

EL ROL DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL *

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

El rol de los Municipios en el Estado Constitucional contemporáneo no es ni puede ser otro que el de ser, efectivamente, y no sólo en el papel de las declaraciones constitucionales o legales, la instancia o unidad política primaria y descentralizada en el territorio de un país para hacer posible y efectiva la participación ciudadana.

La participación política, salvo la que se realiza mediante el voto en elecciones de representantes o en referendos, o mediante otros mecanismos esporádicos de democracia directa –en los que la participación es de naturaleza mínima–, sólo es posible y realizable en estructuras gubernamentales descentralizadas de gobiernos locales, representativos y democráticos, ubicados bien cerca del ciudadano. Cuando ellas existen en un país, como ocurre en Europa, por ejemplo, la participación es parte de la cotidianeidad democrática que se desarrolla en forma imperceptible y sobre la cual ni se habla; cuando ellas no existen, como sucede en nuestros países latinoamericanos, la participación se convierte en un clamor político permanente y confuso, reflejo de la frustración ciudadana al no tener acceso a los mecanismos de poder, y que muchos usan más bien para buscar acabar con la democracia.

El reto que todos tenemos en nuestros países, particularmente cuando debemos tratar el tema del municipio es, por tanto, hacer del mismo la instancia de participación que salve la democracia, es decir, que además de lograr que sea un eficiente mecanismo de gobierno y administración local, sea el instrumento indispensable para hacer posible la participación política, tarea en la cual los municipalistas tienen el deber de ubicarse.

Por ello, quiero comenzar destacando lo oportuno de iniciativas como la que ustedes han tenido en crear la Asociación Peruana de Derecho Municipal, y en haber organizado este Primer Congreso Nacional de Derecho Municipal sobre Descentralización y Gobernabilidad, en esta bella ciudad de Arequipa. Es un honor para mi haber sido invitado a participar en este evento, por lo que les quiero expresar todo mi

* Texto de la Ponencia preparada para el **Primer Congreso Nacional de Derecho Municipal, Descentralización y Gobernabilidad**, Asociación Peruana de Derecho Municipal, Arequipa, 24-26 de junio de 2010.

agradecimiento, en especial al profesor Ernesto Blume y a todos los demás organizadores del Congreso.

Algo de Historia

Ahora bien, decir que el rol del Municipio en el Estado Constitucional es ser el instrumento por esencia para hacer posible la participación política, impone la necesidad de tener que pensar en otro municipio, que sin descartar los actuales, esté concebido bien cerca del ciudadano. Como precisamente lo hicieron quienes elaboraron la primera Constitución del Perú en 1823, cuando en el artículo 138 de dicha carta dispusieron que “En todas las poblaciones, sea cual fuere su censo, habrá Municipalidades compuestas del Alcalde o Alcaldes, Regidores, Síndico o Síndicos, correspondientes...” (Art. 138); cargos estos, que por lo demás, desde el inicio se concibieron como de carácter representativo, que debían ocuparse mediante “elección, que debía hacerse por colegios Electorales de Parroquia, renovándose la mitad cada año...” (Art. 139).

Al releer esta norma, no podemos sino reconocer lo claros estaban aquellos miembros del Primer Congreso Constituyente, y el propio Presidente José Bernardo Torre Tagle, quien promulgó el texto constitucional, sobre el rol que debían tener los Municipios en el naciente Estado. Estaban tan claros que incluso incorporaron dentro de la Sección sobre el “Gobierno” de la Constitución, un Capítulo X destinado a regular al “Poder Municipal,” expresión que fue allí, en esa primera Constitución Política de la República Peruana, donde se incorporaría por primera en la historia del constitucionalismo latinoamericano.

Hablar ya para ese entonces del Poder Municipal, solo pocos lustros después que el ministro Turgot y Benjamin Constant hubieran acuñado la expresión en Francia,¹ y decretar en una Constitución la necesaria ubicación de Municipalidades en todas las poblaciones de un país, sea cual fuera su censo, como se hizo en 1823, no es otra cosa, en términos contemporáneos, que decir que todos los habitantes de un país tienen derecho a tener un gobierno local, y que tienen derecho a participar políticamente como parte esencial de la democracia. Por eso, en definitiva, hablar del Municipio, de la descentralización y de derecho municipal, no es otra cosa que hablar de democracia y de participación.

¹ Véase Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

Sobre la Constitución peruana de 1823 sabemos, por supuesto, que no llegó a regir de inmediato por haber sido suspendidas sus normas como consecuencia de las amplias facultades otorgadas al libertador Simón Bolívar durante la guerra de independencia, y que solo fue después, al anularse en 1827 la llamada Constitución vitalicia del año anterior, que dicha Constitución de 1823 se puso en vigor hasta 1828, aún con modificaciones tendientes a fortalecer al Poder Ejecutivo y al poder central.

Lo importante de dicho texto primigenio en la historia del Municipio en el Perú, en todo caso, es que allí se reguló al Poder Municipal como parte integrante del gobierno de la República, disponiéndose la competencia de las Municipalidades en materia de policía de orden, de instrucción primaria, de beneficencia, de salubridad y seguridad, y de comodidad, ornato y recreo (Art. 140), con competencia para formar los ordenamientos municipales del pueblo (aún cuando remitiéndolos al Congreso para su aprobación), y para promover la agricultura, la industria, la minería, y cuanto produzca en razón de la localidad, al bien del pueblo. Ese fue el régimen municipal originario de este país, muy similar, al que al inicio se estableció en todos los otros Estados latinoamericanos; independiente, incluso de la división territorial general que se definió en el artículo 7 de la propia Constitución al disponer que “Se divide el territorio en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en distritos y los distritos en parroquias.”

Lo que tenemos que determinar, en todo caso es, por supuesto, la fuente de esa concepción del Municipio, que nada tenía que ver ni con el municipio colonial español ni con el municipio español de la Península existente antes de la Constitución de Cádiz de 1812, o más precisamente, antes de su puesta en vigor, de nuevo, en 1820.

Los antecedentes de la regulación peruana de 1823 sobre el gobierno local, en realidad, los tenemos que ubicar, como tantas otras instituciones del constitucionalismo moderno, en la organización municipal que surgió de la Revolución francesa, y que luego de implantada por el régimen napoleónico, influiría en la conformación de los Estados latinoamericanos y también en la propia reformulación del régimen municipal en España después que la Constitución de Cádiz se volviera a poner en vigor en 1820.

Ese régimen municipal que surgió de la Revolución de 1789, sustituyó al que existía en el Antiguo Régimen, tanto en Francia como en España, configurado dentro de regímenes políticos altamente centralizados había impedido realmente la conformación de poderes locales. Los Intendentes delegados del Rey, eran la fuente única de poder en las Provincias de los Estados, y las autoridades locales que podía haber, por ejemplo, en Castilla, como era el caso de los Corregidores que presidían los cabildos municipales,

sólo eran delegados del Intendente, sometidos a su control y, por tanto, al control de la Corona. En el Antiguo Régimen, por tanto, no existía un poder municipal alguno, ni autonomía local, ni nada que se le pareciera.

Todo ello cambió radicalmente con la Revolución, particularmente como reacción frente a las reformas que Luis XVI había iniciado, primero, con las fallidas propuestas del Ministro Turgot de establecer Comunas como parte de las reformas impositivas; y luego, con las reformas realizadas hasta 1787 mediante la creación de asambleas provinciales que actuaran junto a los Intendentes, y de cuerpos municipales electos en cada pueblo, en sustitución de las antiguas asambleas parroquiales. Como consecuencia de esas reformas, y en contra de las costumbres que hasta entonces existían, todos los poderes locales que se pretendieron crear eran de orden colectivo o colegial, disminuyéndose así el poder de los Intendentes. En la práctica, dichas reformas a lo que condujeron fue a la parálisis total de la Administración del Estado, de manera que como lo apuntó Alexis de Tocqueville, “Las asambleas, queriendo mejorarlo todo, acabaron por enredarlo todo”, produciéndose entonces como el mismo de Tocqueville afirmó, “una de las mayores perturbaciones que haya registrado jamás la historia de un gran pueblo”, en la cual “Cada francés había experimentado una confusión particular. Nadie sabía ya ni a quien obedecer, ni a quién dirigirse.” Por ello terminó señalando que “Perdido el equilibrio de las partes que componían la Nación, un último golpe bastó para hacerla oscilar y producir el más vasto trastorno y la más espantosa confusión que hayan tenido lugar jamás.”²

Y ese golpe fue la Revolución que quiso poner fin a esta situación, a cuyo efecto, a los pocos meses de iniciada, el 4 de agosto de 1789, mediante Decreto de la Asamblea Nacional se declararon irrevocablemente abolidos “todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza,”³ disponiendo además la supresión y abolición de “las Municipalidades existentes en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo,”⁴ con las denominaciones que tuvieran. Además se dispuso que serían sustituidas por “colectividades locales del reino” tanto en las ciudades como en el campo, con la

² Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo II, Madrid 1982, p. 197

³ Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 28, nota 10.

⁴ Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.;

misma naturaleza y situadas en el mismo plano constitucional, con el nombre común de municipalidad, que tendrían en su cabeza al alcalde.

Meses después, mediante los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789, la Asamblea Nacional completó el cambio de la faz territorial de Francia, definiendo un nuevo orden municipal uniforme, fragmentado, generalizado y de carácter electivo, eliminando todos los antiguos reinos y las antiguas e históricas circunscripciones territoriales. Para lograr la uniformización territorial general, en sustitución definitiva de las cartas, fueros y privilegios locales, la Asamblea dividió el país de manera uniforme en Departamentos, éstos en Distritos, los Distritos en Cantones y éstos en Comunas, que eran las municipalidades, de donde surgió el Poder Municipal, y todo ello, acompañado de la eliminación de la institución del Intendente. La Asamblea Nacional dispuso además, que "en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo habrá una municipalidad,"⁵ generalizándose así la institución municipal. En esta forma, como lo observó Alexis de Tocqueville, se cumplió el principio de que "Las instituciones deben ser las mismas para todas las partes del territorio y para todos los hombres que los habitan."⁶

Estos principios se consagraron luego, expresamente, en la Constitución de 1791, al regularse en su título sobre "La división del Reino", que: "El Reino es uno e indivisible: su territorio se distribuye en 83 Departamentos, cada Departamento en Distritos, cada Distrito en Cantones." La misma división que se adoptó en la Constitución peruana de 1823, con la única diferencia que los cantones, aquí se denominaron parroquias..

De las reformas de 1791, en todo caso, resultó que en la Francia revolucionaria se habían establecido 43.915 municipios, que comenzaron a llamarse comunas. Estas entidades municipales, además de las funciones propias de la Administración general que les podían ser delegadas, ejercían el "poder municipal", concepto que como antes decía, venía de los escritos de Benjamín Constant y de las propias propuestas de reforma del ministro Turgot (1775),⁷ y que luego se arraigaría en el constitucionalismo iberoamericano, habiendo aparecido, precisamente, en la Constitución peruana de 1823.⁸

⁵ Idem.

⁶ Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo II, Madrid 1982, pp. 99, 201

⁷ Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 72, 76, 135.

⁸ En Venezuela, por ejemplo, aparece a partir de la Constitución de 1857, artículos 6 y 85. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1997, pp. 467 y 475.

Esta división territorial del territorio francés, sin embargo, algunos la valoraron negativamente en los propios tiempos de la Revolución, como fue el caso de *Burke*, quien consideró que con ella era “la primera vez que se ve a los hombres hacer pedazos su patria de una manera tan bárbara.” Frente a ello, de Tocqueville acotaría años después, que en realidad, si bien “Parecía, en efecto que se desagarraban cuerpos vivos, ... lo único que se hacía era despedazar cuerpos muertos.”⁹ Sin embargo, lo cierto es que el sistema produjo la disolución del Estado al haber estallado el territorio de Francia en cuarenta mil pedazos, cada uno con una especie de república soberana y anárquica que no tenían nexo alguno con el poder central en construcción. Por ello, estas reformas revolucionarias sólo duraron cinco años, porque al tratar la Revolución de desmontar un sistema tan centralizado como el de la Monarquía Absoluta, eliminando los Intendentes y sustituirlo por un sistema de división territorial donde se crearon más de 40.000 comunas o municipios, con poderes locales propios, lo que se había logrado había sido efectivamente desquiciar el Estado y su Administración, por lo que fue la propia Asamblea Nacional la que tuvo que retroceder en la creación del Poder Municipal.

La consecuencia fue que de tal anarquía originada por la Revolución, siguieron reformas para tratar de controlar la acción municipal desde el poder central. Así, por ejemplo, ya en la propia Constitución de 1791 se atribuyeron poderes anulatorios al Rey respecto de los actos municipales, y mediante la Ley del 14 de frimario del año II (4 de diciembre de 1793) se crearon unos agentes nacionales directamente conectados al centro (Paris) para ejercer la vigilancia sobre los municipios. Además, en la Constitución del año III (5 fructuoso, 22 de agosto de 1795), se buscó reducir el número de comunas, reagrupándoselas en entidades locales, y se estableció la subordinación de las comunas a las Administraciones departamentales, y estas a los Ministros.

Pero el torbellino revolucionario que no había cesado, provocó su propia transformación con el golpe de Estado del 18 de brumario del año VIII (9 de noviembre de 1799), a raíz del cual Napoleón reimplantó la centralización que era propia del Antiguo Régimen y que había quedado destrozada con la Revolución. Para ello, mediante la Ley de 28 pluvioso del año VIII (17 de febrero de 1800), se estableció un esquema de control centralizado sobre las más de 40.000 comunas que se habían establecido, creándose un sistema escalonado y jerarquizado de control sobre las mismas, donde serían esenciales

⁹ Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo I, Madrid 1982, p. 107.

las figuras del prefecto (creado en sustitución de los antiguos Intendentes) y subprefecto dependientes del poder central y controlando a los alcaldes.¹⁰

La centralización administrativa que surgió del establecimiento de esa rígida cadena institucional que unía al Ministro, con el Prefecto, el Subprefecto y los Alcaldes, y que dio origen al llamado control de tutela, sin duda, puede decirse que fue uno de los aportes más importantes que el régimen napoleónico dio a la Administración municipal y local, y a la propia construcción del Estado centralizado. Como lo diría el Presidente *François Mitterand*, casi doscientos años después, al proponer la reforma descentralizadora de 1981: “Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para no deshacerse.”¹¹ Esta, entre tantas, fue precisamente una de las motivaciones de la sanción de la conocida Ley francesa de Libertad de las Comunas de 1982.¹²

De todo ese proceso, puede decirse que tres principios fundamentales configuraron el régimen municipal que surgió de la Revolución francesa y de los correctivos del régimen napoleónico: *primero*, el principio de la creación de un municipio por cada colectividad local –aún de dimensiones mínimas- abarcando desde el pequeño pueblo rural hasta las subdivisiones de los grandes centros urbanos; *segundo*, el principio de la uniformidad e igualdad formal del régimen de los municipios a pesar de la diversidad territorial, geográfica y demográfica de los mismos a lo largo y ancho de los territorios estatales; y *tercero*, las reglas generales de funcionamiento de la tutela, como instrumento de control sobre las entidades locales. Todo ello puede decirse que configuró un modelo de régimen municipal, que se extendió por toda Europa a comienzos del siglo XIX,¹³ precisamente en los mismos tiempos en los cuales las antiguas colonias españolas en América comenzaban el proceso de independencia.

¹⁰ Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 29 y ss.; Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 107 y ss.; Sandra Morelli, *La Revolución Francesa y la Administración Territorial en Colombia, Perspectivas comparadas*, Universidad Externado de Colombia, 1991, pp. 31 y ss.

¹¹ Citado por Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, p. 26.

¹² Sobre la aplicación de la Ley de 2 de marzo de 1982, véase en general, André Terrazoni, *La décentralization a l'épreuve des faits*, LGDJ, Paris 1987.

¹³ Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 153 y ss.

Puede decirse, en todo caso, que fue ese modelo derivado de los principios de la revolución francesa el que inspiró en su origen la estructuración del régimen municipal en las provincias americanas, por supuesto, con grandes disidencias progresivamente establecidas, por una parte en materia de control de tutela, que en América fue luego abandonado por el desarrollo del principio de la autonomía municipal, y por la otra, en la ubicación de los Municipios en el territorio, pues con la república, más bien los municipios se alejaron de los ciudadanos. Es decir, hacia América, al inicio y salvo en cuanto al tema de la tutela, los otros principios revolucionarios franceses, si bien efectivamente hicieron la travesía del Atlántico, estableciéndose, por una parte, un régimen de municipalización uniforme, y por la otra, la idea de la multiplicación de municipios en todo el territorio de las Provincias; sin embargo, esa importación inicial de principios, al poco tiempo se modificaría, y como resultado tanto de la guerra de independencia como de la reticencia del Poder central republicano frente a los poderes locales, al reconstruirse la República, el último de los principios se distorsionó, ubicándose a los Municipios, no en cada centro poblado como se anunciaba la Constitución peruana de 1823, sino al contrario en ámbitos territoriales muy grandes, el de los Distritos como división territorial uniforme, abandonándose la idea inicial de que cada centro poblado fuese un Municipio. Y lo mismo ocurrió en todos los Estados latinoamericanos.

Democracia, participación, descentralización

Y progresivamente, por todas las razones históricas que conocemos en nuestros países sometidos a tantas empresas autoritarias, esas autoridades locales se fueron alejando más y más de los ciudadanos, dejándolo huérfano de participación y, por tanto, de democracia. Ello se logró mediante la centralización progresiva del poder alentada por los tantos gobiernos poco democráticos que hemos tenido, todos los cuales fueron dejando acumulativamente su estela de centralización y concentración del poder en la organización de nuestros Estados. Y cuando durante las décadas pasadas nuestros países comenzaron una nueva transición democrática –de la cual lamentablemente algunos ya se van alejando, como es el caso de Venezuela-, todos hemos venido criticando incluso a la propia democracia representativa, por ser eso sólo, y hemos denunciado las carencias de participación ciudadana. Y en eso hemos pasado varios lustros, y todavía no logramos desentrañar el problema ni su solución, y lo que nos encontramos es con un falso enfrentamiento que se quiere establecer entre la democracia representativa, a la cual, insisto, se ataca despiadadamente, y la democracia participativa,

por la cual se clama, a veces incluso planteando el tema como una dicotomía que no existe, como si la segunda –la democracia participativa- pudiera sustituir a la primera; falsa dicotomía en la cual ciertamente, y sin quererlo, muchos demócratas han caído inadvertidamente buscando de buena fe el perfeccionamiento de la democracia representativa; y también, queriéndolo y de mala fe, muchos otros falsos demócratas han propugnado, ocultando la faz y las fauces del autoritarismo, procurando la sustitución de la democracia representativa, en fraude a la propia democracia.

Sobre estos temas es que quisiera compartir hoy algunas reflexiones con ustedes, es decir, en particular, sobre las exigencias de la participación ciudadana y el rol que corresponde en ello al Municipio, en el sentido de que la democracia sin dejar de ser representativa debe asegurar la inclusión del ciudadano en el proceso político, lo que sólo puede lograrse a nivel de los gobiernos locales; y sobre la falsedad de los cantos de sirenas que se oyen con la persistente difusión de la llamada “democracia participativa” para acabar con la representación. Y por supuesto, sin desconocer que en muchos países, la democrática representativa ha quedado reducida a ser un mecanismo dispuesto para la sola elección de gobernantes, -y por ello se habla tanto de democracia formal-, sin lograr satisfacer las exigencias de control del poder y de participación de los ciudadanos, quienes sin duda se han sentido excluidos del proceso político. Y además, teniendo en cuenta que, incluso, ante tantas insatisfacciones de vieja data, no se ha logrado realmente identificar lo que es necesario implementar para hacer de la democracia representativa el instrumento de inclusión política que pueda asegurar la participación ciudadana. Es precisamente en medio de esas realidades, de estas insatisfacciones y de las frustraciones que derivan, donde soplan los vientos del falaz discurso autoritario que vendiendo la idea de la participación, lo que busca es sustituir la democracia representativa pero contradictoriamente, en nombre de una supuesta participación, eliminando el único instrumento político que puede permitir la participación ciudadana que es la descentralización política, que es la que puede dar origen al desarrollo de gobiernos locales, que es donde se puede asegurar la inclusión política.

Lo que tenemos que tener claro desde las trincheras democráticas, es que esta llamada democracia participativa en el discurso autoritario, que busca excluir la representación a nivel local y, con ello, todo vestigio de descentralización política, pretendiendo que funcione montada sobre instituciones de democracia directa como asambleas de ciudadanos y consejos comunales a la usanza de los soviets de hace casi cien años, en realidad, es imposible que pueda permitir y asegurar una efectiva

participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, como sólo la descentralización y la municipalización podrían lograr. En realidad, en ese discurso autoritario de la democracia participativa, lo único que la misma ofrece es la posibilidad de movilización popular conducida y manejada desde el centro del poder, mediante partidos únicos, por lo que de democracia sólo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado por quienes se aprovechan de los fracasos políticos de las democracias representativas reducidas a asegurar la elección de gobernantes.

Estamos en presencia, en realidad, de un engañoso slogan propagandístico, el cual, sin embargo, hay que reconocerlo, no deja de tener su atractivo, sobre todo porque quienes claman por que se asegure más participación piensan que ello se puede lograr con la sola movilización popular. Pero como antes dije, la verdad es que el slogan lo que oculta es un feroz modelo de gobierno autoritario que creíamos superado en nuestro Continente, y que comienza ahora a aparecer envuelto en ropa militar de camuflaje, con pintas populares y de legalidad, con algún apoyo de masas empobrecidas que reciben dádivas, pero sin que se genere riqueza ni empleo. Así, por ejemplo, hemos visto florecer un neo populismo rico o petrolero que está rampante en algunos de nuestros países de América Latina, como el que tenemos en Venezuela, que reparte para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza, y más bien aumentarla y generalizarla, y por sobre todo, sin asegurar la democracia como forma de vida.

La democracia, al contrario, globalmente, puede considerarse como una gran alianza social destinada a asegurar el control del poder, lo que implica, entre otros, tres derechos políticos claves que los ciudadanos tienen que tener, y que son, además del derecho a la separación de poderes, y del derecho al control judicial del ejercicio poder para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho; el derecho a la distribución vertical o territorial del poder para asegurar la participación política.

Lo cierto es que, como lo enseña la historia de la humanidad, demasiada concentración y centralización del poder, como ocurre en cualquier régimen autoritario por más velo democrático que lo cubra por su eventual origen electoral, inevitablemente conduce a la tiranía; y el mundo contemporáneo ha tenido demasiadas experiencias que ya han mostrado toda suerte de tiranos que precisamente usaron el voto popular para acceder al poder, y que luego, mediante su ejercicio incontrolado, desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, el cual fue movilizad al antojo de los gobernantes

quienes acabaron con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el respeto a los derechos humanos.

Por ello, los gobiernos autoritarios no soportan la existencia de un sistema de descentralización política o de distribución vertical del poder público hacia entidades territoriales dotadas de autonomía política que estén efectivamente más cerca del ciudadano, que es lo único que puede garantizar la efectiva posibilidad de la participación política democrática en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. Es decir, y es bueno destacarlo siempre, e insistir, porque se olvida cuando se habla de democracia participativa, que ésta es sólo posible cuando el poder está cerca del ciudadano, lo que sólo se logra multiplicando autoridades locales dotadas de autonomía política.¹⁴ Por ello, la participación política no es simple movilización popular ni se logra estableciendo mecanismos assemblearios de democracia directa. La participación política es la cotidianeidad de la vida ciudadana, que en democracia sólo se asegura a nivel local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa, universal y secreta.

Por ello es que nunca ha habido autoritarismos descentralizados, y menos aún autoritarismos que hayan podido permitir el ejercicio efectivo del derecho a la participación política. Al contrario, en nombre de ésta lo que han impuesto es la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, independientemente de que hayan sido electos. Por ello, insisto, es que los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, y en su lugar, lo que usualmente hacen es concebir parapetos políticos de control del poder a través de asambleas de ciudadanos controladas por el poder central o por un partido de gobierno, como son por ejemplo, los Consejos Comunales que se han venido estableciendo en Venezuela,¹⁵ configurados como instituciones de manejo centralizado, dispuestas para hacerle creer al ciudadano que

¹⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001*, 53-61 (México 2003); y *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 105-125 y 127-141.

¹⁵ Véase la Ley de los Consejos Comunales en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extraordinaria de 10 de abril de 2006; reformada en 2009, *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase sobre dicha Ley, Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 49-67 (Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007; y el libro *Ley de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

participa, cuando lo que se hace es, si acaso, movilizarse en forma totalmente controlada.

De todo lo anterior resulta, por tanto, que para pueda existir democracia como régimen político, no son suficientes las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de derecho al sufragio y de participación ciudadana; ni siquiera de separación de poderes. Tampoco bastan las declaraciones constitucionales sobre “democracia participativa” o incluso sobre descentralización del Estado; ni las solas enumeraciones de los derechos humanos. Además de todas esas declaraciones, lo que es necesario en la práctica política democrática, es que se pueda asegurar efectivamente la posibilidad de controlar el poder. Solo así es que se puede hablar de democracia, la cual, por lo demás, además de implicar siempre la representación, es un sistema para la participación. Lo único es que esta última no puede quedar reducida a participar en elecciones o votaciones.

Democracia representativa y democracia participativa

Lo que queda claro, en todo caso, es que el ejercicio de la democracia como derecho ciudadano implica siempre la conjunción de dos principios fundamentales, el principio de la representación y el principio de la participación, que no son excluyentes. Ello es así, incluso, aún cuando tengan circunstancialmente peso diverso, como por ejemplo, cuando la democracia siendo representativa sólo asegure en forma deficiente la participación. Lo contrario, en cambio, no es posible en el sentido de que no puede haber democracia que sea supuestamente participativa, sin representación. Es decir, la democracia representativa que no asegura la efectiva participación, es deficiente; pero la supuesta democracia participativa que no asegura la representación es inexistente. De ello resulta, por tanto, que la dicotomía que por incomprensión o por destrucción se trata de establecer entre democracia representativa y democracia participativa, es falsa.

En efecto, si a algo se contraponen la representación, es a la democracia directa, de manera que la dicotomía en cuanto a la forma de ejercicio de la democracia, está entre la democracia indirecta o representativa y la democracia directa¹⁶ o asamblearia.

Otra cosa es el tema de la participación, que si a algo se contraponen, no es a la representación, sino a la exclusión. La dicotomía en este caso, está entre democracia de inclusión o participativa y democracia de exclusión o exclusionista; es decir, entre un

¹⁶ Véase en general, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.

régimen democrático en el cual el ciudadano tenga efectiva participación en la conducción de los asuntos públicos, y un régimen democrático en el cual el ciudadano, aparte de elegir, esté excluido de participar en ellos.

Por tanto, partiendo del supuesto de que la democracia representativa o democracia indirecta, es y seguirá siendo de la esencia de la democracia, de manera que nunca podrá haber una democracia que sólo sea asamblearia, refrendaria o de cabildos abiertos permanentes, el tema central a resolver es cómo hacer de la democracia un régimen de inclusión política, es decir, participativa, donde el ciudadano sea efectivamente parte de su comunidad política, y pueda contribuir a toma de las decisiones que le conciernen; de manera que la participación no quede reducida a votar en elecciones o en consultas populares.

Participar, hay que recordarlo, incluso en el lenguaje común conforme al Diccionario de la Lengua, en realidad es estar incluido, lo que no debe confundirse con mecanismos de democracia directa como las iniciativas legislativas, las consultas populares, los cabildos abiertos y los referendos. Participar, es ser parte de...; es pertenecer a..., es incorporarse a, contribuir a, estar asociado a o comprometerse a...; es tener un rol en..., es tomar parte activa en, estar envuelto en o tener una mano en...; es en fin, asociarse con..., es compartir con o tener algo que ver con... Por ello, la participación política para el ciudadano no es otra cosa que ser parte de o estar incluido en una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones. Ello se materializa, por ejemplo, sin duda, en el ejercicio del derecho al sufragio o en votar en referendos o consultas populares, que como he dicho son formas mínimas de participación; o en ser miembro de sociedades intermedias. Pero la participación no se agota allí, pues para estar incluido es necesario que el ciudadano pueda ser parte efectiva de su comunidad política; permitiéndosele desarrollar, incluso, la conciencia de su efectiva pertenencia a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad; a un lugar; a una tierra; a un campo; a una comarca; a un pueblo; a una región; a una ciudad; en fin, a un Estado.¹⁷

En todo caso, el tema central a resolver siempre que se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como lo advirtió hace años Giovanni Sartori, cuando se refería a quienes primero habían hablado

¹⁷ Véase en general, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 42.

sobre el tema de la democracia participativa, decía: “O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar.” Sobre ello, con razón, agregaba, que lo que había era “mucho ruido” y “mucho polémica furiosa,” provocando dudas sobre si efectivamente había “nacido algo nuevo.”¹⁸

Algo más de historia: participación y vida local

La verdad, sin embargo, es que la democracia participativa no era ni es nada nuevo; ha estado siempre, como decía al inicio, desde los mismos días de las Revoluciones Francesa y antes de la Revolución Norteamericana del Siglo XVIII, en muchos países hoy con democracias consolidadas; ha estado siempre, allí, precisamente en el nivel más ínfimo de los territorios políticos de los Estados, en las Asambleas locales, en los Municipios, en las Comunas. Lo que pasa es que muchos no la han querido reconocer, e insisten en confundirla. Es decir, muchos no han querido entender *qué es*, efectivamente, participar en política, y *dónde es* que se puede realmente participar, aún siendo ello parte de la corriente sanguínea de la propia democracia, de manera que incluso, quienes la ejercen y la viven cotidianamente ni se dan cuenta de ella; ni le prestan atención y por ello, a veces, no se la logra identificar. Ello sucede, por ejemplo, en las democracias europeas, que son democracias inclusivas, en las cuales, por ello, ni siquiera el tema es de discusión política, pues la participación es asunto de todos los días.

Históricamente, ante esas realidades, podemos decir, y vale la pena recordarlo, que la democracia participativa fue “descubierta” para Europa en las mismas tumultuosas décadas iniciales del nacimiento del Estado constitucional contemporáneo, y ello lo hizo quien puede considerarse como el primer gran constitucionalista moderno, Alexis de Tocqueville, cuando en 1831 se topó de frente, sin quererlo, -como en general se han hecho los grandes descubrimientos- con el régimen de gobierno local de asambleas que funcionaba desparramado en todo el territorio de las colonias inglesas en la costa este de Norteamérica, y que hervía en los *Town Halls*. Él había ido a estudiar el régimen carcelario en el naciente Estado americano, y lo que resultó fue su gran obra *La Democracia en América* publicada en 1835.¹⁹ Esas instituciones comunales, decía De Tocqueville, “son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al

¹⁸ Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.

¹⁹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1973, pp. 79 y ss.

alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella.”²⁰ Pero para cuando eso escribía, como antes indicaba, ya en Europa misma esa democracia local también estaba en proceso de configurarse como uno de los productos más acabados y a veces incomprensibles de la propia Revolución Francesa. Ello, incluso, lo advirtió el propio De Tocqueville en su otra clásica obra del constitucionalismo histórico, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, escrito veinte años después, al constatar que: “La administración local tiene un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta.”²¹

Sin quererlo, puede decirse que De Tocqueville había descubierto la participación, precisamente desarrollada en los gobiernos locales representativos, en el sentido de participación política como democracia de inclusión, en la cual el ciudadano toma parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general, lo cual sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos territoriales más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles político territoriales inferiores de la organización del Estado, es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo.

Como lo señaló el profesor Jaime Castro, quien fue uno de los destacados Alcaldes que ha tenido la ciudad de Bogotá en el pasado, “La democracia moderna no se concibe sin audaces formas de participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio del poder a nivel local y regional. Sin la garantía de que todas y todos pueden y deben participar en la preparación de las decisiones que se piensen tomar sobre temas de interés general, en su adopción y ejecución, esto último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Sólo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.”²²

²⁰ Idem., p. 78.

²¹ Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo I, Madrid 1982, p. 15.

²² Véase Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, pp. 201-202. Por ello, cabría preguntarse ¿Por qué será entonces, que en un excelente libro sobre *Las*

Pero por supuesto, para la concepción de ese “nuevo régimen político” que como decía, sin embargo, es tan antiguo como la democracia misma, el tema central que tiene que resolverse es determinar el nivel territorial que se requiere para que pueda haber participación como cotidianeidad democrática, y la opción en esta materia, tal como ocurre por ejemplo en Francia, en Norteamérica, y todos los países europeos con democracias arraigadas; la opción está en el municipio desparramado en todos los rincones del Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano, como los Constituyentes peruanos lo dispusieron en 1823. Definitivamente, al contrario, la opción para la participación no está situada en el gran municipio urbano o rural, ubicado, sin duda, bien lejos del ciudadano.

En esta materia, en efecto, la práctica democrática de los países europeos muestra una realidad incontestable en cuanto al predominio de la existencia en cada Estado de muchos municipios, y entre ellos, incluso, de muchos municipios pequeños. Alemania, por ejemplo, tiene algo más de 16.000 municipios, de los cuales un 75% tiene menos de 5.000 habitantes; y España, tiene más de 8.000 municipios, de los cuales un 85% también tienen menos de 5.000 habitantes. En España, incluso, el 61% de todos los municipios tienen menos de 1.000 habitantes²³. Es más, en una sola de las Comunidades Autónomas españolas, por ejemplo, la de Castilla y León, hay 2.248 Municipios, de los cuales más de la mitad, es decir, 1.540 Municipios tienen menos de 500 habitantes.²⁴ O sea en una sola Comunidad Autónoma española, con un área territorial más diez veces inferior a la de todo Perú, hay muchos más municipio, una vez y media más, de los que existen en este país. Allá, en Castilla y León, sin duda, hay participación de todos los días, aún cuando los propios ciudadanos castellanos no lo crean o no se den cuenta. En cambio, en contraste, y este es un caso extremo, en un país como Venezuela, con un

democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política, de los profesores Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa en sus más de 400 páginas donde los autores analizan los regímenes democráticos contemporáneos de Europa y América Latina, en la única página en la cual se habla y se usa la expresión de “democracia de participación” es en relación con el sistema suizo? Véase Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa, *Las Democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, TM Editores. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, Bogotá, 1997, p. 56. Acaso el régimen constitucional de Suiza, entre otros factores por la superficie incluso del país, no es el paradigma del federalismo y del régimen local o cantonal?

²³ Véase Torsten Sagawe, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40.

²⁴ *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Fundación Carles Pi i Sunyer d'Étudies Autonòmics y Locals, Madrid 1992, p. 27

territorio también casi diez veces más grande que el de Castilla y León, e inferior al del Perú, sólo hay 338 Municipios, es decir, menos de un décimo de los que existen en el país castellano. Por eso es que en Venezuela, con esa estructura territorial de gobiernos locales, simplemente no hay ni podrá haber real participación política.²⁵

Lo cierto, en todo caso, es que, como decía al inicio, la Revolución Francesa, entre los muchos aportes que dio al constitucionalismo moderno, dio el de la participación ciudadana al haber desparramado el poder que hasta entonces estaba concentrado en pocas manos de la Monarquía y de los señores feudales,²⁶ en las ya mencionadas más de 40.000 Comunas, lo que permitió que el Municipio se comenzara a ubicar, en Europa, en cuanta aldea, pueblo, villas y ciudad existía, bien cerca del ciudadano, lo que en definitiva dieron origen a los más de 34.000 municipios o comunas que hoy existen en Francia. Y de nuevo, comparemos esa realidad con la nuestra, donde en países con territorios que doblan el área del de Francia, como son Perú y Venezuela, solo tenemos escasos 1.747 Distritos Municipales en el Perú, o peor aún, sólo 338 Municipios en Venezuela.

Frente a estas realidades, acaso nos hemos preguntado ¿porqué será entonces que en los países que llamamos democráticamente desarrollados como los europeos, donde impera la fragmentación municipal, no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana; y, en cambio en todos nuestros países latinoamericanos, donde al contrario, hay muy pocos municipios para sus enormes territorios y su población, es donde más se grita contra nuestras insuficiencias democráticas clamándose a la vez por una democracia participativa?

Creo que la respuesta es obvia, sobre todo cuando constatamos que lo mismo que he señalado respecto de Francia, se repite en todos los demás países europeos. Me refiero, siempre teniendo en cuenta las cifras de los 1.747 Distritos Municipales peruanos, o los 338 Venezolanos, a los 2.539 Municipios que existen en Bélgica; a los 16.121 Municipios que hay en la Alemania unificada;²⁷ a los 8.104 Municipios que hay en Italia y a

²⁵ En nuestros países de América Latina la situación no es muy diferente: Argentina: 1.617 municipios; Bolivia: 312 municipios; Brasil: 5.581 municipios; Chile: 340; Cuba: 169 municipios; Ecuador: 1.079 municipios; El Salvador: 262 municipios; Guatemala: 324 municipios; en Honduras: 293 municipios; México: 2.418 municipios; Nicaragua: 143 municipios; Paraguay: 212 municipios; Perú: 1.808 municipios; República Dominicana: 90 municipios; Uruguay: 19 municipios. Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

²⁶ Véase en general, Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 17, 41, 46, 49, 50, 56.

²⁷ Torsten Sagawe, "La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania", en Luís Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños*

los más de 3.000 cantones que hay en Suiza.²⁸ O sea, en Suiza, que tiene un territorio bastante menor que el que tiene, por ejemplo, el de solo Departamento de Arequipa, hay casi dos veces más municipios que todos los que existen en el Perú.

Lamentablemente, en América Latina, la conformación del municipio, aún cuando como decía al inicio, es tributario de los principios organizativos del europeo, tomó otro rumbo de distribución territorial, que sin duda fue impuesto por el desarrollo institucional del proceso colonial, que terminó por ubicar a los Municipios en las capitales provinciales o distritales, abarcando enormes territorios; y segunda, por el proceso de conformación del régimen republicano luego de la Independencia, que después de declaraciones como las que encontramos en la Constitución peruana de 1823, no sólo optó por el esquema de Municipios establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, sino que trató al poder municipal con recelo, particularmente desde el Poder Central que se estaba conformando. No olvidemos, incluso, por ejemplo, que en Colombia, cuando el gran Estado concebido por Bolívar comprendía, además de los del Nuevo Reino de Granada, los territorios de las provincias de Venezuela y Ecuador, el mismo Libertador llegó a suprimir los Municipios en 1828, considerando –decía– que eran “una verdadera carga para los ciudadanos, y producen muy pocas utilidades al público.”²⁹

Lo cierto, en todo caso, es que en los 200 años que han transcurrido desde la Independencia, el panorama territorial de la distribución vertical del poder en los países latinoamericanos ha variado muy poco, careciendo nuestros países del nivel político territorial necesario para que la democracia pueda efectivamente ser participativa, que es el gobierno local. Y nos empeñamos en buscar en otras partes soluciones, que la verdad, no encontraremos.

Descentralización y Municipalización

Y aquí volvemos a lo que afirmaba al inicio, sobre que la democracia participativa está indisolublemente ligada, no a la democracia directa, sino a la descentralización

Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, pp. 42-43.

²⁸ Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 179; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

²⁹ Véase el decreto de Supresión de las Municipalidad de 17 de noviembre de 1828, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. I, Caracas 2008, p. 681.

política y la municipalización, de manera que la misma no se puede materializar con solo propuestas de incorporación al régimen democrático, de instrumentos como los referendos o las consultas o las iniciativas populares, y mucho menos eliminando la representación.

En realidad, la participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. No hay otra instancia para ello en los Estados; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa que son otra cosa. Por ello es que el tema, precisamente, no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios urbanos y rurales.

La participación política o la democracia participativa están por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización política, y ésta, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia. Por ello, el profesor Eduardo García de Enterría ha afirmado con razón que el régimen local “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad;”³⁰; de manera que como también dijo Sebastián Martín Retortillo, hace más de treinta años cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, la participación efectiva del ciudadano común, siempre presupone la descentralización.³¹

De manera que sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no puede haber participación política sin descentralización política territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales; sin ellos, en definitiva, no puede haber una democracia participativa. Lo que habría es centralismo, que es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos, y a la vez, el motivo del desprestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o referendaria se le implante. No hay otra forma de perfeccionar la democracia y hacerla más participativa y más representativa, que no sea acercando el Poder al ciudadano, lo que sólo puede llevarse a cabo descentralizando política y territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional.³² Por tanto, sólo municipalizando los territorios de nuestros países, rescatemos,

³⁰ Citado en Sebastián Martín Retortillo, en “Introducción” al libro Sebastián Martín Retortillo et al, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. LVIII.

³¹ *Idem*, p. LIX.

³² Véase en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al*

más de doscientos años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Nacional Constituyente francesa en aquél diciembre de 1789, y que hoy se traduciría en la frase de que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano, debería tener su autoridad local como comunidad política. Como se enunció, en la Constitución peruana de 1823 y como hoy se enuncia en la Constitución de la Provincia del Chaco, de Argentina: “Todo centro de población constituye un municipio autónomo...”³³

Pero por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, tenemos que pensar en otro municipio, para no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países y que lo que podría provocar es peor democracia; lo que también se podría originar con los intentos que a veces se han realizado en algunos de nuestros países, donde al contrario de multiplicar los gobiernos locales, se ha propuesto una política de reducción de municipios, calificada con acierto por el mismo Jaime Castro en Colombia, como un verdadero “genocidio municipal” al comentar el intento que se hizo en dicho país, en 2001, con el Proyecto de Ley 041/01, que proponía la desaparición de materialmente la mitad de los 1.067 entonces existentes municipios colombianos, aquellos que tenían menos de 14.000 habitantes. Castro advertía además, que en Colombia “los municipios son el Estado –la única presencia del Estado- en extensas y abandonadas regiones del país”, por lo que lo que habría que hacer, al contrario, era “fortalecer y transformar el pequeño municipio [para] convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico.”³⁴

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el tema del pequeño municipio como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la

26 de octubre de 2001, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp.453 y ss

³³ Artículo 182. Citado por Augusto Hernández Barrera, “Objetivos inéditos de la categorización municipal” en Luis Villar Borda et al, *Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 108. Véase además, Augusto Hernández Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá 2001.

³⁴ Véase Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, pp. 136-137. No puede dejar de pensarse en los mismos términos de “genocidio municipal,” cuando se lee una noticia de enero de 2010 sobre que para conmemorar los 200 años de la Independencia, el Gobierno colombiano proyecta la abolición de los resguardos indígenas de origen colonial, retirando a los municipios respectivos los pagos compensatorios del impuesto predial. Véase en http://surcolombiano.com/index.php?option=com_content&task=view&id=148&Itemid=121&showall=1

participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario al uniformismo organizacional. En fin, lo que debemos concientizar es que no hay que temerle a la descentralización política, pues se trata de un fenómeno propio de las democracias, que por supuesto es temido por los autoritarismos. Lo cierto es que no hay ni ha habido autocracias descentralizadas, siendo los autoritarismos los que rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, incluyendo los autoritarismos que tradicionalmente nos han gobernado bajo el ropaje del “centralismo democrático,” de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista.

No nos dejemos engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de “democracia participativa,” pero no para hacerla posible descentralizando el poder en el territorio, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundamos los demócratas al intentar dar respuesta a las exigencias políticas crecientes de participación democrática, con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter refrendario o de iniciativas o consultas populares, que no la agotan en absoluto. En fin, no le tengamos miedo a lo pequeño, que territorialmente hablando es precisamente la lugarización, el pequeño municipio rural y la subdivisión municipal suburbana.

En definitiva, y para concluir, como dijo Santiago Ramón y Cajal, quien fue Premio Nobel de Medicina en 1906 quien tuvo la posibilidad de escribir un libro que tituló: *El mundo visto a los ochenta años*, -ojala todos pudiéramos llegar a hacerlo-: “No hay cuestiones pequeñas -dijo-; las que lo parecen son cuestiones grandes no comprendidas”. Y eso es precisamente lo que ocurre cuando apuntar cuando tratamos el tema del rol del Municipio en el Estado constitucional, considerando que la multiplicidad de municipios y la cuestión de la democracia participativa que plantea, es más importante de lo que a veces creemos, porque en ello nos va la vida de la propia democracia, representativa y participativa.

Muchas gracias de nuevo por haberme dado la ocasión de compartir con ustedes estas reflexiones.

New York, mayo 2010

allan@brewercarias.com

www.allanbrewercarias.com