

La corriente hacia abajo:
DESCENTRALIZACION Y MUNICIPIO

...los Ayuntamientos son y se convierten en el órgano de representación popular más directo y más identificable para los ciudadanos. El marco municipal aglutina mejor que ninguno el tejido social, con aspiraciones y frustraciones, y es el intérprete más válido a los ojos de los ciudadanos que con finura política indiscutible proyectan el conjunto de sus esperanzas y reivindicaciones hacia la vida municipal: el auténtico espacio vital donde un ciudadano puede llegar a considerar la vida política como perfectamente tangible.¹

Joaquín Nadal i Ferreras.

Reseña de un debate

El tema de la descentralización del Estado y el reforzamiento y nuevo papel de los gobiernos municipales ha suscitado, desde hace casi dos décadas, importantes investigaciones e intensos debates en países como Francia, Italia, España e Inglaterra. Más recientemente en América Latina estos temas comienzan a incorporarse como problemas de investigación, de discusión teórico-metodológica y de confrontación de resultados, hipótesis, argumentaciones y posiciones al respecto.

En este artículo trataremos de aportar una apretada síntesis de las principales líneas del debate desarrollado por algunos autores y actores de las políticas y procesos de descentralización y gestión local, con el propósito de reunir elementos de análisis que contribuyan a impulsar el interés y discusión sobre estas cuestiones, que también en México están “a la orden del día” aunque formen todavía parte de una dimensión bastante desconocida en la investigación urbano-regional.

En varios países de Europa, los primeros años de la década de los setenta fueron muy activos en reformas institucionales orientadas hacia la descentralización del Estado y la reorganización de la gestión territorial de

* Doctora en Sociología. Profesora de la UAM.

¹ Joaquín Nadal i Ferreras, en 1982 Alcalde de Girona, España, y presidente de la Federación de Municipios de Cataluña. En revista *CEUMT* (Centro de Estudios Urbanísticos, Municipales y Territoriales), N. 50, mayo-junio de 1982, España.

los procesos económicos, sociopolíticos y administrativos. Estas reformas estatales y cambios en las estructuras locales y regionales tuvieron antecedentes, ritmos y modalidades diversas, según los países y sistemas políticos. No obstante, puede decirse que hubo un telón de fondo común, en el que el *territorio* aparece como un condensador, denso y turbulento, de las contradicciones, saturaciones, desequilibrios y alejamientos de la intervención estatal centralizada y burocratizada, a lo largo de un complejo periodo histórico que conjugó la profunda crisis del “Estado de Bienestar” (o “Estado Social”) y la readecuación del uso capitalista del territorio, con la creciente emergencia de un heterogéneo espectro de conflictos, reivindicaciones y luchas protagonizadas por diferentes sectores sociales: urbanos, autonomistas-regionales, sindicales, feministas, ecologistas, entre otros.

Las reformas del funcionamiento mismo del Estado implicaron un conjunto de modificaciones legislativas, nuevas leyes y dispositivos para la actuación del poder público.

En Francia, el gobierno socialista de Mitterrand decretó en 1982 la “ley de descentralización”, por la cual se definen los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones. A través de esta redistribución de atribuciones y poderes “hacia abajo”, se establecieron “áreas de especialización” de competencias y recursos entre los tres niveles de la administración local. Esto es: a la *región* se le asignó el manejo de la planificación regional, la elaboración de los planes regionales (que se preparan simultáneamente con el Plan Nacional y se hacen efectivos por medio de los llamados “contratos-plan” con el Estado central), el ordenamiento del territorio y la formación profesional de nivel superior. El nivel de los *departamentos* tiene a su cargo las áreas de bienestar social, la salud y ciertos equipamientos para la comunicación y la educación pública. Las *comunas* (municipalidades) se encargan de la gestión del desarrollo urbano y de los equipamientos más cercanos a las necesidades cotidianas de la población. La reforma francesa, en un país con una larga y fuerte tradición de Estado centralista, suprimió finalmente la figura tutelar del *prefecto* en los departamentos, histórico representante del poder central desde el siglo XVIII, y verdadero ejecutivo local.²

También se hicieron reformas al sistema de planificación, asociándolo ahora a la descentralización en tanto replanteamiento de los criterios que dominaran el ejercicio planificador de los aparatos centralizados del Estado. Para Michel Rocard, en ese entonces Ministro de Estado del Plan

²Alain Vennep y Jean Revel-Mouroz, “La descentralización en Francia”. En *Poder local, poder regional*. Jorge Pádua y Alain Vennep, compiladores. El Colegio de México-CEMCA, 1986.

y Ordenación del Territorio, la descentralización “es la plasmación institucional de una nueva perspectiva del desarrollo y de la ordenación del territorio”.

Claro está que esta perspectiva de la descentralización no mira hacia un horizonte promisorio de crecimiento económico, como en las épocas de la posguerra, sino que se ubica en el marco de la aguda crisis capitalista de los países desarrollados, y que se traduce, entre otros efectos, en una fuerte restricción financiera del Estado y disminución del gasto social.

La descentralización aparece, entonces, como un instrumento adecuado para el uso y redistribución más eficiente de los escasos presupuestos públicos, y para revertir las tendencias globalizadoras de los proyectos de planificación. Se trata de partir de las aspiraciones, demandas y proyectos locales y no, dice Rocard, “de esquemas nacionales estereotipados sobre ordenación territorial”. La planificación es necesaria a la descentralización para evitar la dispersión de esfuerzos y los particularismos locales, y la descentralización lo es a la planificación para que ésta no opere como “una cadena opresora y reductora, que en lugar de abrir espacios de libertad inhiba la capacidad de iniciativa y creatividad.”³

El movimiento hacia la descentralización implica, lógicamente, analizar y explicar las causas, características y consecuencias de su cara inversa, es decir, la construcción centralizada del Estado. Desde la reflexión socialista, algunas posiciones han identificado en el centralismo “un sistema de organización del poder político que ha asegurado, en Francia, el dominio del desarrollo social por parte del gran capital a través del control del aparato del Estado sobre el conjunto del tejido social”.⁴

Y si el proceso de centralización para la conducción de la acumulación capitalista, requiere de una compleja red de intervenciones estatales, también produce formas específicas de relación entre sociedad política y sociedad civil y “división del trabajo” entre las instituciones centrales y las administraciones locales. Esto es: la centralización no vacía de todo poder a las entidades locales, no significa la absoluta concentración del poder en las cúspides de los aparatos del Estado, sino que determina las condiciones, naturaleza y formas de ejercicio del poder local y del funcionamiento de sus esferas políticoadministrativas. De estas particulares relaciones y condiciones proviene lo que Worms⁵ denomina para el caso francés “la

³ Michel Rocard, “Del crecimiento urbano a la gestión urbanística”. En revista *CEUMT*. No. 50, España, mayo-junio de 1982.

⁴ J.P. Worms, “Descentralización: un nuevo poder”. En *CEUMT*. No. 50, España, mayo-junio de 1982.

⁵ Jean Pierre Worms, en 1982, diputado de la Asamblea Nacional Francesa por el Departamento de Saone et Loire, Francia.

profunda perversión” del poder local “Perversión” que con variantes culturales, políticas y geográficas también ha sido identificada y resentida en otras formaciones sociales, y que se relaciona con la débil participación de los ciudadanos para influir realmente en las decisiones de la vida municipal; la conversión acelerada de los elegidos en “notables”, la práctica de la acumulación de cargos y mandatos; la sustitución de las relaciones de control democrático por relaciones de clientela y las redes de influencias ocultas, en lugar de un sistema de responsabilidades claramente identificables, resultados del sistema centralizado de organización de los poderes.⁶

Otro resultado en cuanto a la “división del trabajo” es que las instituciones centrales se reservan las grandes y cruciales decisiones e intervenciones en la dirección de las políticas económicas y financieras del modelo de desarrollo, mientras toca a los gobiernos municipales hacerse cargo de la gestión local de las consecuencias sociales, en la vida cotidiana de la gente, de esas decisiones centralizadas. En particular, las autoridades municipales deben regular la distribución de los bienes y servicios de consumo colectivo necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, regulación que frecuentemente tiene que “pagar los platos rotos” por los insuficientes recursos económicos y limitadas facultades que han tenido.

Aquí se produce lo que podríamos llamar una zona de corto circuito entre sociedad política y sociedad civil, muy sensible a las tensiones, movimientos y protestas ciudadanas en tanto es la esfera de gestión pública y control político, más directa receptora y canalizadora-mediatizadora de los conflictos, insatisfacciones, demandas y presiones de la colectividad local.

Esta subordinación del poder municipal a procesos económicos que no controla es discutido desde otra perspectiva en los estudios urbanos de la escuela marxista francesa (Castells, Godard, Lojkine, Topalov, Préteceille). Las investigaciones realizadas en ciudades de Francia intentan demostrar el juego de intereses y alianzas de las distintas fracciones de las burguesías locales, en el ámbito de la política municipal, y las articulaciones o contradicciones con el dominio del gran capital monopolista, analizando las nuevas implantaciones industriales e inversiones urbanísticas y comerciales.

Para Lojkine, la política municipal de fines de los sesenta está subordinada “al fatal proceso de concentración monopolista”, en el que la administración local tuvo que “adaptarse” a la irrupción del gran capital en los equipamientos comerciales, y en algunos centros urbanos los presupuestos públicos municipales financiaron la reproducción del capital mo-

⁶ J.P. Worms. *Op. cit.*

nopolista y no el de las fracciones de la clase capitalista local.⁷ Esta línea de análisis está más orientada hacia la discusión del papel de los municipios, en función o al servicio del poder del Estado central y las fracciones hegemónicas del capital, dentro del variado juego de relaciones de fuerzas económicas locales.

Entonces, ¿cuál es el papel de la gestión municipal en el contexto de la política de descentralización? Edmond Préteceille sostiene también la hipótesis de que se observa una división más acentuada del trabajo dentro de los Estados nacionales, entre el Estado central y el poder local. Esta tendencia apunta hacia una concentración más fuerte del poder económico del capital monopolista, y una desconcentración de las políticas sociales hacia los segmentos locales del Estado, desplazando hacia los municipios la responsabilidad política de realizar la gestión de las políticas centrales para la reproducción de la fuerza de trabajo. Para este autor, la descentralización, en el curso que lleva la crisis del “Estado de Bienestar”, le otorga al Estado central una suerte de protección política, en el sentido de que éste ya no aparece como el responsable inmediato de la política de austeridad que afecta las condiciones de vida, sino que son las autoridades locales quienes tienen ahora esa responsabilidad por sus nuevas facultades y atribuciones.

Se maneja aquí la tesis, también asumida por otras corrientes críticas de las políticas socialdemócratas, que la descentralización hacia las entidades locales sirve como “pantalla” para no dejar ver las decisiones que se toman por atrás, en el campo de la política económica nacional e internacional; o que son un buen “colchón” amortiguador de las crisis de legitimidad, reivindicaciones y luchas sociales que surgen desde las bases territoriales.

En un trabajo reciente, Préteceille se pregunta si la descentralización en Francia significa una nueva ciudadanía o una reestructuración de la hegemonía, cuestionada por la política de austeridad que impide la redistribución de beneficios sociales como en las épocas de auge del crecimiento económico. Esta doble vertiente del análisis sugiere la importancia de articular las corrientes profundas y de diversos cauces, que van generando transformaciones, nuevas contradicciones, nuevos actores políticos y procesos sociales, a medida que el movimiento descentralizador muestra sus tendencias, alcances, consecuencias y perspectivas.

Para el caso francés, Préteceille expresa una preocupación a tener en cuenta. Señala que:

⁷ Jean Lojkine, *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México, Siglo XXI Editores, 1979, p. 250.

con la extrema fragmentación espacial de las autoridades locales en Francia, la tendencia hacia el incremento de la segregación social y las desigualdades económicas entre amplias zonas, existe el grave riesgo de que la descentralización conduzca a la fragmentación de las demandas sociales, en oposición al carácter global, nacional y aun internacional del proceso que produce estas desigualdades. Tiende a encerrar la posible respuesta a las más urgentes necesidades sociales dentro de los estrechos límites de los recursos locales, cuya extrema escasez no es ni absoluta, ni natural o inevitable, sino relativa y producida por la estructura institucional que separa los recursos de las necesidades.⁸

Sin embargo, está pendiente el otro gran tema asociado a la descentralización: el de la *democracia*. Si hay algo que a ésta llena de contenido político, como campo de confrontación de aspiraciones, exclusiones resentidas, protagonistas desconocidos y alternativas inhibidas, es la reivindicación de la descentralización del Estado para la democratización de las instituciones y la relación entre los ciudadanos, la gestión pública y el ejercicio del poder. La descentralización es, entonces, la demanda y opción defendida para desbaratar las obstrucciones autoritarias y burocráticas del Estado, ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación, control y autogestión ciudadana en su entorno de vida cotidiana. Aflojándose desde arriba el Estado centralista, se conectan más fluidamente las energías e iniciativas sociales, políticas y culturales que pugnan en los territorios locales por cambios democráticos en la sociedad. Y, como dice el alcalde español,

la vida municipal es el espacio donde el ciudadano puede llegar a considerar la vida política como perfectamente tangible, este espacio, dinamizado por la apertura descentralizadora, se convierte en una instancia de poder institucional que crea la posibilidad de nuevas prácticas políticas, representaciones e interlocutores, también destrabadas de las formas caciquiles, despóticas, clientelares y paternalistas que oprimen la vida ciudadana municipal. Esta es la aspiración, el proyecto, la hipótesis.

La investigación debe, entonces, seguirle la pista a los cambiantes y si-

⁸ E. Préteceille, "Decentralization in France: new citizenship or restructuring hegemony", ponencia presentada en el Congreso de Sociología de Nueva Delhi, India, agosto de 1986.

nuosos rumbos que siguen estos procesos. A este respecto, conviene mencionar la evaluación hecha por Prêteceille sobre la actuación de los partidos políticos de izquierda en la administración local, que tuvieron victorias electorales en las elecciones de la década de 1970 y en los primeros años de gobierno del Partido Socialista. Una doble influencia que logró producir la izquierda fue la revalorización del escenario político local, junto con un movimiento de “nacionalización” de la política local, activando las afiliaciones a los partidos. Gran parte del avance logrado por el Partido Socialista en los setenta se debió a la movilización social y activismo, a nivel local, de una nueva generación de militantes y dirigentes, en su mayoría pertenecientes a las clases medias asalariadas, que tuvieron participación en las luchas urbanas, las asociaciones vecinales y movimientos ecologistas de esos años. Sin embargo, este investigador considera que

muchos de esos dirigentes han sido integrados, cooptados dentro de la estructura del poder estatal, ya sea al nivel central o local, y la relación con la base social y su capacidad de movilización han ido, progresivamente, tomando una dirección estatista y empresarial. Al mismo tiempo la crisis produjo un debilitamiento de los movimientos sociales urbanos por problemas más urgentes, empleo, salario, condiciones de trabajo, expectativas de los jóvenes de entrar en el mercado de trabajo. Y la crisis interna del Partido Comunista afectó su capacidad de movilizar a la clase obrera, de modo que puede decirse que el nuevo poder de la izquierda perdió progresivamente sus raíces en la sociedad civil, dejando mayor espacio para los tecnócratas, sin tomar los pasos necesarios para revitalizar esas raíces, tanto en sus bases militantes como en su influencia en la sociedad.⁹

Son interesantes dos observaciones más, resultado de los estudios realizados: una, que la izquierda pudo resistir mejor en las elecciones de 1983 en aquellos lugares donde se había mantenido más fuerte la movilización popular y, otra, que la “fascinación por el poder estatal”, centralizado o descentralizado, puede debilitar a la izquierda, como movimiento social, lo suficiente como para permitir el triunfo de la derecha y la vuelta de las políticas neoliberales antiestatales.

Democracia-Descentralización-Municipio es hoy la trilogía por donde parece que pudieran (¿o debieran?) canalizarse esas corrientes profundas, en ebullición o latentes, que quieren abrir compuertas, construir espacios políticos visibles, reconocidos y, por fin, vivir cotidianamente la *territorialidad de la democracia* en el sentido progresista de superación social.

⁹ *Idem.*

Si la descentralización, como dice Jordi Borja, es “consustancial de la democracia”, esta relación ha sido de todos modos debatida, pues no hay acuerdos unánimes sobre la implicación y efectos democratizadores de la descentralización. La fuente originaria de la descentralización en la vida democrática de los pueblos, generalmente se remite al libro de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, escrito en 1835. Tras estudiar la sociedad norteamericana, Tocqueville descubre el formidable papel que cumplen las instituciones de gobierno local para el desarrollo del ejercicio democrático y participativo de los ciudadanos.

Para este autor el Estado descentralizado sí produce mejores formas de gobierno democrático, que se expresa en las más amplias libertades cívicas y posibilidades de lograr el mejoramiento y bienestar colectivo. Según Gil Villegas, Tocqueville:

entendía el autogobierno local como una escuela insuperable para la política democrática porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de asuntos cotidianos produce, a la larga, respeto por el mismo procedimiento cuando éste opera a distancia. Esta situación, que únicamente puede ocurrir con una descentralización administrativa, no sólo contribuye a garantizar la libertad, sino que, también, promueve el bienestar, la prosperidad y estimula la energía social creativa.¹⁰

No obstante, esta potencialidad de los gobiernos locales y la organización político-administrativa descentralizada, está sujeta a una “doble lectura” para ubicarla correctamente en términos de los procesos y tendencias que se van evidenciando, entre coyunturas y espacios concretos. Como se ha dicho, la descentralización no necesariamente implica la democratización y desburocratización del Estado. Pero es preciso distinguir el carácter progresista de la construcción del Estado liberal centralizado que extendió la igualdad jurídica a todos los ciudadanos, en una función “liberadora” de sistemas feudales de dominación, de minipoderes locales arcaicos, y encabezó la creación y organización de las instituciones estatales fundamentales para la dotación y distribución de los servicios y equipamientos públicos y para realizar los proyectos de desarrollo económico y social.

En este sentido, la ampliación de la intervención estatal en la organiza-

¹⁰ Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica” En *Descentralización y democracia en México*. (Blanca Torres, compiladora). México, El Colegio de México, 1986, p. 39.

ción territorial, política, económica y cultural de la nación, tampoco significa, por necesidad, la restricción de libertades y de progreso social puesto que, por el contrario, “puede implicar el aumento de la represión de poderes privados”.¹¹ Este autor hace interesantes observaciones sobre el binomio polémico “estatizar-desestatizar” y sus consecuencias democráticas. También depende aquí de las “lecturas” que se le quieran hacer, desde determinadas posiciones e intereses. Si para algunos desestatizar significa democratizar, para otros significa sólo concentrar poder y beneficios en determinados segmentos de la sociedad en detrimento y perjuicio de amplios sectores sociales.

Así, tampoco estatizar significa necesariamente democratizar, ya que en determinados casos estatizar puede llegar a propiciar una profundización de restricciones e inhibiciones a las iniciativas y capacidades de actuación de la sociedad civil. Almino precisa:

democratizar no es, por tanto, ni estatizar ni desestatizar. La concepción que se discute aquí, asocia el proceso de democratizar con el rompimiento de los monopolios, sean del Estado o de poderes privados. Esto quiere decir que, el ejercicio de la democracia implica una multiplicidad de esferas a través de las cuales el poder puede ejercerse y la ausencia de un control sobre la sociedad centralizado en el Estado. Descentralizar es democratizar si entendemos por descentralización no sólo la delegación de funciones, sino la fragmentación del poder a través de las más diferentes esferas sociales y la ruptura con la centralización en el Estado de todas las formas de poder, de manera que un retroceso del Estado en todas las esferas corresponda a un aumento del control del poder por todas las clases al mismo tiempo. *Lo importante aquí no es el aspecto desestatizador de la descentralización sino su papel de instrumento de una mayor difusión y multiplicación de las esferas de actuación social. Si el poder está monopolizado en el Estado, sin duda la descentralización puede implicar una democratización.*¹²

En la sociedad, los resultados democratizadores de las políticas de descentralización del Estado, deben ser previstos y discutidos en función de las características, tendencias y crisis de las relaciones y estructuras políticas dominantes, y no como un mecanismo automático y abstracto por el sólo supuesto de su correspondencia.

Como se ha señalado, la democracia no es una variable dependiente de la descentralización (ni de la centralización), sino que ambas pueden

¹¹ Joao Almino, *La edad del presente*. México, FCE. (Colección Política y Derecho), 1986.

¹² *Ibid.*, p. 35. El subrayado es mío.

coincidir y entrar en resonancia, según situaciones y circunstancias históricas y sociales particulares.¹³ Discutiendo este tema para el caso de México, algunos investigadores destacan la necesidad de distinguir entre los objetivos y efectos de la descentralización de tipo administrativa para lograr mayor y mejor eficiencia en la operación de las instituciones públicas, de la descentralización política en tanto procedimiento para dar lugar a la dispersión del poder a fin de generar una organización de la vida política más plural y democrática. En este sentido, se advierte que puede darse una descentralización con orientación autoritaria, así como una decisión centralista que estimule la democratización del sistema político, “por medio del pleno respeto a la aplicación y ejecución hasta sus últimas consecuencias de la reforma política”.¹⁴

Y más allá del juego plural de los distintos partidos políticos, la descentralización portadora de democracia debe penetrar en el conjunto de instituciones y ámbitos de trabajo, asociación y organización de la sociedad civil. La visión y expectativa más amplia sobre este binomio esperado, tiene que extender el debate hacia las múltiples esferas de la vida colectiva en las que cotidianamente se resiente la ausencia de democracia y participación y, en cambio, se padece autoritarismo, burocracia, centralismo y exclusión.

Correctamente Luis F. Aguilar ha indicado que “poco se avanzaría hacia la conjunción entre democracia y descentralización”, si ésta no llega a la vida interna de los sindicatos, universidades, medios de comunicación, aparatos de gestión del funcionamiento de las ciudades, etcétera.¹⁵ El viraje necesario apunta hacia un rumbo fundamental. Al respecto este autor destaca:

los movimientos de autodeterminación de las organizaciones sociales en los lugares de su vida cotidiana serían condiciones para allanar el camino al encuentro histórico entre democracia y centralización. Tarde o temprano generarían nuevas experiencias políticas y una nueva cultura cívica...¹⁶

Se ha dicho en Europa que la descentralización implica una “ruptura cultural extraordinariamente traumatizante y difícil de llevar a cabo”.¹⁷

¹³ F. Gil. Villegas. *Op. Cit.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 67.

¹⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, “Comentarios”. En *Descentralización y democracia en México*. México, El Colegio de México, 1986.

¹⁶ *Ibid.*, p. 90.

¹⁷ J.P. Worms, “Experiencias europeas en el campo de la descentralización municipal. Francia”, en *CEUMT*, No. 77-78, España, agosto-septiembre de 1984.

Cada experiencia discutida, expresa la complicada trama de dificultades, inercias, resistencias e intereses divergentes que se encuentran en el camino. Sin embargo, no parece plantearse el camino de regreso sino, más bien, el trabajo permanente de análisis, reflexión y ajuste —en la teoría y la práctica— del curso de las reformas hacia la descentralización y desarrollo de los gobiernos municipales.

Así, en España el debate continúa actualizándose con las precisiones, modalidades, opciones, críticas y propuestas derivadas de la larga e intensa lucha ciudadana librada, desde el fin de la dictadura franquista, por la democratización y descentralización del Estado y por la autonomía de las regiones y municipios.

En 1985 se aprueba finalmente la llamada “Ley reguladora de las bases de régimen local” que establece las competencias, organización, participación y descentralización de las comunidades autonómicas, diputaciones y municipios. De esta ley se ha recalcado el significado y alcance liberalizador que posee para la vida municipal, en relación con el régimen señorial y caciquil que sumía en la opresión a la sociedad civil. Si como se sostiene, el municipio es “el marco por excelencia de la *convivencia civil*”, y “el reducto y baluarte privilegiado de las libertades individuales y colectivas”, la gestión política por el logro de ayuntamientos democráticos tiene que desarrollar una lucha constante contra ese coexistente sistema “dual”, de libertades formales con intereses y lealtades familiares y patrimoniales.¹⁸

También se requiere precisar y readecuar los modos, tiempos y ámbitos de la descentralización para saber de lo que se está hablando y proponiendo. Jordi Borja¹⁹ hace algunas precisiones en este sentido. Considera a la *descentralización territorial* como aquel proceso descentralizador que “pretende conseguir una representación de la sociedad en el nuevo organismo que recoge atribuciones y recursos que ejerce y utiliza con autonomía”. La distingue de lo que llama *descentralización funcional*, en cuanto ésta tiene un carácter sectorial y no global y persigue una mayor flexibilidad y agilidad de la gestión pública mediante la creación de organismos autónomos, acercando la administración a las necesidades de los ciudadanos. Por su parte, la *desconcentración* es sólo un mecanismo para crear unidades de gestión de menor dimensión, con el objeto de facilitar la operación de los aparatos administrativos, o para hacerlos más próximos a la comunidad.

¹⁸ Alejandro López López, “Municipios y libertad”, en revista *Ayuntamientos democráticos*. No. 47, España, abril de 1985.

¹⁹ Teniente, alcalde y vicepresidente de la Comisión de descentralización y participación ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, España. De este autor, ver su excelente artículo: “Descentralización, una cuestión de método”, en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4, México, oct.-dic. de 1984.

Se habla de desconcentración cuando sólo da lugar a la creación de un servicio o de una unidad operativa que es un instrumento del organismo desconcentrador, es decir, que no pretende representar a la sociedad del territorio en el que actúe, ni tiene autonomía en su funcionamiento.²⁰

Asimismo, este autor llama la atención sobre la importancia de descubrir y vigilar los defectos o usos perversos de la descentralización. Estos son: *a)* el *incrementalismo administrativo*, esto es, la proliferación de niveles y entidades administrativas y aumento de personal burocrático; *b)* creación de órganos descentralizados, sin atribuciones y competencias de *carácter decisorio*, de forma que se colocan entes “parachoques” que sirven a los ayuntamientos para protegerse de las demandas sociales y no para resolverlas, agregando más obstáculos entre los ciudadanos y el poder de decisión municipal; *c)* la descentralización como vehículo para aumentar las clases políticas, es decir, el uso *partidocrático* en lugar de aumentar y diversificar los canales de participación ciudadana; *d)* el *alto costo* de la descentralización, revelando que se está ejecutando de manera equivocada y onerosa para la población; *e)* no debe convertirse en una operación política *coyuntural*, sino formar parte de un proceso histórico de largo plazo (así como lo fue la centralización), dando respuestas a los más graves problemas económicos y sociales de la actualidad.²¹

Donde sea que se invoca y promueve la descentralización, se invoca su capacidad generadora de *participación social*. Efectivamente, la derrama hacia abajo de poderes, competencias, responsabilidades y recursos financieros y técnicos abre espacios para la articulación, más directa y democrática, entre la gestión pública de las instituciones del Estado y las prácticas de participación y organización ciudadana en sus lugares de vida cotidiana. El distanciamiento creciente del poder centralizado de las cambiantes y heterogéneas realidades sociales, ha puesto en evidencia los límites, y crisis, de los mecanismos formales, verticales, corporales y clientelistas constituidos, supuestamente, para permitir la participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos límites se han demostrado, y transgredido, por los movimientos sociales y nuevos actores políticos que luchan contra el tutelaje por la reapropiación de sus derechos, de sus identidades territoriales y culturales y de sus capacidades para intervenir en la construcción de nuevas formas de representación, organización y cooperación

²⁰ Jordi Borja, “Descentralización y participación”. En *Ayuntamientos democráticos*, No. 58, España, abril de 1986, p. 25.

²¹ J. Borja, “Carta municipal y reglamento. Participación ciudadana”. En *CEUMT*. No. 77-78, España, agosto-septiembre de 1984.

en la *autogestión* de las alternativas para solucionar los problemas y demandas y dar cauce a la diversidad de potencialidades e iniciativas de las colectividades locales.

Sin embargo, el tema de la participación por la descentralización también debe ser puesto a discusión, particularmente en referencia a la política y discurso oficial. Aquí Jordi Borja se pregunta, acertadamente, “participar, ¿para qué?”. El exhorto a la participación es totalmente insuficiente si no se especifica y socializa ampliamente el cómo, dónde y para qué. Para empezar, la participación “requiere de una triple credibilidad del Estado: que se le considere *democrático, honesto y eficiente*. “Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad”. Pero también por este lado hay que ejercitar las “dobles lecturas” y saber encontrar los defectos, así como sus posibles mejores perspectivas. Por lo tanto, la participación:

1. No puede sustituir a un sector público opaco y desfalleciente, socialmente ineficaz, administrativamente improductivo, orgánicamente caótico, económicamente despilfarrador y políticamente burocratizado como el que se ha heredado.
2. Es una coartada cuando, con independencia de las buenas intenciones democráticas de sus proclamadores, es el discurso retórico que complementa una política de liderazgo carismático o de poder partidocrático.
3. No puede ser un programa cuya aplicación dependa del voluntarismo de los gobernantes y que pueda conseguirse simplemente con medios legales o administrativos.
4. Es, sobre todo, el encuentro entre las instituciones representativas, partidos y administración, por una parte, y los movimientos y organizaciones sociales, que existen autónomamente de los partidos políticos y mecanismos participativos.
5. Es un método de gobierno, un estilo de hacer política en el Estado y en la sociedad, que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con el conjunto de requisitos citados, en especial la racionalización y la descentralización del Estado. La mayor o menor participación es más un problema del Estado y de su gobierno que de la sociedad; si no se entiende así se corre el riesgo de ex-

cluir de facto a la mayoría de los ciudadanos de las decisiones políticas y luego culpabilizarlos porque no participan.²²

El poder local en la mira

El interés por investigar las formas y redes del poder local en los países latinoamericanos no ha seguido un curso paralelo a las políticas de descentralización y reforma municipal, aunque sí se ha visto estimulado y ampliado por la emergencia de las mismas. El tema forma parte del campo de conocimiento de la antropología social, la sociología y la geografía humana desde hace tiempo y mucho se ha aportado, especialmente sobre las sociedades agrarias. En décadas recientes, la preocupación por el poder local y los modos de dominación política en las formaciones sociales de nuestro continente, también se han acentuado por las dos grandes vertientes de las crisis políticas vividas, esto es: los golpes de Estado a los gobiernos civiles, la imposición de dictaduras militares con su correlato de supresión de las libertades y derechos ciudadanos, ejercicio del terrorismo de Estado y violación de los derechos humanos, y las dificultades de los partidos políticos de la izquierda, para consolidar y desarrollar posiciones de hegemonía política y cultural encaminados a llevar adelante los proyectos de transformación social.

La compleja transición democrática al término de las dictaduras, y las críticas y polémicas sobre las concepciones, tácticas y estrategias de la izquierda han obligado a repensar y replantear los enfoques del problema y naturaleza de la democracia, el Estado y el poder. Dentro de este contexto global, se está verificando un movimiento de descubrimiento y reflexión hacia abajo, es decir, hacia los espacios locales municipales en cuanto territorios políticos, étnico-culturales, sociales y económicos que deben ser conocidos, reconocidos y reconsiderados para la lucha democrática en el campo popular.

En el plano del trabajo académico aunque, como se ha señalado, no existe una tradición teórica sobre la trilogía esperada: “descentralización-democracia local y municipio”,²³ se están desarrollando novedosas líneas de investigación, más ligadas a los profundos cambios urbano-regionales experimentados dentro de las sociedades dependientes en sus nuevas etapas históricas.

Algunos grupos de investigadores se hacen preguntas sugerentes: ¿por

²² J. Borja. “Participación. ¿para qué?” En revista *Foro*, No. 1, Colombia, septiembre de 1986, pp. 26-27.

²³ Carlos A. García, “Municipio y democracia local: la territorialidad de la democracia”. En *Foro*, No. 1, Colombia, septiembre de 1986.

qué los diferentes actores estatales y sociales se interesan actualmente en los problemas locales de los países en desarrollo?; ¿por qué y con qué fin se interesan los científicos sociales en estos temas?; ¿cuál ha sido el avance de las investigaciones sobre el poder local?²⁴ Como en otros debates, surge la problemática del Estado actual de la teoría en ciencias sociales, además de las definiciones-indefiniciones sobre lo que se llama poder local. Es decir, se está expresando una inquietud bastante generalizada en esta área de conocimiento, por retomar los análisis concretos que permitan elaborar teorías de “mediano alcance” ante la inadecuación y cuestionamiento de las teorías globales o “grandes teorías” debido a lo que se ha considerado su “carácter dogmático”. Este regreso a los análisis concretos *territorialmente* localizados no deja de plantear problemas de articulación e interpretación teórica, desafío que todos reconocen enfrentar, puesto que no se está planteando una vuelta al estilo de los “tradicionales” estudios antropológicos y funcionalistas de comunidades y de la vida local, encerrados analíticamente.

En algunos trabajos se propone enfocar y analizar el poder local y el espacio de la localidad en términos de *procesos* que articulan de manera diferente, según las etapas y cambios históricos, los macroprocesos (la escala nacional), los procesos a escala internacionales y los microprocesos (la escala local)²⁵.

De las investigaciones y debates desarrollados en México últimamente se desprenden las que podrían considerarse tres preocupaciones y problemáticas de análisis centrales en esta línea de trabajo:²⁶

La dificultad, o “vacío teórico”, que se reconoce para identificar y articular las diversas tramas de mediaciones e interconexiones entre lo local, lo regional y lo nacional de una formación social, a través de las cuales

²⁴ Estas preguntas se discutieron en la mesa redonda sobre *Los poderes locales*, organizada por el ORSTOM/CREDAL de París, Francia, en mayo de 1985. Los coordinadores fueron Hélène Riviere D’Arc, Emile Le Bris, Oscar Núñez y Jean Rivelois. Documento multicopiado del ORSTOM/CREDAL “Les Pouvoirs Locaux”, Programme “Bases territoriales et socio-culturelles des pouvoirs en Amérique Latine”. Traducción de Lourdes González.

²⁵ Etienne Le Roy, “La localidad como baluarte político de las relaciones de producción”. En ORSTOM-CREDAL, mesa redonda sobre *Los poderes locales*, documento multicopiado, París, 1985.

²⁶ Cfr. Manuel Villa, relatoría del Seminario sobre Antropología Política. UNESCO/COLMEX/FLACSO, México, 1985. en *Poder y dominación. Perspectivas antropológicas*. Manuel Villa Editor. URSHSLAC/COLMEX. Caracas, 1986. (en prensa). También consultar las ponencias presentadas en el Coloquio “El Municipio en México”, organizado por El Colegio de Michoacán, Zamora, octubre de 1984, y en el Seminario Latinoamericano “Gobierno Municipal/Gobierno Nacional”, copatrocinado por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), la Sociedad Mexicana de Planificación (SMP), el ISSUNAM entre otras instituciones, en noviembre de 1984, Morelia, Michoacán.

se construyen y actúan actores y fuerzas sociales de poder local en una multiplicidad de procesos, coyunturas y periodos.

La necesidad de captar las modalidades específicas del poder que se verifican territorialmente, sus tendencias históricas predominantes y sus transformaciones, tanto en correspondencia como en conflicto con la transformación de la sociedad y el sistema político global, produciendo manifestaciones heterogéneas en las estructuras políticas, administrativas y socioeconómicas locales.

La relevancia del papel del gobierno municipal, en tanto espacio político institucional en el que se expresa la representación, alianza, confrontación y disputa de los intereses, fuerzas y organizaciones sociales que marcan y conforman el territorio político local, dentro del contexto regional y nacional.

Surge asimismo la preocupación por hacer explícita y discutir la noción de *poder local* puesto que tiende a resultar “ambigua” y referirse a fenómenos diferentes. Se ha señalado que el término “local”, en el sentido de localidad y localización, se refiere a un ámbito espacial delimitado que tiene una relativa inercia intrínseca, mientras que el término poder se aplica a las relaciones definidas por el movimiento y desplazamiento de los actores que ejercen o se someten a dicho poder. A su vez, para despejar el grado de indeterminación con que se usa esta doble relación, de poder y local, es preciso definir los niveles de lo local (de la localidad) y las diferentes redes de poder que se construyen y combinan en la diversidad de relaciones sociales que se insertan en un espacio determinado. El poder local puede entonces referirse al poder y administración municipal, a los movimientos sociales o a la sociedad civil organizada.²⁷ Leila de Albuquerque hace una observación sobre lo que llama “las trampas de la localidad”, es decir, los riesgos que es necesario descubrir en la dinámica y funcionamiento de las asociaciones barriales de las ciudades (de Brasil, en este caso de estudio), que efectivamente son activadores importantes de la vida y participación de la sociedad civil, pero pueden tender a convertirse en una prolongación del Estado, desde largo tiempo autoritario y en la actualidad con síntomas corporativistas e intenciones de utilizar los poderes locales para los fines de su propia estabilidad y legitimación.

Por su parte Riviere D’Arc considera que el nuevo papel asignado a lo local, en los procesos de descentralización hacia el nivel municipal que se están experimentando en América Latina, responde a factores de diversa índole, entre los que destacan: a) el político, vinculado a la necesidad de actualizar los modelos democráticos; b) el estratégico, por parte

²⁷ Leila de Albuquerque, “Notas sobre una investigación en curso: formas locales de organización de la sociedad civil en Brasil”, en ORSTOM-CREDAL. *Op. cit.*

de los organismos internacionales, como el Banco Mundial, que están mostrando mayor interés por dar prioridad a los micro-proyectos locales, delegando la gestión a las administraciones locales donde se juzga que se perciben mejor las necesidades inmediatas de la población, y c) el socio-político, más abocado a canalizar, regular y controlar las reivindicaciones sociales surgidas desde las bases territoriales, según las coyunturas y rasgos de los sistemas políticos dominantes, aunque todos correlativos a la situación de crisis.²⁸

Los trabajos de investigación, entonces, deberán despejar y analizar las diferentes concepciones y enfoques que se le otorgan al tema del poder local municipal, tanto desde el poder público y administrativo como del académico. Sobre esta llamada *terra incognita* de las sociedades locales, en los estudios académicos se están produciendo hipótesis y propuestas metodológicas que amplían y enriquecen los proyectos de investigación y el debate sobre sus resultados. Ciertos acuerdos en este sentido, enfocan el conocimiento de los poderes locales como una *relación de fuerzas* que se constituye en un tipo de dinámica, por medio de la cual operan las alianzas y enfrentamientos entre diversos grupos sociales con poderes diferentes. A su vez, el universo de análisis y la unidad de inscripción espacial es fundamentalmente el barrio y el municipio, como contorno de lo local, en los que el Estado territorializa sus políticas e intervenciones para la reproducción social. En consecuencia, barrio y municipio son espacios en los que se construyen y enlazan las relaciones de lucha, defensa, alianza o enfrentamientos con los aparatos político-administrativos del Estado, a fin de mejorar las bases materiales de los consumos colectivos y las condiciones de vida, adquiriendo la institución y territorio municipal una importancia cada vez más estratégica para los movimientos y organizaciones populares.

En México, los conceptos de cacicazgo, caudillismo, clientelismo, patrimonialismo, centralismo, autoritarismo, integración y control, se emplean reiteradamente para describir y explicar los modos predominantes del ejercicio del poder por parte de los agentes sociales y mediaciones políticas, administrativas, jurídicas, financieras, educativas, que operan en el territorio municipal.

Los estudios reconocen distintas influencias teóricas, desde la antropología cultural, la sociología de Max Weber y Pareto, hasta el materialismo histórico. Sin embargo, se ha cuestionado que la mayoría de las investigaciones no logra superar el nivel de descripción de las modalidades que presentan las redes de poder local, sin penetrar en el análisis e hipótesis sobre

²⁸ Hélène Riviere D'Arc, "Análisis de la noción de poder local". En OSTOM-CREDAL. *Op. cit.*

qué significa, cómo se construye y qué estructuras subyacen a lo que se denomina “poder local”.²⁹

No obstante las carencias detectadas, algunas conclusiones de los análisis realizados en México están abriendo nuevas perspectivas en esta área de investigación.³⁰ Destacamos las siguientes:

Se ha advertido que esos conceptos reiteradamente utilizados, constituyen prácticas políticas y culturales que forman parte de una larga y compleja tradición histórica de diversas herencias, que debe ser articulada con el proceso de conformación del Estado nacional, con sus transformaciones y reformas de producir-reproducir los mecanismos de relación, penetración y dominio sobre el conjunto social. A propósito, Adolfo Gilly sostiene que para desentrañar la trama del poder y su legitimación en la conciencia de las clases dominadas, es necesario reconstruir “la politicidad del pueblo mexicano y los modos de participación política”, a partir de la combinación compleja e intrincada de diversas determinaciones y fuentes sociopolíticas y culturales. Así, según este autor, la tradición revolucionaria mexicana se entrecruza con “la determinación tradicional de una sociedad agraria”, por lo que todas las rupturas históricas y los cambios producidos se topan, coexisten y son mediados por las formas de autoridad o de dominación tradicional propias de esa sociedad agraria.³¹

El análisis del poder no puede confinarse al ámbito del Estado central como único, exclusivo foco de emanación unidireccional de poder y determinación de la forma en que se ejerce. Es necesario identificar y seguir las ramificaciones, recorridos y diversos intersticios por donde el poder se ejerce en la sociedad, por medio de quiénes, cómo y con qué modalidades de resistencias, contradicciones, conflictos y resoluciones.

La dimensión territorial del poder, *geografía del poder* o una perspectiva de los estudios que intente ligar las relaciones entre espacio y poder³² está aportando nuevas entradas para la investigación de las etapas, cambios y coyunturas por las que atraviesa la integración-sujeción de las estructuras locales al orden y proyecto nacional; la transformación de las redes de poder local en sus soportes territoriales y la reorganización de la distribución territorial del poder a través de la intervención en los municipios

²⁹ Ver Jorge Alonso, “De la política local a la política global”, ponencia presentada en el Seminario sobre Antropología Política, UNESCO-COLMEX-FLACSO, México, 1985.

³⁰ Cfr. Manuel Villa, *Op. cit.* también, *Poder local, poder regional*, Jorge Pádua y Alain Vannep, compiladores, México, El Colegio de México, 1986.

³¹ Adolfo Gilly, “La larga travesía”. En *Nexos*. No. 91, México, julio de 1985.

³² Daniel Hiernaux, “Enclave y geografía del poder en Ciudad Lázaro Cárdenas”, en *Poder local, poder regional*. Jorge Pádua y Alain Vannep, compiladores, México, El Colegio de México, 1986.

de agencias gubernamentales, organizaciones sindicales, empresariales, partidos políticos de oposición, inversiones de capital transnacional, y nuevos actores políticos entre las clases medias y burguesías regionales, que compiten, en tiempos y formas diversas, por los recursos y beneficios del espacio municipal.

Otra vertiente del análisis que actualiza el conocimiento sobre la problemática local en México, proviene de los movimientos sociales que luchan contra las formas “tradicionales” de dominación política y reivindican sus derechos ciudadanos, la democratización de las instituciones estatales y el mejoramiento de las condiciones de vida de las clases subalternas. Estos movimientos son tributarios de una variedad de causas y procesos socio-históricos (étnico-campesinos, urbano-populares, obrero-sindicales, político-religiosos, etcétera) y se manifiestan a través de sus propias demandas, objetivos, representaciones y organizaciones, dentro del territorio municipal.³³ Esta vertiente permite hacer “visible” ese mundo, muchas veces larvado, subterráneo, latente, de iniciativas colectivas para la movilización, participación, confrontación, rupturas o concertación que, por otra parte, pone en entredicho las tesis, aún bastante generalizadas, sobre la mayoritaria y cristalizada despolitización, apatía y desmovilización de la sociedad mexicana, considerando que cuando menos “lo que en realidad existe es una constante efervescencia de movimientos rápidamente truncados, cooptados, divididos, resueltos”.³⁴

También se hace necesario, por tanto, entender que la politicidad del pueblo mexicano es heterogénea, por lo que la visión de la vida política local debe superar “la visión homogénea de procesos sociales y de difícil acceso”,³⁵ para articular la heterogeneidad de lo político-local con la heterogeneidad, reiteradamente señalada, geográfica-demográfica, económica, social y cultural de los 2378 municipios del país. Como también se repite, el gobierno municipal es el espacio político institucional más sensible a los

³³ Cfr., entre otros, Burgos R., (coord.), *Movimientos sociales en el noroeste de México*, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1985; Rocha R., *Tultita y cinco años de lucha popular en Guamuchil*, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1984; Martínez Assad C. (coord.), *Municipios en conflicto*, GV Editores e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1985; Ramírez Juan M., *El movimiento urbano popular en México*, Editorial Siglo XXI, México, 1987; León S. y Marván I., “Los movimientos sociales en México (1968-1983). Panorama general y perspectivas”. En *Estudios Políticos*, No. 2, México, abril-junio de 1984. De Adriana López Monjardín, sus trabajos: “Juchitán, las historias de la discordia”. En *Cuadernos Políticos*. No. 38, octubre-diciembre de 1983; “Una etnia en lucha”, en *Guachachi'Reza*, revista del H. Ayuntamiento popular de Juchitán, No. 17, diciembre de 1983; *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, México, Editorial Siglo XXI, 1986.

³⁴ Sergio Zermeño, “¿Adiós al 68?”. En *Nexos*. No. 81, México, sep. de 1984.

³⁵ Carlos Martínez Assad, “Ayer y hoy. La problemática regional en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*. No. 1, México, enero-marzo de 1983.

conflictos políticos y el eslabón más vulnerable de la cadena de dominio político-administrativo del Estado central y el partido político oficial, PRI.³⁶ Pero es preciso tener en cuenta en esta perspectiva que el ejercicio del poder y las formas de participación política local, frecuentemente se realiza por medio de mecanismos y agrupamientos “extra-institucionales”, es decir, al margen de los partidos o de las organizaciones corporativas del PRI, que constituyen fuentes potenciales o reales de disidencia, interlocución, mediación, control o insubordinación civil, atravesando e impactando, de una u otra manera, la gestión municipal.

El gobierno municipal es parte constitutiva del Estado nacional, su último eslabón territorial y es el mismo Estado quien le confiere legitimidad, introduciéndole un conjunto de definiciones jurídico-ideológicas. Quienes se interesan por su estudio, reconocen enfrentar un universo en el que predomina la heterogeneidad y diversidad, no obstante las uniformidades legales constitucionales. Sin embargo, se ha podido identificar algunas características comunes respecto a la evolución y situación de los municipios en los Estados nacionales de Latinoamérica. Podrían resumirse en los “síndromes” que un autor califica como “el cuadro patológico” de los municipios en la mayoría de los países de la región y que comparten los mexicanos.³⁷ Estas son, a grandes rasgos:

Centralismo. Limitante poderoso para que el gobierno municipal desempeñe sus funciones y atributos establecidos en el marco constitucional.

Anacronismo. Residuos arcaicos debidos a la persistencia de estructuras coloniales, y a lo que Alejandra Moreno Toscano llama la herencia histórica que sustenta las relaciones personales de poder entre la Federación, los estados y los municipios.³⁸

Fraccionamiento del poder. Esto es, la separación de las funciones de gobierno local, concentrando las funciones ejecutivas y el poder de decisión en la figura del presidente municipal (alcalde), en detrimento del órgano colegiado de gobierno (el Ayuntamiento) y la multiplicación de lo que se califica “anexos del poder local” en la persona del alcalde, quien ocupa la presidencia de todas las comisiones, comités e instancias creadas para colaborar en la gestión de los asuntos municipales. Asimismo, el fraccionamiento del poder municipal se produce por el cruzamiento de agencias del gobierno central por sobre la autoridad del gobierno local, a través de en-

³⁶ Cfr. C. Martínez Assad. *Op. cit.*, y López Monjardín. *Op. cit.*

³⁷ Diogo de Mello, “Modernización de los gobiernos locales en América Latina”. En revista *Hacienda municipal*. No. 10, INDETEC, México, 1983.

³⁸ Alejandra Moreno Toscano, “México, modelo a desarmar”. En *El desafío mexicano*. México, Ed. Océano, 1982.

tes públicos u organismos “desconcentrados” que generan distorsiones, ambigüedades y descoordinación de funciones y responsabilidades.

Inestabilidad administrativa. A causa de la falta o precaria capacidad para organizar la administración municipal de manera eficiente y permanente y por la fluctuación del personal y equipos profesionales (ciclo de tres años en México), lo que propicia el enquistamiento de formas caciquiles o atrasadas y la constante dependencia del municipio de las esferas superiores de la administración pública.

Dependencia financiera. Intimamente asociada al centralismo, por lo que los ingresos propios del municipio se han reducido a la recaudación fiscal de algunos impuestos locales que proporcionan escasos recursos, dependiendo en un alto porcentaje de las aportaciones o participaciones del gobierno federal. Este sistema de participaciones financieras centrales, no sólo tiene implicaciones económicas para la autonomía municipal, sino también políticas, puesto que puede ser utilizada como un mecanismo para controlar o “castigar” a gobiernos municipales ganados por partidos de la oposición, como ocurrió en el conflicto municipal de San Luis Potosí con el gobernador de esa entidad federativa.³⁹

Desmunicipalización. Es decir, el vaciamiento de las competencias municipales por medio de la transferencia a organismos centralizados o de los estados, de las funciones propiamente de acción local, quedando los ayuntamientos relegados al papel de receptor y mediador de las demandas y protestas sociales provocados por ese tipo de intervención pública extralocal. Además, la desmunicipalización se asocia a la creciente opción de los Estados en crisis de “benefactor”, por privatizar la prestación de los servicios comunales, involucrando al capital en la producción y distribución del consumo colectivo vía rentabilidad, por lo que esta función, que incide directamente en las condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo, queda sujeta a criterios de ganancia económica, fijando tarifas y requisitos que alejan y segregan a los sectores populares del acceso y satisfacción de esas necesidades.

Abdicación y control. Se refiere a la omisión y, de hecho, abdicación del gobierno municipal del ejercicio y defensa de sus competencias y atribuciones por una serie de causas y argumentos, que en la generalidad de los casos remiten a graves carencias de recursos económicos y humanos; a la inercia histórica que mantiene la concepción de que el municipio es “un agente auxiliar del gobierno central para introducir su proyecto moderni-

³⁹ Cfr. C. Martínez Assad, “Nava: de la rebelión de los soheteros al juicio político”. En *Municipios en conflicto*. C. M. Assad, compilador. GV Editores e IISUNAM, México, 1985.

zador y no una autoridad autónoma con representación institucional’’; ⁴⁰ las redes de poderes que actúan y tienen intereses en el territorio municipal y que hacen acudir a los ayuntamientos o al alcalde, a la “gestión” de otros agentes sociales (diputados, líderes sindicales, caciques, empresarios “compadres”, etcétera) para la toma de decisiones y soluciones que afectan a la colectividad municipal; y a la congénita desconfianza centralista hacia la capacidad y posibilidad del gobierno local y la sociedad civil, para participar y dirigir proyectos de desarrollo local basados en sus condiciones, necesidades, aspiraciones, potencialidades y alternativas, superando los usuales mecanismos de “cooperación” vecinal, subordinada, monetaria o en mano de obra gratuita. En este último aspecto, como bien han señalado los alcaldes democráticos, pedirle a la comunidad que participe en la construcción de los servicios y obras públicas sin que intervengan en las decisiones sobre el plan de inversiones generales del municipio es una simple sobreexplotación. De esta manera, la realización de las políticas sociales si bien resultan baratas, los ahorros así generados son, por lo general, desviados por los gobiernos hacia la reproducción de privilegios de las minorías dominantes en otros ámbitos, sin que se inviertan en obras adicionales para el beneficio de la comunidad que propició ese ahorro con su sobretrabajo.⁴¹

La reforma municipal en México

En la década de 1970 los gobiernos comenzaron a reconocer como problemas a atender en las políticas y planes estatales, los desequilibrios regionales, la concentración espacial y centralización en la zona metropolitana de la ciudad de México y la dispersión poblacional en pequeñas localidades, problemas resultantes de una particular historia de organización territorial, así como de las políticas e intervenciones del Estado a favor de la concentración y centralización profundizadas desde los años cuarenta. Es así que durante la década de los setenta la investigación académica en el campo de los estudios urbano-regionales, se orientó fuertemente hacia el conocimiento e interpretación de esos fenómenos y hacia el análisis crítico de las políticas y programas de desconcentración de la ciudad de México y de desarrollo regional.

Los trabajos fundamentales y ya clásicos de Luis Unikel y el equipo de investigadores de El Colegio de México (además de estudios como los de

⁴⁰ A. Moreno Toscano. *Op. cit.*

⁴¹ Relatoría del seminario “Gobierno municipal-gobierno nacional”. En *Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP)*, México, 1985. Relatores: Jorge Legorreta, Alejandra Massolo y Luis Camacho.

Ángel Bassols sobre las regiones económicas), propiciaron nuevas líneas de interés científico, vinculadas a la problemática que presentaba la urbanización y transformación espacial de México. La atención se colocó en las causas, tendencias y consecuencias de la forma de urbanización concentradora, la estructuración desigual del sistema de ciudades y sus aspectos intra e interurbano, así como en las políticas, planes, instrumentos y aparatos de planificación creados por esa época. Aparatos y planes que manejaban una visión global, y desde el centro, de la problemática de los asentamientos humanos del país, y que asociaban desconcentración espacial de las actividades económicas de la ciudad de México —principalmente— con el esquema de grandes proyectos de inversión en infraestructura, obras públicas, estímulos fiscales, y con el supuesto de generar “polos de desarrollo” en diversas zonas del territorio. Los gobiernos municipales son testigos de ese tipo de intervención central en sus territorios, y de la proliferación de órganos “desconcentrados”, comités, comisiones, fideicomisos, que traslaparon, desconocieron y desmunicipalizaron la autoridad y competencias del gobierno local, pero que, en cambio, dejaron las contradicciones y conflictos en la vida cotidiana de los habitantes.

Sin embargo, el universo municipal fue el que quedó más olvidado o relegado en la investigación de los procesos urbanos y regionales. No es de extrañar, también es resultado concreto de la historia y papel del municipio en la organización centralista de la vida política, económica y cultural del país, además de que esa visión global, “macro” y central del Estado permeó la propia visión y orientación de los investigadores. Excepto estudios aislados de “pioneros” municipalistas, preferentemente enfocados hacia los aspectos jurídico-administrativos del gobierno municipal, puede afirmarse con López Monjardín, que los municipios son un “eslabón perdido” para las ciencias sociales.⁴²

La búsqueda y encuentro del universo municipal se está intensificando desde hace un tiempo por la convergencia —no estrictamente simétrica y contemporánea— entre el aumento de los conflictos, crisis de los poderes locales de tipo tradicional y luchas políticas manifiestas en las elecciones de los ayuntamientos, por una parte; por otra, dadas las reformas y adiciones que el Estado ha promovido en los últimos años sobre el artículo 115 de la Constitución Mexicana.

En este artículo constitucional está contenida la concepción histórica y la carga ideológica del Estado mexicano surgido de la Revolución de 1910,

⁴² Adriana López Monjardín, *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*. México, Siglo XXI Editores, 1986.

respecto a la institución del municipio. Este es concebido como “una sociedad natural domiciliada” y reconocido como la célula básica del edificio jurídico-político del Estado. El artículo 115 le otorga al municipio personalidad jurídica, organización de gobierno por medio del ayuntamiento —órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno de la entidad federativa—, autonomía para administrar su hacienda y un conjunto de competencias y funciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos, infraestructura y equipamientos colectivos en los centros de población del territorio municipal.

El mismo fundamento constitucional señala que el municipio “es una institución profundamente arraigada en la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político”. Sin embargo, lo que el espíritu de la ley establecía y aceptaba, no tuvo contenido ni existencia real en la historia concreta, situación, funcionamiento y papel de la institución municipal a lo largo de las décadas posrevolucionarias. Las lentas y tardías reformas y adiciones al artículo 115 revelan la poderosa contracorriente gestada desde la aprobación de la Constitución de 1917.

La primera reforma se efectuó en 1933 y por la misma se introdujo el principio político de no reelección en el régimen de gobierno municipal. La siguiente, en 1946, otorga a las mujeres el derecho de votar en las elecciones municipales (reforma suprimida en el 115 al lograr el sector femenino el derecho de votar a nivel nacional en 1953). En 1976, debido a la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se le hace adiciones por las que se le confiere a los gobiernos locales facultades reglamentarias para ordenar el crecimiento urbano de las localidades y zonas conurbadas. La Reforma Política de 1977 introduce por primera vez en la vida política del país el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, pero sólo para poblaciones de más de 300 mil habitantes.⁴³ Hasta febrero de 1983 el Estado decreta la reforma más amplia y decidida hasta el momento, que coloca al municipio en un lugar de primera importancia para la estrategia actual de “descentralización de la vida nacional”.

⁴³ Este límite demográfico excluía a la mayoría de los municipios de la participación política plural en la composición de los ayuntamientos, teniendo en cuenta que, según datos del X Censo General de Población de 1980, del total de los municipios y del país, el 83 por ciento tenían menos de 30 mil habitantes; el 10 por ciento entre 30 y 60 mil y sólo el 6 por ciento contaba con poblaciones oscilantes entre 60 y 300 mil personas, siendo únicamente el uno por ciento de los municipios del país los que respondían al requisito de más de 300 mil habitantes. Hay entidades federativas, como Oaxaca, que de sus 570 municipios, 565 tienen menos de 30 mil habitantes; Puebla, de 217 que la integran, son 198; y Veracruz, del total de 203, son 154, para citar sólo los casos de los estados que tienen

Esta política de descentralización que el Estado mexicano lanza en años recientes como una reforma clave dentro de su gestión política de la planeación del desarrollo en un periodo de aguda y extendida crisis, parece también enmarcarse dentro de lo que se ha llamado el “fuego cruzado de presiones” al que está sometido actualmente el tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos, tanto los federales como unitarios.⁴⁴ Presiones que provienen, tanto desde las bases territoriales, comunidades y gobiernos locales, como desde dentro del mismo aparato del Estado central, e intentan, además de hacerla más eficiente, racionalizar la operación de su funcionamiento institucional y la utilización de un gasto público cada vez más reducido.

Descentralizar, entonces, puede estar expresando la condensación de un complejo cruce de saturaciones, obstrucciones, desequilibrios y reivindicaciones crecientemente acumuladas dentro del propio aparato del Estado, por la persistencia de la centralización autoritaria y burocrática del poder político y la concentración espacial de recursos, beneficios y condiciones generales para la producción y reproducción en determinadas zonas privilegiadas del territorio nacional. Sergio Boisier identifica dos argumentos que señalan a la centralización como un problema limitante del desarrollo de los países en América Latina. Uno, el *político*, asocia “la necesidad de la descentralización política (territorial) al objetivo de mantener la integridad territorial del Estado-Nación por la vía de responder a las presiones y reivindicaciones territoriales que —en casos extremos, pero cada vez más frecuentes— se expresan en veladas demandas de autonomía y separatismo. Por otro lado, dentro de la misma línea argumental se plantea la descentralización (territorial) como condición necesaria de nuevas formas políticas más democráticas”.

El otro argumento se refiere a los aspectos de tipo *técnico-administrativo* del proceso centralizador, y que son resultado de tres consideraciones convergentes:

- 1) La generalizada desilusión respecto a los resultados de las formas más o menos centralizadas de la planificación y del control del desarrollo durante las décadas de los años cincuenta y sesenta; 2) los requeri-

la mayor cantidad de municipios. Los estados que en el Censo de 1980 tenían municipios con más de 300 mil habitantes son: Aguascalientes: 1 municipio; Baja California: 2; Chihuahua: 2; Durango: 1; Guanajuato: 1; Guerrero: 1; Jalisco: 2; Edo. de México: 5; Michoacán: 1; Nuevo León: 2; Oaxaca: 1; San Luis Potosí: 1; Sinaloa: 1; Sonora: 1; Veracruz: 1; Yucatán: 1. Sobre la información demográfica a nivel municipal, consultar los *Breviarios demográficos* por entidad federativa, elaborados y publicados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

⁴⁴ Sergio Boisier, “Centralización y descentralización territorial en el proceso decisivo del sector público”. En *Revista Interamericana de Planificación*. No. 77, marzo de 1986.

mientos de nuevas formas de administración de programas de desarrollo y proyectos que estaban incorporados implícitamente en las estrategias de “crecimiento con distribución” que emergieron en los setenta; y 3) el creciente convencimiento de que a medida que las sociedades se convierten en más complejas, con la creciente expansión de las actividades del gobierno, se torna más difícil planificar y administrar el desarrollo eficientemente desde un sólo centro.⁴⁵

Si en Europa se ha reconocido que la descentralización implica una “ruptura cultural extraordinariamente traumatizante y difícil de llevar a cabo”, este autor señala que en América Latina el proceso de descentralización ha avanzado con “extrema parsimonia”, y las evidencias muestran mayor rapidez de acción en el plano funcional administrativo, que en el plano territorial político. No es de sorprender esta tendencia puesto que la descentralización efectiva, en sus objetivos y alcances más amplios, profundos y ramificados (según se ha mencionado en las páginas anteriores) implica tocar y transformar las formas de ejercicio, las redes y estructuras de poder constituídas, en sus diferentes niveles y modalidades.

Otros análisis, por su parte, demuestran que en varios países de la región, la descentralización de funciones hacia los gobiernos municipales no ha significado necesariamente una descentralización real del poder de decisión, ni una participación democrática de la población en la toma de decisiones, y que la dominación del Estado central se mantiene aunque se le derive al nivel local.⁴⁶

La reforma del municipio mexicano de 1983, conocida como de “fortalecimiento municipal”, se centra en tres aspectos cruciales: el político, el económico y el de gestión de los consumos colectivos y planeación del desarrollo urbano local.⁴⁷ En la exposición de motivos de la reforma al 115

⁴⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁶ ORSTOM-CREDAL. *Op. cit.*.

⁴⁷ Ver Reformas y Adiciones al artículo 115 constitucional en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983. Sobre la *Política de descentralización de la vida nacional* y el *Sistema nacional de planeación democrática*, consultar: Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 e Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, publicaciones de la Presidencia de la República; el documento “Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios de Organización”, publicación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Decreto del Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial* del 12 de junio de 1984) y el Programa publicado por la Presidencia de la República; el artículo de Gustavo Garza, “Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)”. En la revista *Estudios Demográficos y Urbanos*. No. 1, enero-abril de 1986, El Colegio de México; el libro *Descentralización y democracia en México*, Blanca Torres (comp.), El Colegio de México, 1986; y el volumen de la Comisión Nacional de Reconstrucción, “Comité de Descentralización”, publicación de la Presidencia de la República. Sobre *Reforma Municipal*, consultar, entre otras, las publicaciones del Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM) de la Se-

se reconoce que la centralización en México ya se ha convertido en “una limitante” para llevar a cabo el proyecto nacional, y que ésta ha “arrebata-do” al municipio capacidad y recursos para desarrollar su ámbito territorial y poblacional.

En el aspecto político, la reforma suprimió el requisito de 300 mil habitantes para la composición de los ayuntamientos con diferentes fuerzas políticas contendientes en las elecciones locales y estableció los requisitos indispensables para la suspensión, desaparición o revocación de los poderes municipales, previo procedimiento de derecho de defensa o garantía de audiencia para los afectados ante las legislaturas estatales. Los partidos de oposición han cuestionado esta última variante política de la reforma, pues argumentan que la hegemonía del partido oficial en las legislaturas estatales y el poder que ejerce sobre ellas el gobernador de la entidad, no aseguran la imparcialidad de las decisiones sobre la suspensión o desaparición de los ayuntamientos en conflicto; además, la medida contradice el principio de autonomía política del gobierno municipal.

Para incrementar los recursos económicos de la hacienda municipal, los municipios tienen ahora la facultad de percibir los impuestos, contribuciones y tasas adicionales (que de todos modos, establecen los gobiernos estatales) sobre la propiedad inmobiliaria, así como los que resulten del fraccionamiento, división, transacciones y mejoras de los bienes inmuebles. Este impuesto territorial (predial) es una fuente de ingresos propios del municipio que, sobre todo en los centros urbanos, puede ampliar el hasta ahora estrecho margen de independencia económica del gobierno local. Sin embargo, es también uno de los impuestos más conflictivos socialmente, motivo de frecuentes protestas y rebeldías de los contribuyentes municipales, además de ser un impuesto de aplicación compleja por sus características de operación técnica y administrativa, por lo que la gran mayoría de los 2378 municipios y del país deben recurrir a la fórmula del convenio con entidades del gobierno de los estados, para poder recaudar los ingresos que le corresponden por ese impuesto y transacciones inmobiliarias.

Los servicios públicos que tiene a su cargo el municipio, “tradicional” función del gobierno local, están establecidos en la fracción tercera del ar-

cretaría de Gobernación: manual *El Municipio Mexicano*; revista *Estudios Municipales*; la serie Textos Municipales. Del Instituto de Administración Pública (INAP), la Gaceta sobre “Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional”, No. 12-13, octubre-marzo de 1984. De la Secretaría de Programación y Presupuesto, el Boletín “Fortalecimiento y Desarrollo Municipal”, Nos. 1 al 28, mayo de 1983 a agosto de 1985. De la Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, “Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal”, julio de 1985. Del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), la revista *Hacienda Municipal* y el texto “Curso sobre el Papel del Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.

título 115 (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y otros, según su capacidad administrativa y financiera). Con las reformas, se pretende elevar el papel del municipio como agente urbano de poder local, con mayores atribuciones y competencias para intervenir en la formulación y administración de los planes de desarrollo urbano, en la zonificación de los usos del suelo y sus reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, etcétera (fracción quinta). Se trata aquí de reforzar las funciones y competencias municipales, para ejercer un control territorial más efectivo sobre los procesos urbanos.

En la realidad y de hecho, las administraciones municipales han sido redistribuidoras de la segregación social en el espacio urbano y rural, y también —voluntarias o involuntarias— sancionadoras de las políticas y planes de desarrollo urbano formuladas por los aparatos centrales del gobierno. Delegaciones de las dependencias del sector público federal, fideicomisos, comités, técnicos, “órganos desconcentrados”, instituciones para el financiamiento de la vivienda, entre otras han suplido y desplazado el papel y autoridad del poder municipal, separando y distanciando las demandas, condiciones específicas de vida y capacidades locales, del centro (normalmente la ciudad de México), donde se toman las decisiones que inciden en el territorio municipal.

No obstante, cualesquiera que sean las mayores o menores capacidades y recursos económicos, técnicos y profesionales con los que cuente la administración municipal, su función de producir el espacio urbano, distribuir los servicios y equipamientos públicos y reglamentar su uso y costo, es probablemente el núcleo cotidiano de más alta sensibilidad social y potencial conflicto para el ejercicio de la gestión municipal. En esta esfera actúan una constelación de agentes urbanos, que conforman la trama de poderes locales y que, de una u otra manera, penetran, presionan, orientan, o modifican la actuación y decisiones de los ayuntamientos.

La investigación en el área de los estudios urbano-regionales, también deberá saber penetrar en el universo municipal, tratanto de conocer *por dentro* de la entidad municipal, las características y condiciones de su funcionamiento e intervención, a fin de poder recomponer internamente esa trama de poderes y relaciones de fuerza locales (y extra-locales).

De esta dimensión hacia adentro, así como de todas las otras dimensiones y aspectos de la problemática municipal, se podrán desprender hipótesis y nuevos conocimientos que apoyen cada vez con mayor solidez, las discusiones y perspectivas sobre el curso que en México lleva esta corriente hacia la descentralización-democratización-fortalecimiento municipal.