

El Gobierno local ante la Descentralización

Pedro Martínez Martínez*



RESUMEN

Este trabajo pretende contribuir a repensar la idea de gobierno municipal como agente activo del desarrollo nacional, y al que se le debe de sacar de su órbita tradicional de prestador de servicios públicos únicamente, o como un “nivel” de gobierno sin importancia. Se requiere empezar por la instancia municipal como la unidad a la que se le debe reconocer tanto su importancia estratégica para un proyecto de desarrollo nacional, como su plena autonomía y sus derechos más elementales.

La forma como se ha organizado este trabajo es la siguiente: En primer lugar se trata de revalorar la institución municipal en sus aspectos filosóficos, sociológicos, políticos, jurídicos y, en general, sus aspectos doctrinarios. En este punto también se reivindican los aspectos más sobresalientes de los derechos de los ciudadanos y las municipalidades, en relación con la esencia humana.

En segundo lugar se aborda la problemática de la naturaleza del municipio en relación con su cercanía con la sociedad. Se parte de la idea de que el municipio es la entidad más cercana a la persona (siendo por esencia una creación natural) por lo que conocer su situación y posibles soluciones es tarea de todos. El sentido de

* Profesor Investigador del Departamento de Administración. UAM-Azcapotzalco.

comunidad, permite a los hombres vivir en forma natural y espontánea en grupos indispensables para la vida humana. Así, en este punto se plantea que promover el desarrollo de la comunidad es buscar la transformación de la vida social.

Posteriormente se advierte que todo proceso descentralizador y federalizador, que no se piensa conjuntamente con la democracia, resulta vacío de contenido real y se vuelve un discurso demagógico. Y cuando se habla de descentralización y democracia, necesariamente se tiene que pensar en el municipio como única instancia en donde puede tener vigencia real una política descentralizadora.

Se argumenta, en este apartado, que el fortalecimiento de los municipios como efecto de los esfuerzos de descentralización debe estar apoyado por la creencia y la voluntad política de altas esferas del gobierno acerca de la conveniencia de hacer los ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. Asimismo, en este apartado se reflexiona acerca de los obstáculos a una descentralización-democratización que las élites locales podrían poner a nivel del gobierno municipal.

También se trata la necesidad de plantear un esquema de descentralización municipal para apuntalar la descentralización a escala nacional, y de la urgencia de descentralizar el poder de estado, dando fin a los esquemas autoritarios del régimen que termina.

ABSTRACT

On this work we try to contribute to rethink the idea of municipal government as a national development active agent, and to which public is due to remove it from their traditional orbit of lender of services or, like a "level" of government with no importance. We must begin by the municipal instance as the unit which we have to recognize, for its strategic importance to build a project of national development, identifying its total autonomy and its more elementary rights.

The way as we have organized this work is the following one: In the first place we tried to revalue the municipal institution in philosophical, sociological, political, legal aspects, and in general, its more excellent aspects on citizens rights and the municipalities, in relation to the human essence.

Secondly we approached the municipality problematic nature in relation to its proximity to society. We start from the idea that municipality is the organization nearest the person (being by essence a natural creation) reason why, know its situation and possible solutions is task of all. The community sense, allows the humans to live

Palabras clave: institución municipal, descentralización, democratización.
Key words: municipal institution, decentralization, democratization.

in natural and spontaneous form in groups essential for human life. Thus, in this point we will raise that to promote the development of the community, it is to look for the transformation of the social life.

Later we noticed that all decentralizing and federalizing process, that does not think jointly with the democracy, is empty from real content and it becomes a demagogic speech. And when we spoke of decentralization and democracy, necessarily we will have to think about the municipality as the only instance where a decentralizing policy can have real use.

We argued in this section that fortification of institutional, economic and territorial of the municipalities, as effect of the decentralization efforts, must be supported by the belief and the political will of high spheres of the government about the convenience of making the adjustments in the distribution in political terms. Also, in this section we reflected about the decentralization obstacles for a local elites could put at level of the municipal government.

Also we spoke of the necessity to raise a scheme of municipal decentralization to prop up the national scale decentralization, and of the urgency to decentralize the state power, giving aim to the authoritarian schemes of the regime that all ready end.

INTRODUCCIÓN

Enfrentar los problemas de la nueva realidad que vive el país significa, por un lado, entender en su justa dimensión la complejidad presente, y por el otro, plantear alternativas viables y eficientes para responder al cúmulo de demandas de la sociedad. En la era de la modernidad, la globalización y la apertura comercial alimentadas por el cambio tecnológico, grandes grupos de población se encuentran en comunidades locales al margen e imposibilitadas para acceder a mejores niveles de bienestar.

En nuestro país, la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, es decir el orden municipal, se encuentra en su gran mayoría en un estado muy precario de desarrollo. Es muy cierto que en materia de procesos políticos se ha dado un gran paso, y el voto es cada día más respetado, pero la democracia que se deriva de procesos electorales limpios, está todavía muy lejos de lograr beneficios reales y concretos hacia la ciudadanía: aquellos que, partiendo de la inclusión de los ciudadanos en los procesos de decisiones de gobierno, redunden en su propio bienestar. Por eso, es necesario destacar la importancia que tiene el fortalecimiento de los gobiernos municipales para que se conviertan en verdaderos agentes dinamizadores del desarrollo, con la participación de la ciudadanía.

En este contexto se hace necesario formular políticas y acciones, referidas al orden de gobierno más desagregado: el que sirve de contexto a las actividades cotidianas de las personas concretas, es decir, el municipio. Y un instrumento esencial para lograr estos objetivos es la descentralización con todo lo que ello implica para el sistema político.

En este trabajo pretendemos contribuir a repensar la idea de gobierno municipal como agente activo del

desarrollo nacional, y al que se le debe de sacar de su órbita tradicional de prestador de servicios públicos únicamente, o como un “nivel” de gobierno sin importancia. Debemos pues empezar por la instancia municipal como la unidad a la que se le debe reconocer su importancia estratégica para un proyecto de desarrollo nacional, reconociendo su plena autonomía y sus derechos más elementales.

La forma como hemos organizado este trabajo es la siguiente: En primer lugar tratamos de revalorar la institución municipal en sus aspectos filosóficos, sociológicos, políticos, jurídicos y, en general, sus aspectos doctrinarios. En este punto también revisaremos los aspectos más sobresalientes de los derechos de los ciudadanos y las municipalidades, en relación con la esencia humana.

En segundo lugar abordamos la problemática de la naturaleza del municipio en relación con su cercanía con la sociedad. Partimos de la idea de que el municipio es la entidad más cercana a la persona (siendo por esencia una creación natural) por lo que conocer su situación y posibles soluciones es tarea de todos. El sentido de comunidad, permite a los hombres vivir en forma natural y espontánea en grupos indispensables para la vida humana. Así, en este punto plantearemos que promover el desarrollo de la comunidad es buscar la transformación de la vida social. Posteriormente advertimos que todo proceso descentralizador y federalizador, que no se piense conjuntamente con la democracia, resulta vacío de contenido real y se vuelve un discurso demagógico. Y cuando hablamos de descentralización y democracia, necesariamente tendremos que pensar en el municipio como única instancia en donde puede tener vigencia real una política descentralizadora.

Argumentamos en este apartado que el fortalecimiento de los municipios como efecto de los esfuerzos de descentralización debe estar apoyado por la creencia y la voluntad política de altas esferas del gobierno acerca de la conveniencia de hacer los ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. Asimismo, en este apartado reflexionamos acerca de los obstáculos a una descentralización-democratización que las élites locales podrán poner a nivel del gobierno municipal.

También hablamos de la necesidad de plantear un esquema de descentralización municipal para apuntalar la descentralización a escala nacional, y de la urgencia de descentralizar el poder de estado, dando fin a los esquemas autoritarios del régimen que termina.

1. FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La idea de que al municipio le corresponde un papel fundamental en construcción de una sociedad más desarrollada, equitativa y participativa, ha sido compartida por diferentes analistas.

Sin embargo, hasta ahora los gobiernos municipales son simples segundos planos de los gobiernos nacionales y estatales y su funcionamiento depende, en gran medida de los recursos financieros que estos últimos les transfieren. De ahí que para salir de ese círculo vicioso, los municipios deban crear su propia dinámica de desarrollo.

¿EN QUÉ CONSISTE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL?

Entendemos al municipio como un ente colectivo y social en el marco de múltiples dimensiones, pero ante todo como una institución social, política y jurídica.

Por eso, el fundamento filosófico y social del municipio radica en que el mismo es fiel intérprete de las aspiraciones de las poblaciones locales y es el órgano a través del cual los miembros de la localidad deciden la forma de organizar la convivencia pacífica.

Y hay que entender que, para sentar las bases en las tradiciones municipales, debemos comprenderlas bajo la noción de que las mismas constituyen formas de expresión de la vida civil, que representan modos de ser social diferentes a la organización estatal. El ser humano, diría Aristóteles es sociable por naturaleza y tiende a agregarse con las cosas hasta adecuarse con ellas, y así es como se autorrealiza y desarrolla sus facultades a plenitud.

El fundamento político del municipio se observa cuando reconocemos su anterioridad al establecimiento de Estado, y la estrecha relación que hay entre aquél y la ciudadanía. Es el órgano de participación política de los ciudadanos en sus intereses más inmediatos, y por lo tanto, es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de intereses locales.

En el nivel municipal, el ciudadano puede participar en la toma de decisiones y puede aprender a defender sus derechos políticos a nivel más accesibles. Los gobiernos municipales, dado que son más estables, profundos y articulados con la ciudadanía, son verdaderas escuelas de democracia.

El fundamento jurídico se deriva del hecho de haber sido creado por la ley, y por lo tanto el municipio es una institución jurídica de derecho público, y como antecesor del propio Estado (si tomamos en cuenta la forma de organización local y comunitaria de los pueblos prehispánicos: el *calpulli*), éste último no puede sino reconocerle la naturaleza que poseía. En este sentido las

reformas encaminadas al fortalecimiento municipal no es el reconocimiento de nuevas realidades sino de ancestrales problemas de injusticia social.

Por otra parte, si el municipio tiene que ver con la ciudadanía, como órgano de defensa de los intereses locales que estén más cercanos al ciudadano, y es el órgano mediante el cual se organiza su gobierno, lo es también de las aspiraciones sociales de la población local en contra de los ataques, privilegios y abusos de otros niveles de gobierno. El municipio es el órgano que da equilibrio al poder hegemónico y el poder ciudadano, y no un simple juego de suma cero entre ambos.

La doctrina de la autonomía municipal.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consigna que la base de todo poder de gobierno es la voluntad ciudadana, con su derecho de participación en los asuntos públicos, en un régimen democrático.

El derecho al sufragio puede ser ejercido local o nacionalmente, pero es en un primer nivel que adquiere un mayor significado.

Recordemos que para Tocqueville los municipios eran escuela de democracia, donde los ciudadanos pueden participar en el desarrollo y bienestar colectivo. Este derecho ciudadano fundamenta la autonomía municipal al igual que la idea del Estado de derecho, es decir, del imperio de la ley y el reconocimiento de los derechos del municipio como parte de un Estado que se caracteriza por la distribución adecuada del poder público, y de las funciones públicas en todo el territorio nacional, para el buen ejercicio de sus funciones.

Otro aspecto que fundamenta la autonomía municipal son los propios derechos vecinales, por el hecho de estar

contribuyendo al sostenimiento del gobierno municipal independientemente de otros niveles de gobierno. Pero, ¿Qué es la autonomía en esencia?

En la sentencia del Tribunal Constitucional de España del 28 de Julio de 1981, se dice que la autonomía local es un derecho de la comunidad local de participar a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que le atañen (Soto, 1992: 179)

De esta afirmación se desprende que los elementos principales de la autonomía de participar en el gobierno, y la administración dentro de un marco unitario mayor, a través de órganos representativos dotados de poder y recursos (Ibid)

De la misma manera, la Carta Europea de Autonomía Local, la define como la capacidad de los municipios para ordenar y gestionar una parte importante de las funciones públicas bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, en el marco de la ley (Ibid: 180). El derecho de autonomía debe ser ejercido por individuos y cuerpos de representantes elegidos libre y periódicamente por sufragio universal. Pero hay que decir también que la autonomía no sólo son derechos: Incluye la capacidad real de ejercerlos. La Carta de Autonomía Municipal Iberoamericana confirma y refuerza las anteriores definiciones.

En resumen, la autonomía municipal existe cuando se reconoce el derecho que tiene la colectividad para organizarse dándose sus propias leyes, para administrarse a través de su propio gobierno, a financiarse determinando sus recursos y a dirigir sus asuntos sin la injerencia de otros órdenes de gobierno. La autonomía es así un poder propio dentro del Estado que permite a los municipios tomar decisiones en lo referente al interés municipal dentro de la

tutela del Estado (Galvis, 1983: 235-36). La autonomía se justifica pues, como un derecho de las comunidades locales integrada por ciudadanos/vecinos, quienes por propia voluntad, delegan ese poder en una corporación a través del voto. Por este motivo dicha corporación debe políticamente legítima, con derecho propio para hacerse responsable y representar a los ciudadanos a quienes se deben.

98

Estructura de la Autonomía Municipal

Derechos Municipales

Las municipalidades al ser gobiernos locales representativos de la voluntad ciudadana e integrantes de las estructuras nacionales, tienen, según Carlos A. Soto, los siguientes derechos:

a) Derecho de las autoridades locales electas libres y democráticamente

A que legalmente se aseguren condiciones para el libre ejercicio de su mandato a recibir compensación financiera adecuada al ejercicio de su mandato y responsabilidad; a mantener sus beneficios y la protección social de que gozan antes de ser autoridades; a que sólo la ley determina cuando es incompatible su cargo público con otros; a un proceso legal y justo, previo a toda suspensión o destitución definitiva.

b) Derechos de los ciudadanos

A elegir libre, periódica y universalmente a sus autoridades; a que las responsabilidades y obligaciones estatales les sean

próximas; a que les consulten las decisiones de gobierno y administración que les puedan afectar.

c) Derechos de las municipalidades

Al apoyo al sistema gubernamental para su fortalecimiento; a participar en el estudio, programación, y ejecución de los planes de desarrollo, a que se les consulte en relación a la asignación de los recursos, disponer libremente la adaptación de sus leyes generales a las condiciones locales, a no desatender sus responsabilidades por compartir otras con niveles superiores de gobierno, y a no ser intervenidos son pretexto de subvenciones; A contar con medios judiciales para defender su autonomía y sus intereses ante cualquier poder a la libertad de organización, de administración, así como disponer libremente de recursos propios suficientes, y a fijar cuotas y tributos a sus administrados; a que se los restituya pronto sus autoridades cuando legalmente hayan sido suspendidos o destituidos, y finalmente, a un régimen compensatorio en caso de pequeñez (Soto, 1992: 184-87).

Cabe considerar que todo este marco institucional se debe recuperar en una profunda reforma al Artículo 115 Constitucional, en el que se expliciten de una manera clara y precisa los ámbitos de competencia de los tres órdenes de gobierno. Pero también requiere un sistema electoral creíble que garantice la transmisión pacífica de poderes en el orden de gobierno municipal, y de mecanismos concretos de participación ciudadana en la que se haga una reconceptualización del administrado bajo una nueva noción que vaya más allá de la del usuario, súbdito, beneficiario o diente, para elevarlo a categoría de participante de la administración en su condición de ciudadano (Guerrero, 1993: 18).

2. NATURALEZA Y FUNCIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Cualquiera que sea la noción de estado que se tenga la realidad nos dice que los hombres han creado las instituciones, en este caso, al municipio, para obtener un fin: solucionar los problemas fundamentales de la convivencia humana.

Y por el hecho de ser una creación humana, el municipio no puede haber sido instituido, sino a consecuencia de un pacto social para la obtención del bien común que sólo puede existir en una sociedad justa, desarrollada, libre y democrática.

Por lo tanto, conocer la situación y las posibles soluciones a los problemas fundamentales para el desarrollo y el progreso de la persona humana es la tarea fundamental de todo gobierno, es pues, la búsqueda del bien común la principal y más noble tarea del gobierno municipal.

La comunidad.

La comunidad la podemos entender desde el punto de vista sociológico como la entidad que permite a los hombres vivir en forma natural y espontánea en grupos indispensables para la vida humana. Tal es el caso del municipio (Galvis Gaytán, 1983: 216).

Definitivamente, afirma Juan Ugarte, el municipio es una comunidad básica o sea un asociamiento primario y fundamental de seres humanos. Y siempre se ha considerado así desde el punto de vista doctrinario.

En razón de esto último, el Municipio aparece como una consecuencia de la sociabilidad del ser humano (Ugarte Cortés, 1985: 132).

El desarrollo

La sociedad es así una creación de los hombres para solucionar sus problemas. Por tanto si aceptamos estos conceptos, la tarea fundamental y la naturaleza de todo gobierno municipal son hacer desarrollo de la comunidad, es decir, propiciar la transformación de la vida de todos los ciudadanos, logrando mejores condiciones de vida dentro de una estricta planeación y eficiencia para el logro de los objetivos.

Hacer desarrollo de la comunidad significa revitalizar a nuestros municipios y sus comunidades más pequeñas (barrios, rancherías, agencia municipales, etc.) porque cualquier proyecto, económico o social que deje de lado al municipio y sus localidades como instancias centrales, estaría condenado al fracaso.

La lucha por la autonomía municipal como base de un auténtico federalismo, se ha convertido así, en quienes lo han comprendido, en la tarea fundamental de partidos políticos.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

Todo proceso descentralizador se da en un escenario económico, político, cultural y social. Y la política descentralizadora es en sí misma una política pública con dimensiones administrativas del aparato gubernamental. Un primer asunto que atiende la descentralización es la referencia a la contradicción entre el movimiento individual y el movimiento colectivo que permea toda la vida social. Por eso, al hablar de descentralización casi siempre se asocia a la idea de la participación comunitaria (Cabrero y Mejía, 1992: 9).

La vinculación, entre la especialización o diferenciación funcional y el desarrollo (aspectos de la descentralización), se expresa en el planteamiento de que una sociedad es más desarrollada en la medida de que es capaz de diferenciar y especializar el mayor número de aspectos. Así, un Estado moderno debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone (Ibid: 10).

La descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento histórico determinado. Entendida así, la descentralización no es un atributo institucional sino que puede estar presente o no (dependiendo de la estructura organizacional) en una organización (Ibid: 35)

La descentralización constituye, de este modo, un instrumento propicio para democratizar la vida social, aumentar la participación ciudadana, reducir la injusticia social y promover el desarrollo en las colectividades locales. (De Matos, 1989)

El fortalecimiento de los municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización deben estar apoyados por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. Omar Guerrero ha dicho que en México y en gran medida en todo Iberoamérica es vigente la "supercentralización" que Tocqueville criticaba hace más de cien años cuando decía que era la suma con plusvalor de la centralización gubernamental y la centralización administrativa (Guerrero, 1993: 9).

Dos hechos de gran relevancia son los que forman el contexto en el cual se dan los procesos de descentralización y reconocimiento de la localidad en su pluralidad cultural y étnica: el primero, es la transición hacia estructuras de gobierno más democráticas por parte de países con regímenes dictatoriales o autoritarios, el segundo, el gran debate en torno a las formas de descentralización adecuadas para responder a las demandas de las comunidades locales en medio de gobiernos altamente centralizadores y con regímenes semi autoritarios.

Obstáculos a la descentralización. Las "oligarquías" regionales

Robert Michels expone la idea de que los requerimientos técnicos de las organizaciones modernas conllevan a una inevitable oligarquía (Michels, 1969: 215). También advierte que esta tendencia se encuentra presente en organizaciones comprometidas con los ideales democráticos y resulta de la necesidad de la toma de decisiones rápidas, lo que hace una escisión entre la base y la élite dirigente. Según este enfoque la descentralización no sería producto de las tendencias democráticas de las masas sino del carácter antidemocrático de los líderes regionales que no simpatizan con una centralización.

En su trabajo sobre descentralización y democracia, F. Gil Villegas plantea que el problema de las estructuras oligárquicas y el carácter antidemocrático de algunas tendencias descentralizadoras planteadas por Michels resultan relevantes para el caso mexicano.

La tendencia centralizadora, que se manifiesta en México después del período revolucionario de (1910- 1917) afectó la forma de dominación de los caciques regionales de

manera que la resistencia al poder central tenía muchas causas, menos un proyecto democrático (Gil Villegas, 1982: 49-50).

Y esto se dio así por que la forma de dominación era de carácter tradicional y carismática pero no democrática. La tendencia descentralizadora no era un intento por la democratización si no por perpetuar formas de dominación oligárquicas locales.

Estas apreciaciones nos sirven de punto de referencia para preguntarnos acerca de los obstáculos a una verdadera descentralización política (aquella que se traduzca en bienestar de la colectividad elevando su nivel de vida y su participación en los asuntos públicos) que fomenten una cultura democrática al margen de los grupos o élites regionales, que son desde nuestro punto de vista, los que han sido depositarios y beneficiarios del "envión" descentralizador.

Resulta por demás preocupante advertir que son las élites locales las que tienden a sumir el control de la situación y pervierten así el uso de los recursos destinados a los gobiernos locales para su usufructo tanto económico como político en perjuicio de las masas más necesitadas del entorno local. Sin embargo, la vinculación entre descentralización y el predominio de una élite no es completa aunque sí muy fuerte (Blair, 1993: 276).

Y podría darse el caso de que al querer solucionar los problemas de la centralización, se multipliquen por igual número de entidades federativas hacia las cuales se dirijan los esfuerzos descentralizadores.

Descentralización y participación ciudadana.

Es interesante advertir que en las actuales circunstancias, el grado de demandas políticas de participación, han rebasado el estrecho margen del mero

sufragio, para ascender a la exigencia de participación en el diseño de las políticas de interés local. La complejidad de la vida moderna ha hecho de la administración pública un asunto tan importante que ya no puede confiarse sólo a los gobernantes y se requiere la participación de la ciudadanía es decir, de los administrados.

La auténtica participación está ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social.

Según el informe sobre desarrollo humano 1993 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la gente desea participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas pero esos impulsos crea muchos peligros y oportunidades. Pueden convertirse en una fuente enorme de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y justas. (PNUD, 1993)

Para Ruth Saavedra, son seis grandes motivos que tienen los individuos para participar:

a) Generar control sobre la propia vida.

El deseo de participar supone la voluntad de ejercer mayor control sobre procesos que afectan el entorno, en el cual se busca satisfacer necesidades. Y ello implica reducir el espacio en el que otros deciden por uno mismo.

b) Mayor acceso a bienes y servicios.

Aquí se busca incidir sobre un proceso colectivo de asignación de recursos con el fin de procurar lo necesario para satisfacer necesidades o desarrollar potencialidades que hasta la fecha permanecen insatisfechas.

- ç Una Mayor integración a procesos que potencien la creatividad, su influencia en gestiones y decisiones colectivas y la realización de sus virtualidades personales.
- đ Mantener y reafirmar su identidad cultural en la forma que desee (mediante el idioma, el arte, la música etc.)
- è La libertad para elegir y ser elegido en el contexto del sistema político
- ƒ Una mayor autoestima, como mecanismo de ratificación social para acrecentar la confianza en sí mismo. (Saavedra, 1999: 91-92)

Si n embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben como, ni dónde, ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas y los partidos políticos. El sistema político es el que debe dar estas respuestas.

Así, llegamos a la conclusión de que la participación siempre está presente, aunque sea en estado latente. El problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifieste. Sus intermediarios, las élites regionales, le dan un giro de acuerdo a sus intereses. En este mismo sentido consideramos que el proceso de modernización resulta indispensable para elevar el nivel educativo, cultural y político del pueblo en general, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva.

De igual forma, la participación requiere de la credibilidad del Estado eficiente, honesto y democrático y

de más programas destinados a mejorar el bienestar de la ciudadanía

Si guiendo con el tema de las élites regionales y su propensión a pervertir los efectos de la descentralización, tenemos que si bien es cierto en México ha habido un fuerte proceso de modernización y que los problemas regionales, locales y municipales han dejado de ser en esencia diferente a los ancestrales (de cacazgo, por ejemplo), existe aún el peligro de que las (posibles) autonomías regionales (y en el caso concreto de la autonomía local producto de la descentralización), sean confiscadas y el poder arrebatado en beneficio de un grupo minoritario.

Gerard Marcou explica que algunos principios que evitarían la desviación de las instituciones descentralizadas en favor de un grupo excluyente serían:

- à La libertad de asociación
- b) La sumisión de las instituciones locales a las leyes
- ç La prolongación de la descentralización territorial con un proceso de descentralización funcional.

Di cho de otra manera, el desarrollo de instituciones municipales fuertes, mayor facilidad y libertad para la asociación de los ciudadanos y el bloqueo a la tendencia de la centralización administrativa por parte del gobierno estatal.

La combinación de estos tres aspectos podría asegurar la promoción de grupos de interés, que en otras circunstancias, difícilmente podrían hacerse oír y, por otro

lado, permitiría desarrollar la participación ciudadana y su control sobre la gestión local (Martínez, 1994: 4).

Descentralización y democracia.

Hay que reconocer que en México se ha conformado un Estado Nacional centralizado y que, en este sentido, resulta difícil el camino de la descentralización pero aún cuando creemos que la coincidencia entre democracia y descentralización se han dado allí donde existieron estructuras originalmente descentralizadas, es decir no creadas por proyectos gubernamentales hay suficientes elementos como para pensar que dado que nuestros municipios no si empre estuvieron ligados a estructuras centralizadas, pueden por ello ser receptoras del proceso descentralizador.

Es importante reconocer que la descentralización no es una panacea, pues una mayor descentralización no es igual a una mayor democracia. Ya hemos expuesto porque la descentralización puede ser elitista en el nivel local e incluso estar en contra de las mayorías desposeídas.

La descentralización no es un fin en sí misma pero es indispensable para un desarrollo local y municipal saludable. La descentralización regional, afirma Boissier implica la necesidad de “construir política y socialmente las regiones” porque se requiere de un depositario adecuado, esto es, la comunidad organizada.

La descentralización favorece la democratización. Pero si sólo se interesa por la dimensión administrativa del Estado, la democratización puede llevarse a cabo por vías

diferentes de la descentralización. A este respecto cabe preguntarse:

¿Cómo se lleva a cabo la interacción entre descentralización y democratización?

¿Cuál es serían las condiciones políticas e institucionales para que la democracia acompañe a la descentralización? Para que la descentralización tenga una correspondencia con la democracia municipal debemos anclarla en lo más profundo de la sociedad porque el desarrollo de la democracia local cobra un sentido más profundo en los niveles más bajos de la organización territorial, en el ámbito comunal, ahí donde los lazos con la población pueden ser estrechos (Marcos, 1993: 4).

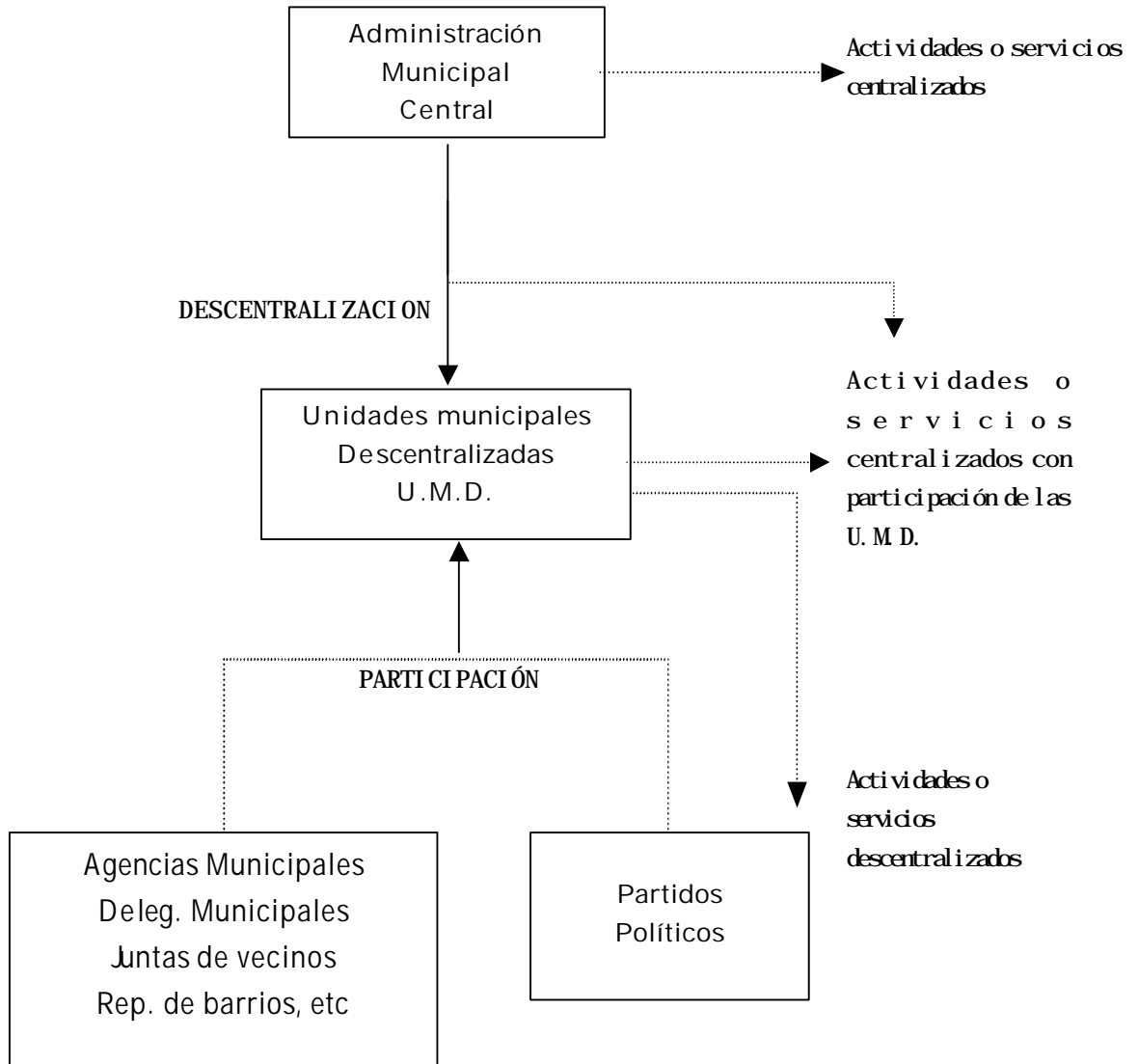
Por eso, la idea de un modelo de descentralización intramunicipal nos parece de lo más pertinente y positiva. El modelo, trata de vincular mediante un proceso de descentralización a escala comunal, es decir, de las localidades (barrios, agencias, etc.) los mecanismos de la participación ciudadana con el proceso de toma de decisiones del municipio.

El Modelo de Descentralización Intramunicipal aquí planteado (ver Cuadro No. 1) supone la existencia de dos hipótesis respecto a la descentralización:

- a) Que la descentralización incrementa la participación ciudadana.
- b) Que el incremento de la participación ciudadana aumenta la eficiencia de la administración.

MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN INTRAMUNICIPAL

104



(Tomado y adaptado de Carlos A. Cermelo op. cit. Pág. 13).

El gobierno municipal puede en efecto ser más eficaz cuando se asume así mismo como un gobierno de intermediación, en el que los ciudadanos participan por que desean hacerlo con libertad y porque encuentran un ambiente favorable para la participación. (Ibid: 8)

De esta forma el tema de la participación se encuentra vinculada a la descentralización es decir no puede existir esta última sin la primera además la participación la podemos entender de dos maneras:

- a) Como participación social.
- a través del voto,
 - como referente de los partidos políticos.
- b) Como participación ciudadana. Que se realiza por nuestras condiciones de interesados y beneficiados directos de la administración, y que puede ser:
- de manera individual (quejas etc.)
 - de manera colectiva. Por medio de organizaciones populares, juntas de vecinos, jefes de manzana, etc.

Descentralización Intra municipal.

Descripción del modelo.

Las Unidades Municipales Descentralizadas (UMD) son aquellas que surgen de la conceptualización de la descentralización geográfica, administrativa y funcional. Estas unidades en nuestro país reciben varios nombres, (agencias, delegaciones municipales, representaciones de barrios, colonias, junta de vecinos, etc.) y representan lo más profundo y donde debería tener su asiento un proceso

descentralizador y democrático respetando en lo posible sus estructuras y organizaciones tradicionales.

El problema de una definición y caracterización general del municipio en México, es que hace pasar a segundo plano la importancia de muchos centros de población que no necesariamente son cabeceras municipales, y que reclaman también los beneficios de la descentralización. Así, no es difícil concluir que un proceso descentralizador no llevado a cabo hasta sus últimas consecuencias, es decir hasta las pequeñas comunidades locales, rancherías, barrios, pueblos etc., no se corresponde con una democratización.

El proceso descentralizador desde la Administración Municipal Central (A.M.C.) debe incluir actividades o servicios con participación de las U.M.D., en lo que se refiere a salud, educación, vivienda, seguridad pública.

Pero éstas últimas tendrán sus propias actividades o servicios descentralizados como son agua potable, alumbrado público, mercados, limpieza pública, etc.

La comunidad organizada: Partidos políticos, organizaciones sociales, representaciones y vecinos pueden de esta manera tener acceso a la planificación, gestión y control de las actividades de los servicios que prestan las U.M.D.

La Administración Municipal Central, tendría así en vez de una multitud exigiendo todo tipo de servicios, a los representantes de las localidades ofreciendo alternativas de soluciones a los mismos. Finalmente nadie conoce mejor la solución del problema que el que lo sufre.

Descentralizar el poder del Estado.

El federalismo mexicano debe corregir sus desvíos y dejar que, como lo consagra el Art. 115 Constitucional nuestros municipios se desarrollen como instituciones autónomas y

como asientos de la soberanía popular. Es urgente la descentralización del poder del Estado. Al diluirse el poder presidencial autoritario en una división de facultades que redistribuyan la capacidad de toma de decisiones en los órdenes de gobierno considerados "inferiores", se podrá estar en condiciones de poder construir un desarrollo desde "abajo", desde el municipio.

Conclusiones

Alo largo de esta exposición hemos tratado de destacar la importancia del municipio como primera comunidad política y, por lo tanto, la de mayor relevancia para que sé de un cambio político, económico y social a escala nacional.

1 Resulta imposible, ante la magnitud de la crisis económica, política y social que vive nuestro país, concebir un proyecto de desarrollo nacional sin la participación crítica y amplia de la organización política administrativa, como es concebido el municipio. Ante el fracaso de grandes proyectos de desarrollo nacional se plantea el desarrollo local no sólo como el más variable sino como el más urgente de realizarse. Sin embargo, ante la falta de comprensión de la instancia municipal como un ente autónomo (autonomía relativa si se quiere) no es posible redimensionar la nueva relación que debe darse entre la federación, los estados y los propios municipios para fincar un desarrollo.

En este trabajo planteamos la problemática de la autonomía municipal y sus fundamentos filosóficos, sociales, políticos y jurídicos en atención a la importancia que en estos rubros tiene el municipio.

El reconocimiento de una autonomía municipal, depende, por otra parte, de la aceptación de cierta estructura, en la cual están considerados los derechos de las autoridades municipales electos libre y democráticamente; de los ciudadanos; y de las propias municipalidades. Es decir aunque en nuestro país no se sistematizan jurídicamente estos derechos, es preciso plantearlos en estricto apego a la doctrina.

2 Definitivamente, la función de todo gobierno, y en especial del gobierno municipal es la de propiciar el bien común y el bienestar del ciudadano. Porque si el hombre se ha agrupado en una comunidad, no lo es sino a condición de que esa comunidad le propicie el desarrollo de sus potencialidades. En esencia los conceptos de bien común, comunidad y desarrollo son nociones que van ligadas dialécticamente. La naturaleza del gobierno municipal es la de estar al servicio de la comunidad que le dio origen.

Reconocemos la idea de que la autonomía llevada hasta su última consecuencia deviene en un proceso descentralizador. Pero dicho proceso descentralizador no sólo debe buscar anclarse en la estructura municipal abiertamente reconocida y que en la mayoría de los casos alude tácitamente a las cabeceras municipales. La descentralización debe amarrarse en los más profundo de la estructura municipal: las poblaciones pequeñas, barrios, delegaciones municipales, agencias, etc.

De ahí la propuesta de un modelo de descentralización "intran municipal". Se concibe además la idea de la democracia como una acompañante, aunque no siempre, de la descentralización, y al municipio, como

el receptor más apropiado de los procesos democratizados y descentralizados.

3 Es necesario que los gobiernos municipales estén preparados para recibir y participar de las tareas devienen del proceso descentralizador y a partir de ahí empezar a plantear su propio desarrollo. Esto a la vez que significa un desarrollo autónomo, implica generar una dinámica participativa. Así como el gobierno federal recurre a la descentralización con democratización para ganar legitimidad y eficiencia, en el ámbito local se debe propiciar la participación y la descentralización de funciones hasta los diversos ámbitos de la comunidad para lograr los mismos fines.

4 El modelo propuesto es sólo un intento por avanzar en la configuración de estructuras municipales descentralizadas que atiendan los problemas de raíz a nivel comunal, para así evitar la generación de grandes problemas, a los cuales es difícil dar solución por la complejidad que adquieren, al mezclarse con otros. En este sentido, la propuesta tiene que ver con la atención pronta y oportuna de los problemas, para no llegar a una situación de ingobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Blair, Harry Modelos para implementar la planificación del desarrollo a nivel local en: *POBREZA: un tema impostergable*. FCE, México, 1993.
- Cabrero, E y José Mejía, Marco Teórico Metodológico para el Estudio de Políticas Descentralizadoras en México, CIDE, México, 1992.
- De Matos, Carlos. Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *En Nueva Sociedad* Núm. 104, Caracas 1989.
- Galvis Gaitán, Fernando. El municipio colombiano y la elección popular de alcaldes en: *Administración y Desarrollo* No. 21 ESAP Bogotá, noviembre 1983.
- Gil Villegas, F. Descentralización y Democracia: una perspectiva teórica en: *Descentralización y Democracia en México*. Colmex, México, 1982.
- Guerrero, Omar. Perfil de las organizaciones sociales de participación gubernamental (II. Conferencia Internacional Sobre descentralización del Estado) IICA Toluca, Méx. 27-20 de 1993.
- Marcou, Gerard. Descentralización y democratización del Estado, (*Potencia ante la II Conferencia Internacional*), Toluca, México 27-30 de julio de 1993.
- Martínez M Pedro. El Municipio: Descentralización y Democracia. (Elementos para la reconstrucción del federalismo en México) en: *Gestión y Estrategia*. No. 5. UAM-A México, Enero-Junio, 1994.
- Michels, Robert. *Los Partidos Políticos*. Amorrortu, Bs. As. 1969.
- PNUD (*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*) Informe sobre el desarrollo humano 1993.
- Soto Carlos A. Fundamentos de la Autonomía Municipal en: *Revista Interamericana de Planificación* Vol. XXV No. 97 Guatemala Enero-Marzo de 1992.
- Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*. Porrúa, México, 1985.
- Saavedra G. Ruth Planificación participativa: ¿Un desafío? en: *Revista Interamericana de Planificación*. Vol. XXVII, No. 104 San Antonio Tx. USA Octubre-Diciembre 1999.