



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: El poder local, pilar de la democracia

Autor: Martínez Assad, Carlos

Forma sugerida de citar: Martínez, C. (1990). El poder local, pilar de la democracia. *Cuadernos Americanos*, 5(23), 173-187.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año IV, núm. 23, (septiembre-octubre de 1990).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material con propósitos comerciales.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

EL PODER LOCAL, PILAR DE LA DEMOCRACIA

Por *Carlos* MARTÍNEZ ASSAD
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM

¿ES EL MUNICIPIO una institución frustrada del sistema político mexicano? ¿Es el desarrollo de los poderes locales indispensable para la democracia? ¿Los procesos de descentralización político-administrativa son un instrumento de la modernización política en América Latina? Son éstas las preguntas que han orientado este trabajo en un momento en que, a través de numerosos movimientos sociales y políticos, el poder local pasa a ocupar un lugar en la discusión sobre los procesos de democratización tanto en los países federales como en los unitarios en Latinoamérica. Es, además, un ancla que es necesario levantar para lograr la modernización política como lo han vislumbrado incluso los países de régimen dictatorial.

1. La democracia local

¿ESTA es un reto en América Latina, donde la concentración del poder político y económico de las capitales inhibió su desarrollo. Durante mucho tiempo fue imposible pensar que los servicios y los recursos no emanaran del centro político-administrativo hacia las regiones; incluso el siglo XIX con su carga jacobina fundamentó la centralización, a la que no escaparon los regímenes federales como México. En nuestro país el recorrido de la institución municipal fue azaroso antes de llegar a delimitar sus atributos y funciones en el sistema político mexicano. Las pugnas entre liberales y conservadores no hicieron sino inhibir su desarrollo, creando una paradoja entre su definición formal y su práctica real.

Luego de la Revolución Mexicana se justificó aún más la centralización política, pero con el tiempo, y cuando fue innegable

la crisis económica, esa tendencia se consideró totalmente negativa, contraria a la modernización política y a la democratización. "El Estado centralizado significa hoy una expropiación política de las mayorías populares".¹ Esta situación fue común a varios países latinoamericanos porque venían de un largo proceso centralizador que se tradujo en "... una pérdida de representatividad de los entes locales, en una sectorialización de la administración pública donde actúan decenas de entes sin una real autoridad local que los coordine".²

Pero fue el impacto de la crisis económica actual, al parecer insuperable para nuestros países, lo que hizo a los gobiernos nacionales asumir posiciones menos ficticias para delegar parte de su poder. No mucho, apenas el suficiente para redistribuir cargas y evitar una ruptura que pudiera ser catastrófica. Innegable fue, sin embargo, el término de algo próximo al Estado de bienestar que los populismos, a los que somos tan adictos, impulsaron cuando menos en el discurso.

La crisis acentuó las tendencias descentralizadoras por la necesidad de revalorizar los poderes locales para hacer frente a las situaciones concretas que vive la población ante la devaluación del Estado. Es decir, ante la incapacidad de proporcionar los satisfactores y los servicios mínimos de una sociedad determinada: vivienda, salud, educación, recreación, etcétera.

Pero no son sólo las unidades organizativas las que impiden que la democratización de los poderes locales sea un hecho: el desarrollo de los centros urbanos y el proceso de industrialización de los últimos treinta años acentuó la heterogeneidad territorial de los países latinoamericanos. "En 1950 la población urbana de América Latina era de unos 68 millones de personas (41 %); en 1980, ya eran unos 237 millones (65.3 %) los que vivían en centros urbanos y se proyecta que lleguen a ser 421 en el año 2 000 (76.6 %)".³

La población latinoamericana se ha concentrado en las megalópolis (México, São Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Santiago,

¹ Jordi Borja, coord., *Manual de gestión municipal democrática*, Madrid-Barcelona, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986, p. 26.

² Hilda Herzer, Presentación a la sección "Poder local e instituciones", *Revista Mexicana de Sociología* (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), 4 (1986), p. 4.

³ Manuel Castells *et al.*, "Urbanización y democracia local en América Latina", en Jordi Borja, *op. cit.*, p. 39.

Lima) y en centros urbanos con crecimiento. "En la actualidad las ciudades más grandes concentran el 21.9% de la población urbana y se estima que este porcentaje se acercará al 30% a principios del siglo XXI. También las ciudades de uno a cuatro millones de habitantes aumentarán su porcentaje pasando del actual 17.3% a un 20.3%".⁴ Pero junto a esas ciudades que han crecido desafortunadamente como México y São Paulo, junto a las aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes que pasaron de concentrar en 1960 el 15% al 40% en 1980, existen ciudades que mantienen su perfil rural tradicional aunque no siempre sean muy pequeñas. Allí las dificultades para alcanzar los mínimos indispensables tienen escasa relación con los recursos que generan a los que logran atraer de los gobiernos centrales.

No en balde cuando se habla del municipio tiene que hacerse referencia a su historia y a un sinnúmero de problemas administrativos, porque sólo una vez que éstos se resuelvan podrá despejarse el camino para su verdadera democratización, para hacer efectivo lo que afirma Arnaldo Córdova:

El municipio es, ante todo, una comunidad de ciudadanos y, en el fondo, la comunidad originaria del sistema político nacional, vale decir, la unidad básica y elemental del Contrato Social. Si la comunidad de ciudadanos que se integran en el Municipio no es libre, tampoco lo será el Municipio en el Municipio se han cifrado, desde siempre, las aspiraciones de nuestro pueblo a la libertad, la democracia y el autogobierno.⁵

El municipio, sin embargo, no se ha asumido claramente en América Latina como el gobierno que gestiona y resuelve los problemas de la sociedad local, de una ciudad, de una comunidad de ciudadanos. Ha sido incapaz de integrarse al sistema político como una de sus unidades básicas con plenos poderes legales para orientar su economía y la política locales. En el fondo de la explicación se encuentra la concentración de poder y de recursos en las capitales y su gran heterogeneidad territorial y su desigualdad social. Su autonomía, garantizada por la mayoría de las constituciones, es apenas posible cuando surgen movimientos que reclamen esa condi-

⁴ *Ibid.*

⁵ Arnaldo Córdova, "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal", *Economía informal* (Facultad de Economía, UNAM), 121 (1984).

ción y la puedan ejercer, disputando a los gobiernos centrales los recursos y las libertades para su ejercicio que la ley les consagra.

El municipio debe concebirse como la realización de un gobierno local efectivo que organice los asuntos administrativos, pero no sólo como gestor, sino como parte integrante del sistema político. Todo aquello que la tradición política del continente ha ocultado.

Con lo local se está reconociendo una dimensión territorial de la política para permitir el ejercicio de la democracia. Desde la localidad se puede dar respuesta a innumerables problemas. Respetto de la participación y representación política debe desarrollarse la democracia directa a escala local, para enfrentar los problemas de la administración estatal centralizadora.

El gobierno local, con sus acepciones ejecutiva y legislativa, tiene atributos para hacerse cargo en la práctica de lo que formalmente la ley le confiere. El alcalde en Colombia, Chile y Perú, el intendente en Argentina y Paraguay, el *prefeito* en Brasil, y el presidente municipal en México tienen a su cargo las funciones ejecutivas mientras que las legislativas están a cargo del Concejo municipal en México, Bolivia, Colombia y Ecuador, la Cámara municipal en Brasil y el Concejo deliberante en Argentina.

Sin embargo, "... con la presente estructura municipal, y dados los escasos poderes de los municipios, es muy difícil que puedan jugar un rol efectivo a pesar de sus enormes responsabilidades legales, institucionales y técnicas en la planificación, administración y construcción de ciudades".⁶ Pero a la generalidad de las trabas para su ejercicio, existen poblaciones que no pueden aplicar su derecho como ciudadanos capaces de ejercer sus derechos democráticos plenos. Las grandes megalópolis han cancelado esa vía de participación política convirtiendo un conjunto de municipios, generalmente, en la ciudad capital. La ciudad más importante se gobierna sin la autonomía de localidades más pequeñas, como el caso del Distrito Federal en México, gobernada por un Regente nombrado directamente por el presidente de la República, o por un Intendente, como la ciudad de Buenos Aires, aunque en esta última hubo un Concejo popularmente elegido antes de que en México hubiera la Cámara de Representantes, cuyas funciones acaban de iniciarse. Lo más paradójico es que esto sucede en los países de régimen federal.

⁶ Susana Peñalva, "Espacio urbano y sociedad en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (1986).

No obstante, la búsqueda de la democracia en los países latinoamericanos que usa como medio el municipio tiene ya su historia. En México existe un antes y un después de la entidad municipal con el triunfo de la COCEI en Juchitán, Oaxaca, en 1981, y del resurgimiento encabezado por el doctor Salvador Nava en la capital de San Luis Potosí, en 1982. A partir de entonces la oposición al partido del Estado en las contiendas electorales tuvo un perfil más definido, hubo una competencia política más equilibrada y algunos conflictos no pudieron dirimirse a favor de ningún partido, por lo que varios municipios fueron gobernados por concejos municipales. La lucha político-partidaria alcanzó una expresión que por primera vez aproximaba a los municipios a una verdadera disputa democrática.

Mientras en México esa tradición rebasa los cuarenta años, en otros países del área latinoamericana no recurren a las elecciones con ese fin. En Bolivia, desde 1949 no ha habido elecciones. Allí, los municipios como "... aparatos de intermediación entre el Estado y la población urbana, tuvieron más el carácter de entes políticos dependientes de las orientaciones de los sucesivos gobiernos que el de aparato de canalización de las reivindicaciones populares".⁷

Los cargos municipales en Colombia tampoco se elegían; allí el municipio no tenía estructuración interna, no creaba una identidad ciudadana. Prevalció una separación tajante entre la población, el municipio y la dinámica administrativa. Hasta la reciente reforma de 1986, los alcaldes eran nombrados por los gobernadores, como éstos lo eran por el presidente de la República. La norma constitucional decía: "... en todo municipio habrá un alcalde que ejerza las funciones de agente del gobernador",⁸ por lo cual no había ninguna participación de la ciudadanía.

Por su parte, el municipio en Chile nunca dispuso de autonomía; con excepción del periodo llamado "de la Comuna Autónoma" entre 1891 y 1925, y aunque la Constitución de este último año estatuyó la elección popular de los regidores, la práctica no se mantuvo. Los innumerables problemas que enfrentó el municipio durante los más de cincuenta años de democracia chilena no le dieron

⁷ Alberto Rivera P., "Municipio y problemas urbanos en Bolivia", *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (1986).

⁸ Fernando Viviescas M., "Identidad municipal y cultura urbana", *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (1986).

el papel significativo que podía haber desempeñado. Luego del golpe del 11 de septiembre de 1973, el gobierno de la dictadura suprimió el cuerpo de regidores y destituyó a la totalidad de los alcaldes del país.

remplazando a estos últimos por miembros de las fuerzas armadas o, en ciertos casos, por políticos claramente comprometidos con el golpe. Los nuevos alcaldes se encontraron a su vez subordinados estrictamente a gobernadores e intendentes, de modo que la práctica anterior de gestionar problemas locales ante las autoridades centrales o miembros del Congreso, se redujo ahora en forma rigurosa a su presentación ante el superior directo departamental o provincial.⁹

Por la Constitución Política promulgada en 1980, el alcalde será designado por el "Concejo Regional de Desarrollo a propuesta en tema del Concejo Comunal. El intendente (regional) tendrá la facultad de vetar esa tema por una sola vez".¹⁰ Es evidente que se buscó limitar la participación política de los ciudadanos, pero se mantuvo un sistema en el cual no estaban completamente excluidos.

Fue hasta 1982, en Brasil —después de la dictadura militar—, cuando por primera vez la población eligió a sus gobernadores. Los escrutinios para alcaldes de 1982 y 1985 tuvieron un carácter *plebiscitario* en las capitales y ciudades consideradas de interés para la seguridad nacional. Los municipios están regulados ahora por las constituciones de la Unión y del Estado, así como por sus respectivas cartas orgánicas, las que les otorgan facultades para elegir a sus autoridades y dictar sus leyes.¹¹

Las elecciones municipales en Cuba se realizan a través de un complicado sistema de nominaciones. Hasta 1976 la división político-administrativa se consideraba prolongación de las autoridades coloniales españolas. Esta tenía cuatro niveles: la nación, 6 provincias, 58 regiones y 407 municipios. La nueva división político-administrativa aumentó a 14 provincias, se suprimió la instancia

⁹ Fernando Kustnezoff, "Democratización del Estado, gobiernos locales y cambio social. Experiencias comparativas en Chile y Nicaragua", *Revista Mexicana de Sociología*, 1 (1983), pp. 199-200.

¹⁰ *Ibid.*, p. 201

¹¹ Hilda Herzer y Pedro Pérez, *Poder local en América Latina*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina (IIED-AL), 1988, p. 11.

regional y los municipios disminuyeron a 169.¹² Las elecciones son convocadas cada dos años y medio; en asambleas se designa a los delegados que asistirán a las elecciones para elegir la Asamblea Municipal, los que a su vez asumen la elección de los delegados a las Asambleas Provinciales y de los diputados a la Asamblea Nacional. En este sistema de elección indirecta algo que resalta es la ausencia de competitividad, porque está prohibido explícitamente que "ninguna organización política o social pueda realizar propuestas o hacer campañas en favor o en detrimento de algún candidato".¹³

Los sistemas electorales que permiten democratizar la institución municipal están cambiando ante las demandas ciudadanas que exigen mayor acercamiento de la sociedad y del Estado. En México, luego de la reforma al Artículo 115 constitucional en 1983, se aseguró la participación proporcional de las diferentes fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento y en las legislaturas locales.

El 13 de marzo de 1988 se dieron las primeras elecciones municipales en la historia de Colombia, aunque gobernadores, intendentes y comisarios siguen siendo nombrados por las facultades del Presidente. Con la reforma de 1986 se dejó de considerar a los alcaldes como delegados de autoridades superiores. El Concejo Municipal, ahora además con la modalidad de la representación proporcional, tiene "atribuciones normativas y de vigilancia de la marcha administrativa de los municipios; aprueba o desaprueba las iniciativas y actos del alcalde y participa en las labores de planeación e imposición tributaria".¹⁴

Aunque la tradición municipal en Bolivia da al municipio más funciones administrativas que políticas, los Concejos Municipales, nominados indirectamente desde 1985, han desplazado el interés de la población por los municipios. En esos Concejos están representados los partidos políticos. La tendencia más reciente de los municipios va en el sentido de alcanzar cierta autonomía y desde 1987 elegirán los bolivianos a las autoridades municipales cada dos años.

La democracia municipal en América Latina no ha sido una rea-

¹² Alfonso Haroldo Dilla, *Notas sobre la relación centralización-descentralización en la transición socialista cubana*, La Habana, Centro de Estudios sobre América, 1988, p. 12

¹³ *Ibid.*, p. 35

¹⁴ Eduardo Barraza, *Elecciones de alcaldes en Colombia*, Bogotá, 1988, p. 13.

lidad sino en la letra constitucional; en la práctica han debido estar sujetos a las decisiones de las autoridades centrales y la ciudadanía no ha sido la principal responsable de su nominación. Y al no contar con el respaldo de la sociedad civil, los municipios no han gozado de la autonomía necesaria respecto de la sociedad política. Desde esa perspectiva los municipios son instancias frustradas en América Latina por la imposibilidad de regirse por los principios constitucionales que les confieren, en lo general, autonomía política, capacidad jurídica y funciones de gestión. Esa dificultad para la representación política inhibe sus posibilidades de acción en uno de los niveles intermedios indispensables para el efectivo funcionamiento de los sistemas políticos.

2. *La descentralización*

LA descentralización se ha convertido en la panacea para resolver todos los problemas que enfrenta el municipio; se le atribuyen tanto cualidades modernizadoras, como impulsos democratizadores. Es conveniente recordar, sin embargo, que las tendencias descentralizadoras de los Estados se han vinculado estrechamente a la crisis económica y a la franca recesión, imposible de ocultar por parte de los gobiernos latinoamericanos a partir de los años ochenta. La devaluación de las economías nacionales también se expresó en una devaluación estatal. Los movimientos sociales y políticos en lo que va de la década cambiaron por eso de estrategia: aparecieron con virulencia los urbano-populares, demandando vivienda y servicios de todo tipo, los movimientos que reivindicaban los derechos ciudadanos y defendían la legitimidad de los procesos políticos.

Pero la crisis no es solamente característica de los Estados nacionales; tuvo una expresión muy clara en el nivel de los gobiernos locales, de sus estructuras territoriales de organización del poder, de sus funciones y competencias, así como de su funcionamiento. Esta forma de ver el problema de parte de Jordi Borja podría adaptarse más propiamente a América Latina como una crisis debida a "La inadecuación de sus atribuciones, a su insuficiencia financiera y técnica y, particularmente, a su crisis de representatividad política".¹⁵

Desde luego, la tradición política centralizadora tanto de los gobiernos federales como de los unitarios en América Latina resul-

¹⁵ Hilda Herzer y Pedro Pérez, *op. cit.*, p. 2

ta una de las principales trabas para llevar a buen término ese proceso modernizador que se ha dado en llamar descentralización. Término que implica alcanzar la autonomía tanto política como financiera de los gobiernos locales y que resulta más amplio que desconcentración, que en la práctica ha existido siempre cuando se delegaban funciones específicamente administrativas en los niveles intermedios y en los más bajos de la administración pública. El efecto de centralización

se ha traducido en una pérdida de representatividad de los entes locales, en una sectorialización de la administración pública donde actúan decenas de entes sin una real autoridad local que los coordine. Por el contrario, un proceso de descentralización supondría el reconocimiento y transferencia de una cantidad de servicios y de recursos de los gobiernos nacionales y provinciales a los locales, con base en un modelo de organización territorial del Estado con redistribución de las competencias y donde se plantean mecanismos de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles y sectores de gobierno.¹⁶

Así se demuestra una vez más que los extremos se tocan y que en la descentralización coinciden tanto demandas emanadas de la sociedad como la necesidad de modernización en momentos de crisis de parte del Estado. Este ha debido aceptar que los modelos de desarrollo, incluso algunos exitosos en los sesenta y en los setenta, fracasaron e hicieron insostenible, por la carencia de recursos, su vocación asistencial, de impulso a las burguesías y de servicio a los sectores populares.

Tanto en México como en Venezuela se pusieron en evidencia en los últimos años las limitaciones de un modelo de desarrollo con efectos perversos por la exclusiva dependencia del petróleo. En el primero cuando no había mucho que repartir se insistió en una reforma que restituyera al municipio sus funciones políticas y económicas, con el único aunque gran inconveniente de la crisis. Quizás el aspecto medular de la descentralización que prometió impulsar el gobierno de Miguel de la Madrid fue el fortalecimiento de la vida municipal. La reforma promulgada en 1983 encerraba cambios sustanciales sobre las funciones, atribuciones y recursos de la gestión local. Las modificaciones delimitaban jurídicamente el marco de actuación de estados y municipios en su relación con la comunidad. La reforma otorgó al municipio capacidad para asumir el su-

¹⁶ Hildá Herzer y Pedro Pérez, *op. cit.*, p. 4.

ministro de los principales servicios de la población (agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio, le permitió obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios, le otorgó también autonomía en la asignación y ejecución del gasto de acuerdo a las prioridades de su comunidad y aseguró la participación proporcional de las diferentes fuerzas políticas en la composición de los ayuntamientos y en las legislaturas locales y normó las relaciones entre los estados y las unidades políticas mayores.¹⁷

La descentralización del aparato político-administrativo del Estado tiene un doble enfoque, compartido por varios países: para unos se apoya en la teoría neoliberal y quienes lo postulan buscan disminuir la intervención excesiva del Estado en la vida económica así como privatizar las empresas del Estado y la racionalización de la estructura administrativa para reducir el gasto público. En "... esta óptica la desconcentración administrativa aparece como demanda prioritaria aunque se reconoce la pertinencia de la descentralización política (moderada) y la desconcentración del poder en el sistema político, para disminuir la influencia partidista en todas las esferas de la vida nacional".¹⁸

Para otros, la descentralización es la consecuencia de la debilidad del Estado presionado por las demandas de la sociedad civil; según este enfoque prevalece la idea de que debe tratarse de un proceso que alcance a todos los espacios de la vida política y los de la estructura administrativa. Este punto de vista es el más politizado y el que generalmente apoyan los partidos de oposición y los movimientos de los sectores populares.

Sea por la vía que sea, en toda la región latinoamericana la descentralización ha sido parte de la mayoría de las agendas gubernamentales, que incluye no sólo a los países federales y unitarios, sino a aquellos donde prevalecía la dictadura (Chile) y los de transición al socialismo (Cuba y Nicaragua). A través de procesos de reforma política y administrativa se ha discutido la redefinición de la posición de los gobiernos locales, lo que en última instancia significa

¹⁷ Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "El municipio entre las sociedad y el Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, 1 (1986), p. 16.

¹⁸ Margarita López Maya *et al.*, *Venezuela: centralización-descentralización del Estado*, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), 1988, p. 44.

ampliar la forma de entender el Estado y la política en el momento actual.

En México, el 31 de enero de 1985 se presentó el Programa de descentralización de la administración pública federal, promovido por la Secretaría de Programación y Presupuesto y elaborado por diferentes dependencias, que toma en cuenta las propuestas de los gobiernos estatales en cumplimiento del Decreto publicado por el Diario Oficial el 18 de junio de 1984. Los servicios educativos y de salud eran los que primero entrarían en el programa. La actitud renuente y los conflictos provocados por las organizaciones sindicales, en particular del sector educativo, llevaron al gobierno a actuar con cautela y al final sus resultados no tuvieron los efectos que se buscaron. Por razones más estructurales que políticas, el Sistema Nacional de Salud tampoco logró avanzar mucho en su estrategia descentralizadora. Con estas dos propuestas se comprobó que: 1) la propia dinámica burocrática imprime lentitud a toda decisión política; 2) la escasez de recursos, bienes y servicios en los territorios locales demanda inversión, tiempo y consenso en los espacios estatales y municipales, y 3) la transferencia de trabajadores implica garantizar la igualdad de los niveles salariales y similares condiciones de vida (vivienda y servicios públicos).¹⁹

En Venezuela ha sido muy relativa la autonomía política y administrativa de los estados, con una concentración de los ingresos de la renta de hidrocarburos en el nivel nacional. Pese a ello, desde 1947, el 25% del total de ingresos por rentas se distribuye proporcionalmente entre las entidades federales. Actualmente se asigna un mínimo del 15% de los ingresos ordinarios del presupuesto anual y se distribuye otorgando un 30% por partes iguales entre las entidades y un 70% en proporción al número de habitantes de cada entidad. Desde 1980 el 50% del situado se destina a programas coordinados, con los cuales se realizan obras por parte de los ejecutivos regionales y locales.²⁰

Recientemente se han efectuado en ese país consultas en la Comisión Bicameral del Congreso, que viene trabajando en una reforma a la Ley Orgánica del Régimen Municipal. Se busca que el municipio sea una "unidad política primaria y autónoma", supe-

¹⁹ Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "Política y gestión municipal en México", *Cuadernos de Investigación Social* (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), 18 (1988), p. 16.

²⁰ Margarita López Maya, *op. cit.*, p. 44.

rar el esquema que contempla distritos municipales y no municipios, lograr la transferencia de competencias y recursos a este nivel, la creación de la figura de alcalde por elección popular, la modernización del sistema tributario y asignación del estímulo a la participación ciudadana.²¹

Por otra parte, en Colombia el Congreso aprobó en 1986 la cesión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los municipios, paso que se consideró de suma importancia para la descentralización en el contexto de cambio político que suponía la primera elección de alcaldes en su historia.

En Cuba a los procesos formales de descentralización se subordinan las formas de hacer política. Allí el problema es complicado porque se ha buscado "... evaluar en qué medida la centralización inherente a la planificación puede combinarse con la descentralización administrativa (y en consecuencia con la participación popular en la toma y aplicación de decisiones) en el marco del principio del centralismo democrático".²²

En 1977 se estableció el Reglamento de Relaciones entre los Organismos de la Administración Central del Estado y los Organos Locales del Poder Popular, lo cual suscitó la crítica de las autoridades locales. Se lograron transferir a los gobiernos locales "una serie de servicios y actividades productivas de trascendencia local".²³

Un estudio interesante para valorar la importancia del poder local en el proceso de descentralización es el de Fernando Kustnezoff, quien establece las relaciones que se dan en países tan distantes como Chile y Nicaragua después de la caída de Allende en 1973 y la de Somoza en 1979. El tema municipal resurgió en ambos países por la necesidad de extender el control político y administrativo del nuevo régimen a través de las mediaciones locales, aunque su funcionamiento no fuese tan sólido por la presión para normalizar las principales funciones públicas y económicas, por las tareas excepcionales de reconstrucción —particularmente en Nicaragua—, por la necesidad de llenar el vacío político creado y tener interlocutores válidos entre gobierno y ciudadanía, etcétera.²⁴

No deja de llamar la atención que en un régimen autoritario

²¹ *Ibid.*

²² Alfonso Haroldo Dilla, *op. cit.*, p. 16.

²³ *Ibid.*, p. 26.

²⁴ Fernando Kustnezoff, *op. cit.*, p. 198.

como el chileno, el municipio, aunque subordinado al poder ejecutivo y sin autonomía, cumpla un papel en las políticas de descentralización, como se avala con el Estatuto de Gobierno y Administración Interiores del Estado de 1974 con el que se establece una "nueva estructura por la cual la administración y gobierno del país se asimilan a una jerarquía regionalizada con fines específicos de descentralización".²⁵ Y en 1980 se promulgó una nueva Constitución Política en la cual se "subraya el nivel regional y se ajustan las funciones municipales".²⁶

Varias funciones se atribuyen a los poderes locales, y el municipio capta el 55% del Fondo Común Municipal, para ser invertido según la "finalidad expresa de crear y mantener servicios". Entre sus acciones se destaca —independientemente de sus fines políticos e ideológicos— el traspaso de los establecimientos públicos de enseñanza primaria a los municipios.

La situación de Chile nos cuestiona seriamente sobre el tema de la vinculación democracia-descentralización, como se dimensiona el problema en varios de nuestros países, lo cual plantea una falsa correlación o cuando menos cuestiona uno de los caminos supuestamente necesarios de recorrer para tener acceso a la democracia. Hay, sin embargo, otras coincidencias, como la economía neoliberal y la privatización de las empresas estatales que el régimen de Pinochet ha impulsado desde sus inicios.

En el sentido contrario ha operado la descentralización en Nicaragua, en donde el desarrollo de los gobiernos locales ha contribuido a la democratización de las instituciones en un momento difícil; "... ha concurrido a una mayor eficiencia y economía en la ejecución de programas y proyectos de alcance local; y ... ha operado incorporando recursos e iniciativas nuevas mediante la participación de amplios sectores de la población".²⁷

3. Después de un amplio periodo de centralización

Las sociedades latinoamericanas han tomado conciencia de las trabas para la democratización. La concentración del poder político en el nivel territorial favoreció el crecimiento desmesurado de las ciu-

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 213.

dades capitales, por la calidad de vida que en ellas se alcanzaba al ser las destinatarias del grueso de los ingresos públicos. En varios países ni siquiera hubo posibilidades de una desconcentración administrativa. Probablemente México represente el caso más sobresaliente de este fenómeno. En él se conjugaron todos los efectos negativos de la excesiva concentración del poder político y económico, combinados con la centralización en un espacio territorial donde tiene asiento el gobierno federal.

Ese modelo centralizador está presente como uno de los rasgos definitorios de las sociedades latinoamericanas, con el consecuente debilitamiento de los poderes locales. Aun los países federales siguieron las pautas centralizadoras de los gobiernos unitarios.

Una de sus consecuencias fue la desigual asignación de recursos al no haber verdaderas evaluaciones que consideraran ingresos y gastos en correlación con la producción de bienes de capital y el total de población que vive en cada entidad federativa, provincia, región o municipio, según sea el caso.

La descentralización, como demanda legítima de la sociedad, fue escuchada por el Estado y éste buscó llevarla a cabo por la presión de la crisis y por la necesidad inaplazable de modernizarse. Por eso la primera resultaba algo así "como distribución real de poder", mientras el segundo veía en tal orientación "la distribución de carga"²⁸

Por ello, para un Estado como el mexicano, con graves problemas económicos para administrar en la crisis, impulsar la descentralización era también una forma de desembarazarse de tantas dificultades. Una vez que la centralización dejó de ser el camino para solucionar los problemas actuales, se ensayaba la opción de la descentralización cuando sólo había compromisos y adeudos para repartir.²⁹

Sin embargo, uno de los medios para hacer llegar los efectos de los planes de descentralización fue el municipio. Por eso los gobiernos locales adquirieron tal importancia en los procesos políticos recientes en Latinoamérica y se convirtieron en plazas disputadas por los partidos políticos anteriormente interesados en forma exclusiva en la dimensión nacional.

Pese a todo, uno de los problemas más serios de los poderes locales sigue siendo el de generar autónomamente los recursos pro-

²⁸ Hilda Herzer y Pedro Pérez, *op cit.*, p. 40.

²⁹ *Ibid.*

pios para garantizar un nivel de vida adecuado a la comunidad que representa. Esta perspectiva resulta fundamental; por eso varias reformas en toda la región otorgan al municipio los beneficios de la recaudación fiscal (IVA, impuesto predial, cobro por prestación de servicios, etcétera). No obstante, la descentralización no parece una estrategia de los países desarrollados, por ejemplo, los Estados Unidos o incluso Francia, con fuertes problemas regionales.

La descentralización aparece confinada a los países subdesarrollados, endeudados e incapaces de resolver la crisis en la que se encuentran, la descentralización, por lo tanto, puede ayudar pero no puede conferírsele el carácter mitificador que los gobiernos pretenden. Y en ese mismo sentido, no puede vérselo como la panacea de la democracia, que también se le atribuye. Los procesos de legitimación se dan en una esfera de mayor participación política, como en las luchas electorales. La descentralización es, sin duda, indispensable en la modernización de los sistemas políticos; sobre todo si puede llevarse a la práctica y no quedar exclusivamente en el nivel del discurso político.