

GOBIERNO LOCAL Y MUNICIPAL LATINOAMERICANO

Salvador VALENCIA CARMONA*

SUMARIO: I. *Los antecedentes*. II. *Panorama contemporáneo*. III. *Los municipios*. IV. *Gobierno municipal*. V. *La administración municipal*. VI. *Ciudades capitales y áreas metropolitanas*. VII. *Servicio civil de carrera*. VIII. *Conclusiones*.

I. LOS ANTECEDENTES

El gobierno local latinoamericano, y particularmente el municipio, descuellan por su venerable biografía. El propósito de este trabajo es efectuar, a partir de breves antecedentes, algunas reflexiones sobre el desarrollo que ambas instituciones experimentan en los últimos años, las formas de gobierno que los caracterizan, los desafíos a los que se enfrentan y las acciones que se han tomado para solucionarlos.

1. *Origen del municipio*

Ha sido el municipio una institución señera en el derecho público mexicano. Tiene su antecedente directo en el cabildo español, del cual recibe una inapreciable herencia, a su vez producto de varias influencias. El municipio fue siempre refugio para la libertad y el pleno desarrollo de las actividades ciudadanas. Basta recordar que en plena época medieval, los reyes se vieron precisados a conceder “fueros municipales” a las ciu-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

dades, documentos que consagraron diversas libertades, y que nos hablan de la consideración que mereció la organización local.¹

Cuando se produjo la conquista de México, se instauró en Veracruz el primer ayuntamiento de América continental. La medida se extendió a otras poblaciones y pronto se convirtió el municipio en una institución necesaria y bien conformada. Con razón opinó Ots Capdequí, que el municipio entre nosotros fue “un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”, en las ciudades coloniales “las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimieron al municipio una vitalidad sorprendente”.²

Sin embargo, más tarde, cuando el municipio decae en la península ibérica por enfrentarse al poder real, dicha situación se reflejó también en el municipio colonial; prosperó su dependencia desproporcionada a los órganos superiores, la decadencia aumentó al implantarse la enajenación de los oficios públicos y la tardía implementación de las intendencias trastocó su funcionamiento poco antes de la independencia.

2. *Cabildo e independencia*

Pese a todos los obstáculos y defectos que pudiera tener el municipio colonial, indudablemente siguieron siendo ámbitos naturales para el ejercicio de la actividad política y vecinal. Es por ello que cuando Napoleón invadió España, fueron los ayuntamientos precisamente los que se pronunciaron para condenar aquel evento, y poco más tarde reemplazaron a la autoridad colonial.

Los cabildos empezaron a actuar como gobiernos en diversos puntos del territorio americano: Colombia: durante los primeros meses de 1810 se depusieron las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, sustituyéndolas por juntas gubernativas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas: el 19 de abril del mismo año renunció como capitán general Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del ayuntamiento y algunos repre-

¹ López de Haro, Carlos, *La constitución y libertades de Aragón y de justicia mayor*, Madrid, Reus, 1926; *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1979, pp. 888 y ss.

² Ots Capdequí, José María, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, Buenos Aires, publicaciones del Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, pp. 166 y 167.

sentantes de la burguesía; Buenos Aires: 25 de mayo, el virrey Cisneros consintió en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (conde de la Conquista), se convirtió en capitán general en presidente de una junta de gobierno.

3. *El siglo XIX y la organización local*

Una vez que se inició la independencia norteamericana y se implantó el Estado federal, para los países latinoamericanos surgieron diferentes opciones ideológicas y políticas. De esta manera, en los primeros años de vida independiente, y puede afirmarse que a lo largo del siglo XIX, se abrió el debate entre federalismo y centralismo en los países latinoamericanos, que en el fondo encarnaba una querrela de ideas entre liberales y conservadores. La oscilación ideológica y política referida trascendió a los gobiernos locales y municipales en las Constituciones y las leyes de los diversos países latinoamericanos, confiriéndoles mayor o menor ámbitos de acción según la forma de Estado que hubieran adoptado.

Pero aunque las estructuras eran importantes, los hombres no lo eran menos. Una vez obtenida su independencia, México atravesó —como los demás países latinoamericanos— un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo subyacía el dilema más profundo de una “sociedad fluctuante”, en juicio de Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes: el colonial y el emanado de la independencia.³

De este modo, al influjo de factores políticos y personales, las entidades locales intermedias y el propio municipio tuvieron un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX. En México, *verbigracia*, las Constituciones se inclinaron sucesivamente por el federalismo o centralismo, con la consecuente creación de entidades federativas o departamentos; en tanto que para el municipio, los textos federalistas no lo regularon de manera efectiva, en el afán de respetar la autonomía de los estados, mientras que los centralistas tuvieron el mérito de regularlo en la ley fundamental, aunque sujetándola a los órganos superiores de gobierno.

³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed., México, FCE, 1974, t. II, p. XII.

II. PANORAMA CONTEMPORÁNEO

Para los países de América Latina puede afirmarse, en general, que durante el siglo XX prevaleció una fuerte centralización respecto de las corporaciones municipales, así como de las entidades intermedias, como los departamentos, las provincias o las entidades federativas.

1. *El periodo centralizador*

La centralización política de los países latinoamericanos, en primer lugar, fue propiciada por factores derivados de nuestra propia realidad política. El predominio exacerbado que ha tenido el Poder Ejecutivo en las naciones latinoamericanas, particularmente, ha ejercido, a través de diversos mecanismos, indiscutible ascendencia en las entidades locales, así como municipales.

De esta suerte, para consolidarse los Estados latinoamericanos, tanto federalistas como centralistas, en el transcurso del siglo pasado, procuraron fortalecer de manera vigorosa al gobierno nacional, con desmedro de las entidades intermedias y de los municipios. Las concepciones del estado de bienestar y de la planificación central fueron largo lapso paradigmas indiscutibles, que también contribuyeron a dicha centralización.

Como sabemos, en el último tercio del siglo pasado y en los primeros años del presente, dichos modelos menguaron notablemente como consecuencias de diversas crisis económicas y políticas, revisión que también se ha reflejado en los ámbitos local y municipal.

2. *La reactivación de las entidades locales. Los Estados federales*

Hoy día se empiezan a vivir otros tiempos. Se han comprendido, por fortuna, los beneficios decrecientes del modelo central, y la tendencia hacia la autonomía y la descentralización cunde por doquier, porque se sabe que con estos nuevos paradigmas se ganará en eficacia y en democracia plena. Cabe agregar que esta tendencia reciente se percibe tanto en los Estados federales como en los unitarios latinoamericanos.

En el federalismo clásico, como bien es sabido, la idea era distribuir el poder estatal en dos niveles territoriales distintos, el general y el local, de modo que a cada uno de ellos incumbía por disposición constitucional

una esfera de atribuciones que ejercía de manera autónoma. El sistema federal clásico se distingue, en síntesis, por la separación de dos instancias de gobierno, de dos órdenes coextensos; es decir, una mera relación de yuxtaposición.

El federalismo moderno parte de una nueva concepción de la distribución del poder. En la doctrina, para denominar este fenómeno se utiliza la expresión “nuevo federalismo”, que se encarna en el plano concreto en instrumentos de cooperación. Es cierto que desde sus inicios el gobierno federal implicó colaboración, pero ahora se trata de algo más: se pretende integrar en un mecanismo de gobierno a dos centros antes separados y correspondientes, de asimilar que tanto el gobierno federal como los estatales son piezas complementarias, y cuyas atribuciones se dirigen a realizar aquellos objetivos públicos de común interés.

De la nueva filosofía federalista han surgido mecanismos de colaboración tanto horizontal como vertical muy interesantes, que se manifiestan, entre otros aspectos, en la coordinación legislativa, en convenios interestatales, en cooperación administrativa, financiera, o programas específicos de carácter social. Así viene aconteciendo en importantes Estados federales, como Estados Unidos, Suiza, Alemania y Austria, en los cuales a la distribución dual y rígida de atribuciones que prevalecía antaño le viene sustituyendo un federalismo cada vez más cooperativo y flexible.⁴

Una inclinación semejante ha surgido en los países latinoamericanos. En Argentina, el “federalismo devaluado” —apunta Bidart— está cediendo frente a un “federalismo de negociación y de concertación”;⁵ en este sentido, la reforma constitucional de 1994, en el artículo 124 modificado, otorgó facultades a las provincias para crear regiones para el desarrollo económico y social, así como para establecer convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior, así como en el artículo 129 estableció para la ciudad de Buenos Aires un régimen de gobierno autónomo. En Brasil, también parece emprender-

⁴ En este aspecto, véanse: Varios autores, *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política*, Barcelona, Cedecs Editorial, 1999; Alberti Robira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 343 y ss.; Varios autores, *Los sistemas federales en el continente americano*, México, FCE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972.

⁵ Bidart Campos, Germán, “El federalismo argentino desde 1830 hasta la actualidad”, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, México, El Colegio de México-FCE, 1993, pp. 352 y ss.

se el “rumbo de un nuevo pacto federativo”⁶ o cuando menos “reconstruir el sistema federativo”,⁷ mediante la nueva repartición de competencias en la Constitución de 1998. Aun en Venezuela, en diciembre de 1989, se aprobó la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que tiene como propósito promover el régimen federal.⁸

En el constitucionalismo mexicano se aspira también a diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, el cual se espera que introduzca medidas que permitan al gobierno federal, los estados y los municipios, establecer nuevas formas de relación menos verticales y más participativas. Aunque con distintas expresiones, se coincide en que es imperativo transformar el sistema federal e imprimirle otro giro a las relaciones intergubernamentales; desde hace años se ha venido hablado de “un federalismo coordinado o de cooperación, más moderno”,⁹ de “el nuevo federalismo y la descentralización”,¹⁰ o de una marcha hacia “un nuevo federalismo coordinado y concurrente”.¹¹

En el plano práctico, se ha venido también reflejando en los últimos años el propósito de renovar el federalismo. Diferentes eventos, tanto regionales como nacionales, se han venido celebrando con ese propósito y han hecho importantes aportaciones sobre el tema; baste recordar los foros regionales organizados por el Senado de la República, el foro nacional celebrado en Guadalajara, convocado por diversos gobiernos estatales y dependencias federales, así como diversos foros de consulta efectuados en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, todos ellos llevados a cabo en 1995. Se aprobó, también, por decreto del 6 de agosto de 1997, el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-

⁶ Camargo Aspaciá, “La federación sometida”, *Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática*, cit., pp. 352 y ss.

⁷ Afonso da Silva, José, “O sistema constitucional do Brasil”, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 134.

⁸ Brewer Carías, Alan R., “El sistema constitucional venezolano”, *Los sistemas constitucionales latinoamericanos*, cit., pp. 778 y 779.

⁹ Álvarez del Castillo, Enrique y Fariás, Urbano, “El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano”, *México: 75 años de la Revolución*, México, FCE, 1990.

¹⁰ Ortega Lomelí, Roberto, *El nuevo federalismo*, pp. 7 y ss.

¹¹ Faya Viesca, Jacinto, “Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 34-35, mayo-diciembre de 1989, pp. 47 y ss.

2000”, que tuvo un carácter especial, y al que se le otorgó un alcance interinstitucional.¹² Por último, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se consideró que es necesario “llegar a un nuevo pacto federal”, se calificó al federalismo como una “norma básica de la acción gubernamental, y se delinearón algunas estrategias para fortalecerlo, pero sin que se formularsen programas específicos para llevar a cabo tales objetivos”.¹³

3. *Los Estados unitarios latinoamericanos*

En los Estados unitarios latinoamericanos se ha venido también presentando una tendencia descentralizadora del poder territorial. En Colombia, merced a reformas de la Constitución de 1991, los departamentos, según el artículo 306, pueden ahora asociarse para formar una región como ente territorial, así como se ha impulsado por el artículo 286 la recreación de las provincias que tuvieron una larga tradición hasta comienzos de siglo, para agrupar municipios vecinos.¹⁴

Por su parte, en Perú, la Constitución de 1979 se caracterizó por su acentuado espíritu descentralizador. En su artículo 188 consideró que “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país”. Para impulsarla, reguló de manera consistente a las denominadas regiones; tal avance, empero, fue interrumpido por la Constitución de 1993, expedida durante la recién caída dictadura de Fujimori. Con la instalación del régimen democrático se ha aprobado la reforma constitucional de marzo de 2002, que enfatiza en la creación de los gobiernos regionales, con los que se reinicia el proceso de descentralización.

Chile se ha sumado también a la descentralización. En su Constitución de 1980, reformada en 1989, se señala en el artículo 3o. que aunque dicho país es unitario, “la ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada”; más adelante, en los artículos 100 a 104, regula de manera amplia la administración regional.

¹² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1997.

¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, segunda sección, pp. 27, 33, 117.

¹⁴ Sáchica, Luis Carlos, *El nuevo constitucionalismo colombiano*, 12a. ed., Bogotá, Themis, 1996, pp. 293 y ss.

Los países centroamericanos, por último, también han promulgado legislaciones descentralizadoras, siendo su principal desafío lograr su implementación y, sobre todo, ampliar la escasa capacidad financiera de los municipios.

4. *Renovación municipal*

Se observa también en el régimen municipal latinoamericano, una tendencia a renovarlo en su estructura y recuperarlo como una instancia democrática efectiva. Algunas modalidades de transformación —apunta Palma Carvajal—¹⁵ de esas estructuras a nivel comunal están en marcha, otras son innovaciones sugeridas, y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas.

Esta renovación del municipio se ha venido asimismo manifestando en el campo constitucional. En este sentido, subraya Quiroga Lavié:¹⁶ el municipio

ha ido encontrando en los textos constitucionales latinoamericanos, un reconocimiento cada vez más creciente, a partir de la toma de conciencia de que la definición institucional del gobierno de la unidad cívica menor (que es el municipio), reviste una trascendencia equivalente a lo relativo a la organización general del Estado. No hay organización del todo sin organización de las partes que lo integran y viceversa.

Hagamos una breve revisión de las Constituciones vigentes en los países latinoamericanos para examinar la estructura del régimen municipal y señalar las principales modalidades que en él se vienen introduciendo.¹⁷

Casi todas las Constituciones de los países latinoamericanos dedican, en primer lugar, varios de sus artículos para regular de manera puntual el régimen municipal, aunque existen excepciones.

¹⁵ Palma Carvajal, Eduardo, “Descentralización y democracia: el nuevo municipio latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, núm. 55, abril de 1995, p. 51.

¹⁶ Quiroga Lavié, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México UNAM, 1991, p. 416.

¹⁷ Para los textos latinoamericanos la *Colección de Constituciones de los diversos países de Latinoamérica*, México, UNAM-FCE, 1994; igualmente consúltese en el Departamento de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: www.juridicas.unam.mx

Una excepción es en este aspecto Argentina, cuya Constitución se refiere al municipio sólo de manera tangencial; en su artículo 5o. indica que cada provincia dictará para sí una Constitución, en la cual asegure “su régimen municipal”. Sin embargo, esta postura se ha modificado en cierta medida por la reforma constitucional de 1994, y ahora se ha agregado en el artículo 123, que también se cuidará de “la autonomía municipal” en distintos aspectos, modificación que pudiera convertirse en una herramienta interpretativa que proteja al municipio de los embates del poder central, aunque seguirá correspondiendo a las provincias determinar el grado de dicha autonomía.¹⁸

Otra excepción es el caso de Cuba, que sigue todavía el periclitado modelo socialista; su Constitución establece un paralelismo entre la distribución territorial del poder y la asignación de funciones locales; por un lado se asienta en el artículo 102 que el territorio nacional se divide en provincias y municipios, que tienen sus correspondientes atribuciones (artículos 102, 105 y 106); por otro lado, se otorga una gran intervención a las llamadas asambleas del poder popular y a los consejos populares. Estos últimos se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales (artículos 103 y 104).

En ciertos países se reconoce de manera muy consistente la autonomía del municipio. En Brasil, la Constitución vigente “incluye como una novedad a los municipios como componentes de la federación y consagra la tesis que otorga a esta corporación la jerarquía de una entidad de tercer grado”;¹⁹ de este modo, en el artículo 1o. se expresa que “la República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y del distrito federal se constituye en Estado democrático de derecho”; después, en el artículo 18, ratifica a todas estas entidades el carácter de autónomas.

Por su parte, la Constitución de Guatemala, en su artículo 253, declara que “los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas”, y deslinda inmediatamente la esfera autonómica, señalando que a los municipios, entre otras funciones, les corresponde elegir sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los ser-

¹⁸ Gianna di Fulvio, Mirta, “Integración regional, nuevo rol de los municipios”, *Comentarios a la reforma constitucional*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995, pp. 447 y ss.

¹⁹ Alfonso da Silva, José, “O sistema constitucional do Brasil”, *cit.*, p. 134.

vicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, y cumplir sus fines propios; emitir ordenanzas y reglamentos.

En cuanto al gobierno, se ha conservado en lo general el esquema político uniforme, que lo deposita en dos órganos: un cuerpo deliberante, de elección popular directa, denominado concejo municipal, y un órgano ejecutivo, que recibe el nombre de “alcalde”. En ocasiones, los nombres cambian; por ejemplo, al cuerpo deliberante se le llama en Brasil cámara municipal, y al alcalde, prefecto; en tanto que en Uruguay se le denomina “junta departamental” e “intendente”. Los integrantes del cuerpo deliberante son normalmente el propio alcalde, los síndicos y los regidores (*vereadores* en Brasil).

Cabe aclarar que en algunos países existen ciertas restricciones en materia de gobierno municipal. De esta manera, en Uruguay existe una notable superposición entre el gobierno departamental y el municipio. Es más, la autonomía de éste se sujeta a lo que disponga la ley orgánica de los gobiernos departamentales (artículos 262, 273 y 300). En Chile, los alcaldes son designados por el consejo regional a propuesta de terna del consejo comunal, y el intendente tiene facultad de vetar dicha terna por una vez; además, corresponde al presidente de la República la designación de alcaldes en aquellas comunas que la ley determine, en atención a su población o ubicación geográfica (artículo 108). En Costa Rica, durante varios años, la ambigua redacción del artículo 169 permitía que los ejecutivos municipales fueran nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, amén de que en cada distrito está representado ante la municipalidad por un síndico, con voz, pero sin voto.

Para romper con el esquema isomórfico del gobierno municipal, en el afán de adaptar las estructuras político-administrativas a las diferentes localidades de un país, se han creado por varias Constituciones, categorías de municipios.

De este modo, la Constitución de Colombia, en su artículo 320, prescribe que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración; se refiere también dicho ordenamiento por separado a las áreas metropolitanas, las áreas fronterizas y a un régimen especial para la capital del país. Otros países latinoamericanos también han establecido disposiciones constitucionales que contemplan diversas categorías de

municipios, como son Guatemala (artículo 256); Paraguay (artículo 171), y Ecuador (artículo 125).

Por lo que se refiere a los recursos y a la hacienda pública, se otorga competencia a las corporaciones municipales para aprobar su presupuesto y establecer las contribuciones correspondientes, aunque todo ello normalmente sujeto a la supervisión de órganos superiores.

En las Constituciones de algunos países se han introducido normas que revelan adelantos notables en recursos públicos para los municipios. En este sentido, en Guatemala (artículo 257) se prescribe que habrá un presupuesto para obras de infraestructura y servicios públicos de carácter municipal, que no será menor al 8% del presupuesto de ingresos general del estado. Por su parte, en El Salvador, en el artículo 207, se indica que se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, el cual no podrá centralizarse, pero del que se rendirán los informes documentados a la Corte de Cuentas de la República. En Brasil (artículos 30 y 31), por último, se le asignan a los municipios, facultades hacendarias bastante amplias, en la inteligencia de que la fiscalización de los recursos que de dichas facultades provengan se ha encomendado a la propia cámara municipal, mediante un control externo; las cuentas de los municipios se exponen a disposición de cualquier contribuyente para su examen y apreciación, pudiendo cuestionarse su legitimidad.

III. LOS MUNICIPIOS

1. *La autonomía municipal*

Para comprender al municipio latinoamericano contemporáneo es preciso acudir al concepto de autonomía, que ha trascendido a las Constituciones y leyes de la región. Desde luego, precisa advertir que este término ha sido muy discutido y se ha prestado a las más diversas interpretaciones, en las que mucho influyen las formulaciones concretas que hacen los poderes constituyentes o legislativos, según las características del país de que se trate.²⁰

Para abordar la concepción de autonomía que actualmente existe, conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término “auto-

²⁰ Albi, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1996, pp. 193 y 194.

nomía”, de *autos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.²¹

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada cabildo o ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee autoridad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros aspectos jurídicos; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia, que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no es absoluta, sino que está sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expide el gobierno nacional, y en ciertos casos las entidades intermedias, que desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interferencias a las actividades municipales.

2. *Constitución y autonomía municipal*

El principio de autonomía municipal se ha incorporado a la mayoría de las Constituciones latinoamericanas, y cabe esperar que en el futuro se despliegue de manera todavía más vigorosa.

En esta dirección, el texto argentino de 1853, que se refirió de manera muy escueta a los municipios en el artículo 5o. sólo indicaba que la Constitución provincial debía “asegurar el régimen municipal”. Ahora se ha reforzado esta disposición con la nueva redacción del artículo 123 constitucional, producto de la reforma de 1994, mismo que señala: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el

²¹ Charni, Hugo, “Autonomía”, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Driskill, 1986, t. I, p. 961; Nava Negrete, Alfonso, “Autonomía administrativa”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, A-H, pp. 275 y 280.

artículo 5o., asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional político, administrativo, económico y financiero”. Más amplia ha sido la regulación de la Constitución mexicana de 1917. Particularmente el artículo 115 constitucional, que se dedica al municipio, se ha visto enriquecido notablemente por las reformas operadas en 1982, que definió una esfera mínima y de servicios para las corporaciones municipales, y en 1999, que elevó al municipio a un tercer nivel de gobierno y le reconoció su carácter de verdadero poder público. Por último, la Constitución de Guatemala ha tomado una posición muy clara a favor del principio de autonomía, y en su artículo 253 determina que “Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas”, para inmediatamente enumerar los diversos elementos que integran dicho principio.

Otros textos constitucionales latinoamericanos también hacen referencia al principio de autonomía. Así, Chile, artículo 107, párrafo cuarto; Colombia, artículo 311; Panamá, artículos 229 y 230; Ecuador, artículo 228; Perú, artículo 191.

3. Elementos del municipio

Ahora bien, para crear a los municipios latinoamericanos se exigen en la legislación ciertos elementos básicos, como son una porción territorial mínima, población suficiente, capacidades económicas, sociales y políticas, que le suministren una adecuada consistencia institucional. Pese a ello, es frecuente en la práctica que por factores o presiones de diversa índole se establezcan municipios sin sus elementos necesarios, produciéndose lo que se ha denominado “pulverización” o “atomización” municipal, que luego plantea diversos problemas en la prestación de servicios municipales o incluso de coordinación con las instancias gubernativas intermedias o nacionales.

De este modo, en Brasil, como resultado de la ampliación de la autonomía, se incentivó el número de municipios; del total de 5,560 municipios, 1,069 se crearon entre 1990 y 2001, lo cual motivó la enmienda constitucional 15/96, para precisar requisitos en la formación de municipios. México tiene actualmente 2,438 municipios; padece en varios de sus estados, de pulverización municipal; de este modo, en Oaxaca existen 570 municipios; en Puebla, 217; Veracruz, 212, y el Estado de México,

124; muchos de ellos sin las capacidades para desempeñarse para tales. En algunos estados unitarios también parece existir el problema de la fragmentación municipal. Así, Colombia tiene 1,098 municipios; Bolivia 1,384 cantones, o República Dominicana, 151 municipios.

4. *Las entidades submunicipales*

Los municipios latinoamericanos, para gobernarse en lo interno, han establecido su propia división territorial, y crean entidades submunicipales en los ordenamientos jurídicos correspondientes, mismos que reciben diferentes nombres. En el municipio, al lugar donde reside el alcalde y el consejo municipal se le denomina en varios países latinoamericanos “cabecera municipal”; por lo regular las entidades submunicipales están ubicadas fuera del lugar donde están asentados los poderes municipales, y sus pobladores frecuentemente reciben un tratamiento menos preferente.

Para enfrentar tal situación, es necesario que la descentralización y el espíritu democrático lleguen también a las entidades submunicipales, de ahí que en varios países se hayan hecho experimentos interesantes, e inclusive a tales entidades se les considera como un cuarto nivel de gobierno.

De esta manera, en México los estados se fragmentan usualmente en diversas entidades submunicipales, a las cuales en varios de ellos se les otorga participación democrática. En el estado de Tlaxcala se ha introducido una innovación de gran éxito: se ha establecido la figura del presidente municipal auxiliar, electo popularmente, para estar al frente de las comunidades submunicipales. Una experiencia similar se produjo en el estado de Tabasco, en el cual se crearon centros integradores para las comunidades municipales.

En Brasil, en algunos municipios del país, sobre todo los más grandes, hay divisiones administrativas (“distritos” o “subprefeituras”), tal como en la ciudad de São Paulo, donde hay 31 divisiones del ayuntamiento.

Un sugestivo caso de tutela preventiva se da en Argentina. En la Constitución de San Luis (artículo 252, inciso 1), para las delegaciones municipales (pequeños centros rurales de más de 80 electores que dependen del municipio más cercano), el delegado y la autoridad municipal elevan al Ejecutivo provincial el proyecto de presupuesto y de régimen tributario, quien debe atenderlo, y de ser aprobado, suministrar los recursos necesarios para su financiación.

El problema ha sido enfrentado en Panamá con la creación de los corregimientos. En la Constitución, en el título VIII, “Regímenes municipal y provincial”, se señala que los representantes de los corregimientos, que se eligen por votación popular directa por un periodo de cinco años y pueden ser reelectos, devengan una remuneración que será pagada por el tesoro nacional o municipal, según determine la ley. En cada corregimiento habrá una junta comunal, que está presidida por el representante de corregimiento, el corregidor y cinco ciudadanos. En cada distrito hay un consejo municipal, que integran el alcalde, los corregidores y los representantes de corregimiento. Por último, en cada provincia funcionará un consejo provincial, integrado por todos los integrantes de corregimiento y demás miembros que la ley determine.

IV. GOBIERNO MUNICIPAL

1. *Forma dominante del gobierno municipal*

En los municipios latinoamericanos la forma de gobierno dominante, con algunas excepciones, es el ayuntamiento o cabildo, de origen hispánico, que se compone de un cuerpo colegiado de índole deliberante y un órgano de carácter ejecutivo, el alcalde. Las Constituciones de muchos países de la región han recogido esta forma de gobierno municipal.

El cabildo es de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por voto de la mayoría de sus miembros. Forman parte usualmente del cabildo o ayuntamiento: el alcalde, que lo preside y actúa además como representante de la comuna y jefe de la administración; el síndico, a cargo de la representación jurídica, y los regidores, con la obligación de integrar cabildo, pero a los que pueden encomendárseles comisiones específicas. El alcalde y los miembros del ayuntamiento son generalmente electos, y tienen por ello un carácter representativo.

2. *Otras formas de gobierno municipal*

Como asentamos líneas arriba, existen excepciones a la forma de gobierno municipal que se ha descrito. Así, en Argentina, Brasil, Cuba y algunos países caribeños recientemente independizados.

En Argentina, precisamente por la escasa mención que se hizo del municipio en la Constitución de 1853, las Constituciones provinciales

aprovecharon el vacío y han instituido diferentes formas de gobierno municipal: posibilidad de dictarse su propia ley orgánica o de escoger su forma de gobierno, parecido al *Home rule charter* estadounidense,²² en la provincias de Córdoba y Santiago del Estero; gobierno por comisión, en provincias de Santa Fe, San Luis, Neuquén, La Rioja, Jujuy; consejo municipal predominante, o sea, cuerpo colegiado de cuyo seno eligen a un presidente, en Chaco, Río Negro, San Juan y Corriente; juntas de fomento, Entre Ríos, Misiones, Chaco, Catamarca y Tierra del Fuego; intendente y consejo deliberante, en la mayoría de las provincias.

Se ha establecido en Brasil una forma de gobierno municipal, que aplica de manera estricta el principio de la división de poderes, en la cual los municipios se organizan con base en una ley orgánica, votada en dos turnos y aprobada por dos tercios de los miembros de la cámara legislativa municipal (artículo 29 constitucional, encabezado). El gobierno municipal está formado por el Poder Legislativo, ejercido por la cámara municipal, en el cual participan los regidores (*vereadores*), y el Poder Ejecutivo, ejercido por el alcalde (*prefeito*), con el auxilio de sus secretarios. Los concejales y los alcaldes se eligen mediante sufragio universal.

Otra excepción es el caso de Cuba, que sigue todavía el periclitado modelo socialista. Su Constitución establece un paralelismo entre la distribución territorial del poder y la asignación de funciones locales. Por un lado, se asienta en el artículo 102, que el territorio nacional se divide en provincias y municipios, mismas que tienen sus correspondientes atribuciones (artículos 102, 105 y 106); por otro lado, se otorga una gran intervención a las llamadas “asambleas del poder popular” y a los consejos populares, estos últimos que se constituyen en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales (artículos 103 y 104).

²² Para este régimen véanse Munro, Bennett William, *The Government of the United States*, The Macmillan Company, 1944; Macdonald, Austin F., *Gobierno y administración municipal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959; Cass Phillips, Jewell, *Municipal Government and Administration in America*, The Macmillan Company, 1960; Libonati, Michel, “Home Rule: An Essay on Pluralism”, Monroe Kellog Sebree, Michel, “One Century of Constitutional Home Rule: A Progress Report”, ambos en *Washington Law Review*, núm. 1, January 1989, pp. 51-71 y 155-177; Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, traducción de Gallardo Jordan Glenn, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Oltra, Joaquín, *América para los no americanos*, Barcelona, Ediciones EUB, 1996.

Finalmente, en algunos países caribeños se refleja la tradición municipal anglosajona.²³ Veamos un par de ejemplos. En Jamaica el gobierno local se regula por varios textos, de 1857 el más antiguo y el acta de municipalidades de 2003 el más reciente. La división del gobierno local es a base de doce parroquias (*parishes*), y dos corporaciones para las ciudades más pobladas, Kingston y St. Andrew; funcionan todas ellas con base en el sistema de comisión (*committee system*). En Belice se refleja la asimetría que caracteriza al régimen inglés, pues existen cuatro tipos de consejos municipales: de ciudad (*city councils*), de pueblo (*town councils*), villas (*village councils*) de comunidad (*community councils*); para las dos ciudades principales, Belice y Belmopan, se han establecido regímenes especiales; el sistema de alcalde prevalece en los consejos beliceños.

V. LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

1. *La estructura municipal*

La estructura administrativa de los municipios latinoamericanos se compone de un número determinado de órganos, funcionarios y trabajadores, cuyo objetivo principal es prestar los servicios públicos. Dicha estructura depende en mucho del tipo e importancia que tenga una corporación municipal; será sencilla y elemental en muchos municipios rurales, en donde sólo basta con el secretario, tesorero y un comandante de policía; será más compleja en los municipios populosos y de infraestructura amplia, en los cuales se hace necesario crear una red de direcciones, dependencias y unidades administrativas.

Precisa observar que el tratamiento gubernativo y administrativo uniforme que caracteriza a los municipios latinoamericanos ha registrado problemas en la práctica, por lo que es conveniente adecuar su estructura política, de servicios y financiera a la variada tipología de municipios que existen en la práctica, fórmulas que vienen ensayando algunos países de la región.

En este sentido, Colombia,²⁴ en su Ley que Crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, establece

²³ A este respecto véanse Hood Phillips O., *Constitutional and Administrative Law*, 4a. ed., Londres, Sweet & Maxwell, 1967; Wade, E. C. S y Phillips, Goldfrey, *Constitutional and Administrative Law*, 9a. ed., by A. W. Bradley, Londres, Loggman, 1977.

²⁴ Gamba Ladino, Julio César, "Régimen municipal en Colombia", en Rosas Aispuro, José y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, pp. 232 y 233.

que a partir de 2004 los municipios se clasificarán atendiendo a su población e ingresos, factores que influirán en los recursos que se destinen para la inversión, la administración municipal, la educación y la salud. Se ha establecido una categoría especial para los municipios que tengan más de quinientos mil uno habitantes, así como seis categorías, que van de quinientos mil a diez mil habitantes, exigiéndose para cada categoría una determinada cantidad de ingresos.

El caso colombiano tiene su antecedente en la Ley de Bases de Régimen Local de España, del 2 de abril de 1985, en la cual se han establecido diversas categorías de municipios a los que se les confía la prestación de servicios municipales de acuerdo con su particular situación y capacidad real; a partir de una población de cinco mil habitantes se hace la distribución de servicios hasta llegar a las más populosas.

2. Los servicios públicos

Durante muchos años los municipios latinoamericanos se vieron afectados por una fuerte centralización, razón por la cual los gobiernos nacionales y las entidades intermedias en los Estados federales habían venido absorbiendo servicios públicos, que en rigor técnico y por una sana administración debían ser prestados por los municipios.

Dicha tendencia centralizadora ha empezado a revertirse en diversos países latinoamericanos. Desde las propias Constituciones se establece ya una competencia para los municipios de determinadas funciones, que se estima les corresponden y deben desempeñar de manera natural.

Los servicios públicos comúnmente atribuidos a los municipios latinoamericanos son los siguientes: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, mercados, panteones y rastros, tránsito, vialidad y seguridad ciudadana.

Mas algunos países latinoamericanos han ido más allá, y han emprendido esfuerzos para devolver a los municipios los servicios antes centralizados, o cuando menos los han cedido a las entidades intermedias. Los casos de salud y educación son ejemplificativos.

En Chile producen el servicio educativo tanto establecimientos municipalizados y privados en convenio con el Estado. El Estado entrega a estos últimos un subsidio por estudiante equivalente a lo que le cuesta a un alumno en un establecimiento municipalizado. Por su parte, en Bolivia

el Estado subsidia a establecimientos de la Iglesia católica, que suministran educación gratuita aproximadamente a un 30% de la población con menores recursos. En el sector educativo, los municipios de Colombia deben recibir una certificación expedida por el respectivo departamento, la cual da fe de la idoneidad del municipio para prestar el servicio; si el municipio no cuenta con dicha certificación, el departamento debe prestar directamente el servicio. Aunque los servicios de educación y salud en Argentina y Brasil nunca habían dependido enteramente del gobierno central, la descentralización consistió en transferir a las provincias en el primer caso y a los municipios en el segundo, los establecimientos estaban a cargo de los respectivos gobiernos centrales.

VI. CIUDADES CAPITALES Y ÁREAS METROPOLITANAS

1. *Las grandes ciudades*

Como se dejó detallado al principio de este trabajo, muchos de los habitantes de la región viven en centros urbanos. Habría que agregar que más de la mitad de la población latinoamericana lo hace en grandes ciudades cuya población supera un millón de habitantes, y se espera que el 80% del crecimiento económico futuro de la región se generará precisamente en ellas.

Una gran mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe se han extendido sobre territorio que supera los límites jurisdiccionales de los municipios de origen. Hoy en día un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio perteneciente a varios municipios, y en algunos casos de más de un estado o provincia (es el caso de Buenos Aires, la ciudad de México o algunas ciudades brasileñas).

El origen de estas concentraciones urbanas empezó a generarse a principios del siglo XX, usualmente donde se encontraban la sedes del gobierno nacional o de las principales actividades productivas, fenómeno que ha dado lugar a que se establezcan regímenes especiales para las capitales de las naciones latinoamericanas o para sus áreas metropolitanas.

2. *Ciudades capitales*

En cuanto a las ciudades capitales de las naciones con regímenes especiales, tenemos las siguientes: Buenos Aires, regulada por la ley especial 24.588, que establece un régimen de gobierno autónomo para la ciudad. Su jefe de gobierno y su asamblea se eligen por el pueblo. Bogotá, régimen especial establecido por el decreto ley 1421, de 1993, funciona como capital de la República y del departamento de Cundinamarca, Quito, régimen especial establecido por ley de 1993, que lo organiza como distrito metropolitano. La ciudad de México tiene su propio Estatuto de Gobierno, aprobado en 1994, y coexisten el gobierno nacional y el gobierno local en la misma ciudad.

3. *Áreas metropolitanas*

La gran concentración urbana no sólo se presenta en las ciudades capitales, sino también en otras metrópolis que no tienen tal jerarquía política, fenómeno que ha motivado regulaciones sobre áreas metropolitanas y programas para atenderlo. El fenómeno de las metrópolis dista mucho de haber sido resuelto en la región, ya que las grandes ciudades están requiriendo de mejores modelos de gobernabilidad, administración y sustentabilidad.²⁵ Se requiere una legislación constitucional y ordinaria que regule de manera efectiva e integral las áreas metropolitanas.

Las áreas metropolitanas pueden estar formalmente o no reguladas: área metropolitana de Montevideo, integrada por los departamentos de Montevideo, Canelones, Florida y San José; Santiago de Chile, su área metropolitana está dividida en 52 comunas, con dificultades de coordinación; en varios países centroamericanos (Guatemala, San José, Panamá) existen importantes áreas metropolitanas que todavía carecen de concreción institucional.

VII. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

1. *Gobierno local y servicio civil de carrera*

De manera general, puede afirmarse que el servicio civil de carrera es un elemento clave para la reforma y modernización del gobierno local.

²⁵ Rojas, Eduardo *et al.*, *Gobernar las metrópolis*, BID-Universidad de Alcalá de Henares, 2005, pp. 120 y ss., 183, 259, 464 y ss.

Especialmente el aparato administrativo ocupa un lugar central en la elaboración e implementación de las políticas públicas y en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. Si los recursos humanos no se regulan de manera adecuada dentro de la administración, se da lugar a prácticas de clientelismo, corrupción y despilfarro de tales recursos.

Uno de los problemas para las entidades subnacionales intermedias, y más aún para los municipios, es el servicio civil de carrera. En los niveles de gobierno referidos, dicho servicio en general es muy deficiente, e incluso se carece de él, con las consecuentes faltas de profesionalismo e improvisación en la prestación de los servicios públicos. Sigue privando en el gobierno local el llamado sistema del despojo o botín; cada vez que se renuevan los gobiernos locales, un gran número de cuadros directivos e intermedios emigran para dar lugar a los recién llegados, algunos mejores que ellos, pero en muchas ocasiones resultado de compromisos, lealtades personales o clientela electoral.

Para enfrentar el problema se empiezan a crear instrumentos constitucionales y legales de transparencia; sin embargo, tales avances son parciales, y los controles sobre la gestión pública están, en general, débilmente equipados para combatir eficazmente la corrupción y la impunidad. Varios países de la región cuentan con leyes de transparencia, sin embargo, la reciente adopción de estas leyes todavía no permite vislumbrar su impacto en el sistema.

El ambiente social de tolerancia a la corrupción no favorece la transparencia. En el Informe sobre Democracia de América Latina (PNUD) se subraya:

En los dieciocho países latinoamericanos, el 41,9 por ciento de los consultados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que las cosas funcionen. Un análisis del perfil social y político de las personas que toleran la corrupción indica que, para América Latina en su conjunto esta actitud se encuentra en manera similar en todos los estratos sociales y demográficos.

2. Desarrollo del servicio civil de carrera

En el nivel del gobierno nacional incluso ha sido muy difícil el avance de este instrumento administrativo, como lo demuestra un reciente informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, presentado

por el BID en 2006, en el cual se utilizaron para estudiarlo, diferentes subsistemas e índices, que suministran un panorama muy completo sobre la región latinoamericana.

En los comentarios finales de este informe se señala que “A partir del análisis del nivel de desarrollo de gestión de recursos humanos, se puede ver la debilidad general que presentan estos mecanismos en los servicios civiles en Latinoamérica”, aunque también se observa que es posible distinguir diferentes grados de desarrollo e integración de los sistemas de gestión del tema de los recursos humanos en los países de la región.

Los Estados que mejor califican por su nivel de desarrollo e institucionalización son Chile, Brasil y Costa Rica. Otro grupo de países (Venezuela, México, Uruguay, Colombia y Argentina) presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que aún no se consolidan en términos de garantías de méritos y de herramientas de gestión. La situación más crítica se da en el resto de los países centroamericanos y en los casos de Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y tampoco puede garantizarse la atracción y retención de personal competente.

Si es una tarea ardua para los países latinoamericanos promover el servicio civil a nivel nacional, ya podemos imaginarnos cómo se acentúa este angustioso problema a nivel de las entidades intermedias y de los municipios. La necesidad de implantar el servicio civil en estos niveles se considera imperativa por muchos, por lo cual se han empezado a expedir instrumentos jurídicos al respecto, pero falta todavía llevar a su cabal aplicación; sin embargo, algunos países han hecho progresos notables.

De este modo, en Chile existe un Servicio Civil de Carrera Nacional, cuya planta de cada municipalidad es aprobada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). La selección del personal municipal se hace por concurso; la promoción está formalmente vinculada a las evaluaciones anuales de desempeño, en el entendido de que un funcionario mal evaluado deberá dejar el cargo. En principio, el sistema funciona bien, aunque tiene algunas deficiencias.

Por su lado, Brasil, en su propia Constitución establece las normas básicas del régimen de la administración pública federal, estadual y municipal. En el artículo 37, fracción II, de la ley fundamental, se señala que para acceder a un cargo público se debe aprobar antes “un concurso público de pruebas o de pruebas y títulos”. Para modernizar la admi-

nistración, el Ministerio de Ciudades, órgano de gobierno general, tiene entre sus programas la formación de funcionarios públicos municipales.

VIII. CONCLUSIONES

De las consideraciones expuestas en el desarrollo de este trabajo enunciaremos a manera de proposiciones sintéticas, las siguientes conclusiones.

Primera. El gobierno local latinoamericano y en particular el municipio descuella por su venerable biografía. Tiene su antecedente directo en el cabildo español, a su vez producto de varias influencias. Aunque el cabildo tuvo mucha importancia en las primeras etapas de nuestro desarrollo, estuvo también sujeto a la influencia creciente del poder central.

Segunda. El siglo XIX se caracterizó por el debate entre las formas de Estado federal y central en los países latinoamericanos, que en buena medida era reflejo de una querrela más amplia, de carácter ideológico, entre liberales y conservadores. Durante los primeros años de vida independiente de los países latinoamericanos, la oscilación ideológica referida trascendió a los gobiernos locales y municipales en las Constituciones y las leyes de los diversos países latinoamericanos, confiriéndoles mayor o menor ámbito de acción según la forma de Estado que hubieran adoptado.

Tercera. El siglo XX se caracterizó por el predominio exacerbado del Poder Ejecutivo en los Estados latinoamericanos, tanto federales como unitarios. Como consecuencia, en buena parte de este régimen político, denominado “presidencialista”, prevaleció una fuerte centralización tanto respecto de las corporaciones municipales como de las entidades intermedias, sean departamentos, provincias o entidades federativas.

Cuarta. El municipio latinoamericano se sustenta en el concepto de autonomía, mismo que ha trascendido a las Constituciones y a las leyes de la región. El principio de autonomía se manifiesta en el gobierno, administración, finanzas y potestad jurídica del municipio. Esta autonomía no es absoluta, sino que está sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expidan el gobierno nacional y las denominadas entidades locales intermedias.

Quinta. La forma dominante de municipios latinoamericanos es el ayuntamiento o cabildo de origen hispánico, que se compone de un cuerpo colegiado de índole deliberante y un órgano de carácter ejecutivo: el alcalde. Las Constituciones de muchos países de la región han recogido

esta forma de gobierno municipal, aunque existen excepciones y diversas modalidades.

Sexta. Uno de los desafíos más importante para el gobierno local y la administración municipal es el servicio civil de carrera. En los niveles de gobierno referidos se observa en general que dicho servicio es muy deficiente, o incluso de carece se él. Para enfrentar el problema, se deben empezar a instaurar instrumentos constitucionales y legales para implementar el servicio civil de carrera en los niveles de gobierno referidos. Hasta ahora los avances son parciales, la transparencia insuficiente y los controles carecen muchas veces de eficacia.

Séptima. Las grandes concentraciones urbanas representan un grave problema tanto para las ciudades capitales de los países latinoamericanos como para otras áreas metropolitanas que no tienen gran jerarquía política. Se requiere implantar mejores modelos de gobernabilidad, administración y sustentabilidad para las grandes ciudades, acompañadas de una apropiada legislación constitucional y ordinaria.