votos emitidos. En esta elección, los votos emitidos fueron 85,028 es decir sólo el 26.1% del padrón. En el caso particular de la elección de alcalde participaron seis candidatos (o sea que la boleta contenía seis nombres), de los cuales uno obtuvo el 44.2% y otro el 30.6% de los votos emitidos. Por ello, la elección pasó a segun-

¹⁴ City of Austin, Charter of the City of Austin, art.III. Esta información fue documentada también en entrevista a Paul M. Saldaña, Asistente Ejecutivo del Consejero Gus García.

¹⁵ La información electoral de la ciudad de Austin se obtuvo de la página de la ciudad de Austin en el Internet: <http://www.ci.austin.tx.us>. en abril de 1997.

da vuelta en donde salió electo el primero de ellos que de hecho era el alcalde anterior que se estaba reeligiendo. En la elección para el lugar número 2 del consejo, contendieron cinco candidatos de los cuales uno obtuvo 47.8 y otro 38.5 por ciento de la votación por lo que también pasaron a segunda vuelta. Para el lugar 5, que es el lugar asignado para los hispanos, participó un solo candidato que ganó con el 51.4 por ciento de los votos emitidos. Por último, para el lugar 6, que es el lugar reservado para la minoría negra, se registraron ocho candidatos. Dos años después, en la elección local de Austin de 1996,¹⁶ se votó para elegir a los ocupantes de los lugares 1, 3 y 4 del consejo. En esta ocasión, el padrón fue de 325,206 electores y se emitieron sólo 47,234 votos, es decir, sólo votó el 12.59 por ciento del padrón.

Puede verse entonces que en Austin la participación ciudadana en las elecciones es bastante reducida. Se han apuntado muchos elementos que confluyen en este resultado, entre ellos está por ejemplo la discriminación histórica a la población negra y la apatía de la población hispana. El hecho es que el buen funcionamiento del gobierno local se toma como dado y existe un riesgo real de que, debido a la baja participación electoral, las decisiones claves del gobierno local sean controladas por sectores o grupos reducidos de la sociedad local.

En el municipio de Hermosillo, por el contrario, las elecciones son partidistas por que se hacen fundamentalmente por partidos y en las boletas aparecen los logotipos de los partidos registrados. Son parcialmente por planilla porque la planilla o lista del partido ganador pasa íntegramente formar parte integrante del ayuntamiento. A ellos, sólo se les agregan regidores de representación proporcional de los partidos que obtuvieron más votación en las elecciones y que constituyen siempre una minoría. Por último, no existe la reelección para ninguno de los ocupantes de los puestos del ayuntamiento y se da con renovación completa del ayuntamiento cada tres años.

¹⁶ Información obtenida en la página de la Ciudad de Austin en Internet en abril de 1997: <http://www.ci.austin.tx.us>.

Veamos brevemente la elección de 1994 en Hermosillo. En esta elección contendieron nueve partidos políticos y existía un padrón de 286,845 electores. De estos, votaron un total de 211,405 ciudadanos, es decir el 74 por ciento de los electores. El partido ganador fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 82,495 votos, es decir con el 39 por ciento de los votos válidos. Como no hay segunda vuelta este fue el partido que ocupó tanto la presidencia municipal como los puestos de síndico y trece plazas de regidor en el ayuntamiento. El partido que quedó en segundo lugar fue el Partido Acción Nacional (PAN) con 80,212 votos, es decir una diferencia de sólo 2,283 votos que corresponde al uno por ciento del total de votos emitidos. A pesar de esta diferencia tan reducida, el PAN ocupó sólo dos plazas del ayuntamiento. Otros partidos que ocuparon puestos de regidor en el ayuntamiento fueron el Partido del Trabajo (PT) que obtuvo el 15 por ciento de los votos y ocupó dos regidurías; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el 4 por ciento de los votos y una regiduría. Los partidos restantes que no alcanzaron porcentaje suficiente como para ocupar puestos de regidor fueron: el Partido Demócrata Mexicano con el 1 por ciento, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional con el 0.8 por ciento, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con el 0.6 por ciento, el Partido Verde Ecologista con el 0.5 por ciento y el Partido Popular Socialista con el 0.2 por ciento (Consejo Estatal Electoral, 1994:88)

Como puede verse, las mecánicas de elección de cada ciudad son bastante diferentes. Destaca particularmente la poca participación electoral en Austin en donde se exige la mayoría absoluta al ganador en dos vueltas. En Hermosillo, donde la participación electoral es muy alta sólo se requiere la mayoría simple para ganar la elección. No se busca hacer aquí un análisis de la validez o idoneidad de cada procedimiento, pero está claro que si en Hermosillo se aplicara el procedimiento de Austin, el resultado de la elección de 1994 pudiera haber sido diferente dependiendo de hacia donde se hubiera ido los electores de los siete partidos minoritarios.

Aunque puede haber otras explicaciones, una lectura del alto nivel de participación electoral en Hermosillo es una clara volun-

tad ciudadana de querer participar e influir en las decisiones de su comunidad. A esta voluntad e impulsos participatorios se oponen, sin embargo, controles y cortapisas que imponen las instituciones y los procesos establecidos como los que han sido señalados en los campos de integración del órgano de gobierno, funciones sustantivas, estructura de ingresos y de gastos y del procedimiento electoral.

Conclusiones

Con base en la comparación y contraste entre el gobierno local de la ciudad de Austin, Texas, y el municipio de Hermosillo, Sonora, se pueden hacer las siguientes reflexiones sobre la autonomía y fortaleza del municipio mexicano y latinoamericano a manera de conclusiones.

1. Por lo que respecta a las relaciones intergubernamentales, mientras que la ciudad de Austin muestra un alto grado de autonomía legal y autosuficiencia financiera, donde el gobierno de la ciudad tiene el control de aspectos estratégicos de la economía y el bienestar social de la ciudad, el municipio de Hermosillo manifiesta una fuerte dependencia y subordinación respecto a los gobiernos estatal y nacional. Esta falta de autonomía se muestra desde su origen al ser creado no como un acto de asociación de los ciudadanos con base en requisitos legales, sino con base en una decisión explícita de la legislatura estatal. La ausencia de autonomía es confirmada por la inexistencia de una ley fundamental o carta constitutiva de la ciudad. Su ley fundamental es la ley orgánica de la administración municipal que es una ley general para todos los municipios del estado. Adicionalmente, su subordinación es puesta de manifiesto en su estructura financiera donde el 42 por ciento de sus ingresos depende de "participaciones" o transferencias hechas por los niveles federal y estatal de gobierno. Esta dependencia financiera es agravada por el hecho de que el gobierno municipal no controla las tasas y tarifas de los impuestos y derechos que cobra, si-

no que son también definidos por la legislatura estatal. Esto le resta margen de maniobra y discreción administrativa al municipio que no puede equiparar sus ingresos al mismo ritmo que el aumento de sus obligaciones.

2. Por lo que respecta a las relaciones del gobierno municipal con la sociedad, puede verse que aunque existe una incipiente representación proporcional, la estructura representativa del ayuntamiento es débil ya que, a través del sistema de planillas partidistas, otorga una amplia mayoría al partido ganador en las elecciones locales. Esto se agrava por la escasa tradición deliberativa para el funcionamiento del ayuntamiento y la estructura de operar por bloques partidistas subordinados a la voluntad del presidente municipal. Existen, además, pocas formas de participación popular dentro de la deliberación del ayuntamiento donde no se dan audiencias públicas y donde no se consulta a la ciudadanía para la elaboración del presupuesto.
3. Las funciones y responsabilidades sustantivas que ejerce el municipio de Hermosillo, que son resumidas como "desarrollo urbano", "seguridad pública" y "servicios públicos", son limitadas y no son estratégicas para influir en la economía local y el bienestar de la ciudadanía. Esto quiere decir que si bien estas funciones son importantes, las funciones clave para el desarrollo local, como el gasto de inversión en infraestructura urbana, la electricidad, el agua potable, la promoción de las empresas y el transporte están en manos de gobierno estatal. Más aún las funciones de regulación de suelo urbano y de seguridad pública están controladas muy de cerca por el gobierno del estado al controlar éste el catastro de la ciudad y la designación del director de seguridad pública o comandante de la policía. De este modo, con los instrumentos que cuenta, no existe capacidad del gobierno municipal para incidir realmente en el desarrollo económico local y en el bienestar de la ciudadanía en cuestiones como promoción de la creación de empleo, ofrecer incentivos para la creación de empresas y aliviar los efectos del desempleo, la marginación o la pobreza.
4. La rigidez de los recursos a que tiene acceso el municipio no corresponde al crecimiento automático de las funciones que se

da con el crecimiento de la población y de la mancha urbana. Mientras que los ingresos están basados en participaciones que son controladas centralmente y en tarifas de impuestos rígidas, las funciones de regulación del suelo urbano y prestación de los servicios de seguridad pública, sanidad y limpia y alumbrado público crecen independientemente de los recursos disponibles y de la contribución de que la ciudadanía incorporada a los servicios haga al erario municipal,

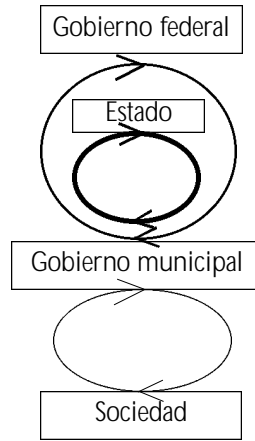
5. La alta participación electoral de la ciudadanía de Hermosillo contrasta con el desgano electoral existente en la ciudad de Austin. Dicha participación electoral hermosillense puede ser interpretada como un poderoso factor de cambio que en el mediano plazo tienda a cambiar y reformar las estructuras existentes en favor de mayores espacios de participación a nivel local.
6. En resumen, el municipio de Hermosillo y, por extensión, el municipio mexicano, se denota estrechamente vinculado y controlado por el gobierno estatal y federal, pero con una débil relación con la ciudadanía local.
7. Por último, a través de la comparación asimétrica y dispar de Austin y Hermosillo, se aprecian limitaciones y nuevas vetas de trabajo en el concepto de autonomía y en el papel que pueden jugar los gobiernos locales en América Latina. Si bien la metodología comparativa puede ser problemática en este caso, el estudio cumple su propósito heurístico de despertar la imaginación y aportar nuevas ideas sobre las vías posibles de desarrollo del gobierno local. Hace falta, sin embargo, más discusión e investigación sobre los substratos, los supuestos, los contextos y las condicionantes de la autonomía y el papel de los gobiernos locales en sus propios entornos.

Autonomía y vinculación del gobierno municipal

Relación de dependencia
de la federación

Relación de fuerte
dependencia del
gobierno estatal

Relación débil con la
sociedad



Bibliografía

- Ayuntamiento de Hermosillo (1996), Cuenta Pública Municipal 1996, Hermosillo, Sonora.
- City of Austin (1996) 1996-1997 Approved Budget, Austin, Texas.
- _____. Charter of the City of Austin, Texas.
- Consejo Estatal Electoral (1994), Compendio de Actividades, Proceso Electoral 1994, Hermosillo, Sonora.
- Garza, Gustavo y Salvador Rivera (1995), Dinámica macroeconómica de las ciudades en México, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, El Colegio de México/ IIS-UNAM.
- Gobierno del Estado de Sonora (1985), "Ley Orgánica de Administración Municipal", en Compilación Legislativa Municipal, Hermosillo, Sonora, Gobierno del Estado de Sonora, pp. 5-109.
- Leach, Richard H., y Timothy G. O'Rourke (1988), *State and Local Government, The Third Century of Federalism*, New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Macridis, R. C. (1981), "Revisión del campo de estudio comparado de las formas de gobierno", en *El Gobierno, estudios comparados*. J. Blondel, et al., Madrid, Alianza Editorial.
- McCleskey, Clifton et.al. (1982), *The Government and Politics of Texas*, 7th. ed. Boston, Little, Brown and Company.
- Pineda Pablos, Nicolás (1994), "Perfil legal del municipio en México", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 27, no. 105, pp. 142-55.
- Stedman Jr., Murray S. (1982), *State & Local Governments*, 3rd. ed. Boston, Little, Brown and Company.
- Taylor, Sue (1995), "This is Austin. A guide to living in the communities surrounding the Texas capital", *Austin American-Statesman*, 19 July.

