

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1242
30 diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO Y RURALIDAD

Este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, fue preparado por la División Agrícola de la CEPAL.

92-12-1888

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
La submunicipalización en las sociedades latinoamericanas	3
La experiencia chilena	7
El sistema patronal y el Estado	11
El deterioro del sistema patronal y el déficit institucional	15
El vacío institucional y el desarraigo	17
Los orígenes de la municipalidad en América Hispana	19
El origen y desarrollo de la institución municipal en la Península Ibérica y en Europa .	23
La demanda rural por descentralización	31

INTRODUCCION

Del análisis de las experiencias agrarias y rurales de América Latina se desprende el escaso protagonismo que las municipalidades han tenido en el pasado y en el presente como centros de autoridad y de decisión ocupados de los problemas del campo y de la agricultura. Si esto se une a la debilidad de las expresiones sociales organizadas en el medio rural y las constantes dificultades para canalizar la representación de los distintos estamentos agrarios, con la excepción del estamento patronal, se podrá comprender mejor las dificultades que se han encontrado para el desarrollo y el progreso de la vida rural en la región.

Es a partir de esta constatación que se ha intentado estudiar la presencia del Estado desde el punto de vista espacial, considerando como el núcleo básico del mismo la comuna y la municipalidad.

En primer término se realiza un análisis comparado de la densidad de municipalidades en relación al espacio geográfico, derivándose, de acuerdo a las cifras que se entregan, la hipótesis de una subinstitucionalización en el orden espacial, si se tiene en consideración los antecedentes de otras regiones. También se entregan algunos antecedentes relativos a Chile, que contribuyen a confirmar la baja presencia de la municipalidad en relación a los recursos agrícolas y a las poblaciones rurales.

Posteriormente se analizan algunos rasgos de carácter histórico que explicarían los vínculos entre los sistemas agrarios y la estructura espacial del Estado.

Se discute la relación entre el proceso agrario con sus formas patronales de organización hacendal y se plantean las derivaciones de tales estructuras en el ámbito político y en el desarrollo municipal.

Se revisa la trayectoria de las instituciones municipales desde su origen en América Latina y con el propósito de tener referencias comparativas, se entregan algunos antecedentes de la trayectoria municipal en Europa.

Por último, se presentan los contenidos de las demandas rurales por instituciones públicas de carácter local y las propuestas respecto al sistema municipal.

Este es un trabajo exploratorio, orientado a explicitar las dificultades que presenta el desarrollo rural en el orden administrativo y político por las enormes distancias que separan a los actores rurales de los puntos más elementales de decisión pública.

La submunicipalización en las sociedades latinoamericanas

Después de estudiar la trayectoria rural de América Latina y el Caribe ¹ con sus contrastes, dicotomías y particularmente con sus enormes desafíos y dificultades para avanzar hacia una transformación agraria que permita agregar mayor equidad al conjunto de la agricultura y de la vida rural, se puso mayor atención a una de las instituciones más cercanas a los actores sociales agrarios como es el municipio. La reflexión se fue formalizando en una hipótesis que sostiene la insuficiencia de la institucionalidad más relevante para el medio rural como es el municipio y la municipalidad.

La sociedad rural, en el pasado, por ser un área reservada al control del sistema patronal, condujo a un marcado subdesarrollo de los gobiernos y poderes públicos locales. Es por ello que, en general, América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, sufre lo que hemos denominado un fenómeno de **submunicipalización**, es decir una muy baja densidad de poderes públicos locales y una limitación seria de las funciones que a éstos corresponde. En general la institucionalidad para las poblaciones rurales latinoamericanas es inexistente y el acceso a los centros de decisión y de servicios públicos e incluso a los beneficios sociales son extremadamente limitados.

Con el propósito de ilustrar nuestra hipótesis de "submunicipalización" se reunieron antecedentes sobre los sistemas de administración local de cinco países de Europa Occidental y dos de Europa Oriental y de la URSS, a objeto de realizar un análisis comparado de esos antecedentes cuantitativos. Se reunieron también las informaciones de países de América del Norte surgidos de procesos de colonización como son Canadá y los Estados Unidos de América. Finalmente se sistematizaron los antecedentes correspondientes a América Latina.

El análisis se centró en el orden físico o espacial procurando medir la densidad de municipalidades en relación al espacio rural, como un criterio para establecer la accesibilidad a la administración local. La densidad aludida se refirió a la superficie territorial total, a la superficie con recursos naturales de aptitud para labores agrarias. Como ninguno de los dos parámetros da cuenta de la ocupación real y poblamiento de los espacios aludidos, se calculó la densidad en relación sólo a las tierras cultivables y de pastos y, por otra parte, en relación a la población por municipio. Los resultados parecen justificar la hipótesis de la submunicipalización tradicional en la región.

En América Latina y el Caribe se encuentra un municipio por cada 1 338 km² de territorio, acercándose bastante a la situación de Canadá donde existe un municipio por cada 1 299 km² de territorio. En los Estados Unidos esta cifra es de un municipio por cada 416 km², es decir, se da una densidad bastante mayor, por tener condiciones territoriales y niveles de ocupación del espacio distintos a América Latina y el Caribe y a Canadá. En este último país, las condiciones climáticas, la

¹ Ver Emiliano Ortega, "La trayectoria rural de América Latina y el Caribe", en Revista de la CEPAL N°47, Santiago de Chile, agosto de 1992.

conformación geográfica y fisiográfica induce a densidades demográficas menores a las de los Estados Unidos. Algo similar ocurre en América Latina y el Caribe por razones distintas como son los amplios espacios ocupados con selvas tropical y subtropical y estepas templadas y frías, además de amplios sectores montañosos. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

DENSIDAD DE MUNICIPIOS EN RELACION A LA SUPERFICIE Y A LA POBLACION
(EN TORNO A 1990)

Territorio	Territorio			Población	Número de municipios	Densidad de municipios			
	Total	De aptitud agrícola a/	Cultivable y de de pastos						
	(1)	(2)	(3)			(1/5)	(2/5)	(3/5)	(4/5)
	(Miles de km ²)			(Millones de habitantes)		(Miles de habitantes)			
América Latina	20 877	17 134	7 518	439.3	15 600	1 338	1 098	482	28.2
Europa Occidental b/	1 639	1 373	929	229.3	63 086	26	22	15	3.6
Europa Oriental c/	441	389	256	53.5	11 300	39	34	23	4.7
URSS	22 402	15 492	6 042	288.7	48 296	466	321	125	5.9
Canadá d/	6 052	4 344	785	26.2	4 657	1 299	933	168	5.6
Estados Unidos	9 372	6 965	4 313	248.0	35 891	261	194	120	6.9

Fuente: Elaborado por la División Agrícola, CEPAL, sobre la base de censos de población y Anuarios estadísticos de varios países; Agencia Española de Cooperación Internacional, Municipios de Centroamérica, Madrid, 1992.

a/ Incluye bosques.

b/ Incluye sólo Alemania Federal, España, Francia, Holanda e Italia.

c/ Incluye sólo Checoslovaquia y Polonia.

d/ Se excluyen las provincias del territorio del Yukon y los territorios del Nordeste.

Es por ello que el indicador más confiable pareciera ser la densidad de municipios en relación a las tierras arables y de pastos, y es en este sentido donde las cifras comparativas vuelven a sugerir una escasez relativa de centros de administración local en América Latina en relación con la experiencia de otras regiones. Europa Occidental tiene un municipio por cada 15 km² de tierras para cultivo o para pastos; Europa Oriental uno por cada 23 km²; la siguen los Estados Unidos con un municipio por cada 120 km²; la URSS con 125; Canadá con 168 y finalmente, América Latina con un municipio por cada 482 km². La región latinoamericana tiene una densidad de centros de administración local 32 veces menor que Europa Occidental y tres veces menor que Canadá.

Si el análisis se refiere a la población, también pareciera aceptable la hipótesis de "submunicipalización" ya que el promedio de habitantes (véase nuevamente el cuadro 1) es para la región 28 200 habitantes comparado con 3 600 para Europa Occidental; 4 700 para Europa Oriental; 5 600 para Canadá; 5 900 para la URSS y 6 900 para los Estados Unidos.

El análisis sólo se ha referido a la presencia territorial del eslabón más relevante a nivel local en la organización del Estado y por lo mismo resulta de interés aunque insuficiente. Otras formas de trabajar esta hipótesis podría ser el análisis de la capacidad institucional, jurídica y operativa de las municipalidades y de algunas formas de asociación vecinal orientadas al manejo de problemas públicos locales. Según muchos analistas, la manifestación más evidente del centralismo político y administrativo es la debilidad del orden comunal y municipal que no alcanza a tener la relevancia que históricamente ha tenido en los países actualmente industrializados. Lo municipal es ajeno a lo rural, sin embargo es esencial para el desarrollo integral del medio rural.

Actualmente las sociedades rurales en América Latina y el Caribe, sufren, por tanto, una carencia de autoridad pública que exprese la voluntad y aspiraciones de las poblaciones rurales y que conduzca el progreso local rural. Esta débil autoridad impide también canalizar las iniciativas y las contribuciones en recursos, en trabajo, en proyectos que surgen cuando existen condiciones abiertas a la participación. En el medio rural faltan autoridades que velen por el bien y el progreso públicos. Las administraciones locales alcanzan muy tenuemente al ámbito rural y, por ello, carecen de efectividad.

La debilidad o ausencia de autoridad en las comunidades rurales socava más que ningún otro factor posiblemente, las opciones de desarrollo de la sociedad rural. Por otra parte, esta situación induce al inmovilismo, a actitudes pasivas y al caudillismo o caciquismo. A su vez puede pensarse en la existencia de una correlación positiva entre falta de participación y de protagonismo canalizado institucionalmente y las vías extraparlíticas de acción social. La violencia en el medio rural, puede estar relacionada con la debilidad institucional existente en el mismo.

La experiencia chilena

Sólo con el propósito de ilustrar los fundamentos que sustentan la hipótesis sobre déficit institucional en el orden local se entregan algunos antecedentes adicionales sobre Chile.

Los antecedentes reunidos para el extenso período que cubre desde mediados del siglo XVI hasta el presente (véase el cuadro 2), demuestran un muy escaso desarrollo del número de cabildos y de municipalidades entre 1553 y 1854. En el curso de esos tres siglos, sólo se forman 53 instituciones de naturaleza municipal en un número similar de comunas. Entre la última fecha y principios del siglo XX, una vez consolidado el territorio nacional por ocupación del sur y del extremo austral y por extensión hacia el norte, y por el aumento del número de pueblos y ciudades, el número de municipalidades sube algo más de 300, cifra muy similar a la existente en la actualidad. Si se tiene presente la extensión territorial de Chile, fácilmente se podrá constatar la escasa significación de la institución municipal a nivel local, ya que el país dispondría de un municipio por cada 2 400 km², encontrándose en términos comparativos, en situación más desmedrada que el conjunto de la región latinoamericana.

El territorio continental de este país es aproximadamente un 50% más amplio que el de Francia y hacia 1990 la población nacional era de 13 millones de habitantes, es decir, un cuarto de la población francesa en ese mismo año. Francia tenía 37 000 comunas en 1970 y Chile sólo 280 ese mismo año. (Véase nuevamente el cuadro 2.) Por supuesto que la trayectoria social, política y cultural de uno y otro país son distintas y los análisis comparativos para ser válidos requieren de mayor extensión y profundidad. Sin embargo, la magnitud de las diferencias cuantitativas son tales que resultan sugerentes, aunque las realidades geográficas sean también distintas.

El territorio continental de este país es aproximadamente un 50% más amplio que el de Francia y hacia 1990 la población nacional era de 13 millones de habitantes, es decir, un cuarto de la población francesa en ese mismo año. Francia tenía 37 000 comunas en 1970 y Chile sólo 280 ese mismo año. (Véase nuevamente el cuadro 2.) Por supuesto que la trayectoria social, política y cultural de uno y otro país son distintas y los análisis comparativos para ser válidos requieren de mayor extensión y profundidad. Sin embargo, la magnitud de las diferencias cuantitativas son tales que resultan sugerentes, aunque las realidades geográficas sean también distintas.

Ahora bien, en el caso de Chile hay una alta proporción de comunas cuyos espacios son estrictamente urbanos. Sólo la capital del país tiene 40 comunas en el perímetro urbano. Ello conduce a una situación extremadamente deficitaria de comunas y municipalidades en el espacio agrario. Es así como el 86% de las explotaciones agrícolas se encuentra en el territorio comprendido por sólo 175 comunas. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 2

CHILE: EVOLUCION DEL NUMERO DE CABILDOS Y MUNICIPALIDADES

Año	Número cabildos y municipalidades	Número de comunas
1553	7	
Fines siglo XVI	12	
1810	30	
1854	53	
1887	76	
1891	a/	
1904	300	
1918	318	
1925	338	
1968	276	304
1971	280	308
1991 b/	334	335

Fuente: Evolución Jurídica del Régimen Municipal en Chile (1541-1971), Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Escuela de Derecho de Santiago, Universidad Católica de Chile.

a/ Se crean en este año 195 nuevas municipalidades por decreto supremo que crea las comunas autónomas.

b/ Información obtenida en la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

Cuadro 3

CHILE: DISTRIBUCION DE LAS EXPLOTACIONES AGRICOLAS
ACUMULADAS SEGUN COMUNAS

Número acumulado de comunas	Porcentaje acumulado	Número de explotaciones	Porcentaje del total de explotaciones
25	8.3	61 544	23.80
50	16.6	101 640	39.31
75	25.0	134 067	51.85
100	33.3	160 902	62.23
125	41.6	184 280	71.28
150	50.0	204 911	79.26
175	58.3	222 004	85.87
200	66.6	235 987	91.28
225	75.0	246 908	95.50
250	83.3	253 659	98.11
275	91.6	257 741	99.69
300	100.0	258 525	100.00

Fuente: Censo Agropecuario de Chile 1964-1965.

El sistema patronal y el Estado

En los análisis relativos a la formación del Estado, se ha subrayado la importancia que tuvo en su estructuración, el proceso de independencia nacional el que explicaría las características más destacadas del mismo, tales como sus desviaciones centralizantes, su sentido oligárquico y su débil presencia espacial. Sin embargo, no se ha subrayado suficientemente la vinculación de tales características a las estructuras agrarias tradicionales. A nuestro juicio el centralismo y, por lo mismo, la escasa difusión de la presencia del Estado en el orden espacial, tiene también mucho que ver con el ordenamiento agrario patronal. El sistema patronal que se prolongó después de la Independencia estuvo presente en la formación y gobierno del Estado, y requirió frecuentemente de él. Sin embargo no construyó y no necesitó del poder local, el cual ejercía directa o indirectamente a partir del control de la tierra, y de la producción agrícola a través de la organización socioeconómica hacendal, estanciera o de plantaciones.

Numerosos geógrafos, historiadores, sociólogos, antropólogos, y en general cientistas sociales han dejado testimonio, respecto a la relación entre el paisaje, los recursos, las estructuras sociales, las unidades productivas, los asentamientos humanos y la evolución y características de los gobiernos locales. En este sentido hay muchos precedentes en los distintos países y sociedades.

Las estructuras agrarias patronales, como ya ha sido anotado, fueron organizaciones económicas que integraban además la vida social, cultural, religiosa e incluso militar. Es por ello que en la estructuración de los estados nacionales en sociedades casi exclusivamente agrarias, los actores principales que ejecutaron la institucionalización de los nuevos estados fueron los representantes del sistema patronal, quienes contribuyeron en dicho proceso a partir de su condición de actores principales en el orden agrario. En América Latina y el Caribe se podría sostener que los estados fueron formados en buena medida a partir del orden agrario preexistente; en éste encontraron el apoyo social, militar y también económico; y, es también a partir del ámbito agrario que se generan tensiones y conflictos por el control del Estado o por diferencias respecto a la condición unitaria o federal del mismo.

Para Medina Echavarría ² "La estructura social de América Latina mostró por largo tiempo en todos sus entresijos la capacidad modeladora de una institución fundamental: la de la hacienda. Toda la historia económica, social y política de América Latina es en buena parte la historia de la consolidación y transformaciones de esa unidad económico-social. Y el relato del ocaso de la estructura tradicional se confunde por consiguiente con la del lento declinar de esa vieja organización. Ocaso y no extinción, desde luego, pues todavía persisten tanto su presencia como sus influjos.

² José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, Ed. Solar/Hachette, Buenos Aires, 1964, p. 30.

¿Cuál ha sido, en efecto, la significación sociológica de la hacienda ³ en la vida toda latinoamericana? Medina Echavarría responde en los siguientes términos: "a) el haber sido una célula de poder político-militar al lado del económico; b) el haber constituido el núcleo de una dilatada estructura familiar; c) el haber constituido el modelo circunstancial de la autoridad, y d) el haber sido la creadora de un tipo humano de un 'carácter' singular."⁴

Para los propósitos de nuestro análisis, quisiéramos destacar el alcance que Medina Echavarría da a la hacienda en el orden político: "La hacienda desde su cristalización originaria es algo más que una unidad de producción económica. Es el instrumento de la instalación de un orden en el dilatado espacio vacío del agro, y por tanto significa de hecho un núcleo de poder político, tolerado o utilizado según circunstancias por las autoridades estatales, y al que se otorga a veces o toma por sí mismo una significación militar."⁵

En lo que se refiere a las funciones de autoridad que acompañaban al sistema hacendal, Medina Echavarría observa que la "imagen de las relaciones de subordinación —protección y obediencia, arbitrariedad y gracia, fidelidad y resentimiento, violencia y caridad— que calca en sus orígenes los caracteres de la lejana dominación monárquica, es mantenida intacta por mucho tiempo cuando al rey sucede el presidente de la república. El modelo de autoridad creado por la hacienda se extiende y penetra por todas las relaciones de mando y encarna en el patrón la persistente representación popular."⁶

En las sociedades rurales latinoamericanas, al conservarse tan persistentemente las formas patronales, éstas impidieron la generación de una institucionalidad espacialmente más descentralizada y cuando ello fue intentado, la participación sociopolítica del campesinado, de las comunidades y de las poblaciones rurales en general, fue dificultada por los conflictos que se generaron y las diferencias en el poder relativo de los distintos estamentos socioeconómicos. El quehacer social durante la prolongada vigencia del orden agrario patronal, estuvo enmarcado por la propia institucionalidad y tradición de las haciendas, plantaciones y estancias. En este sentido, el acontecer rural dependía estrechamente de las estructuras agrarias predominantes, cuya organización y normas se proyectaban en el ámbito local y regional, constituyéndose el sistema patronal en una real expresión de poder.⁷ No hay que olvidar que territorio y espacio rural tienden a confundirse con el avance de la frontera económica y la integración física. Por otra parte, las tres cuartas partes del espacio rural estaban, hasta mediados del presente siglo, bajo el control del sistema patronal. De ahí que la relación entre la estructura territorial del Estado y los sistemas patronales tengan, una relación estrecha.

³ José Medina Echavarría usa el término hacienda para incluir ese conjunto formado por el ingenio, rancho, fundo, etc.

⁴ José Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 32.

⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁷ Véase E. Ortega, *Transformaciones agrarias y campesinado*, CIEPLAN, 1987, pp. 217 a 220.

Un antecedente que importa para el análisis es que durante el siglo XVIII, la Corona acentúa su poderío dentro del Estado en desmedro de los antiguos derechos de la comunidad. Se buscó avanzar hacia un régimen unificador de los diversos reinos bajo un gobierno centralizador. Sin embargo, la idea de la limitación del poder real, se mantiene arraigada en la conciencia de los criollos americanos.

El fracaso del programa agrarista liberal de algunos de los libertadores que dirigieron los procesos de independencia se tradujo en varios países en el llamado neofeudalismo o neolatifundismo. En general la formación de los estados independientes representó cambios políticos e institucionales, pero no se avanzó hacia un cambio social significativo. Es así como el poder del gran terrateniente de la Sierra peruana, por ejemplo, que controlaba los recursos económicos, políticos, jurídicos y culturales (gamonalismo) ⁸ incluso se fortaleció después de la independencia política. Caballero ⁹ sostiene que "la desaparición del aparato burocrático y económico centralizador de la Colonia abre paso a un proceso de refeudalización". Según este autor los rasgos más comunes de este proceso son: "la utilización del trabajo de colonos, el empleo del trabajo de comuneros o campesinos libres para obras públicas en beneficio de los terratenientes y la usurpación de las tierras de las comunidades indígenas".

Jacobsen, especialista en historia rural, sostiene que las condiciones para el surgimiento del neofeudalismo, llamado "gamonalismo" en el caso del Perú, "fueron la desaparición del sistema colonial y la debilidad del poder central. La confusión entre el poder privado y la autoridad pública a nivel local, permitiendo el uso de la segunda para el logro de fines personales, ha sido consecuencia de la endémica debilidad del Estado."¹⁰

En Bolivia, la expansión de la hacienda se aceleró en los años cincuenta y sesenta del siglo XIX, mediante la virtual usurpación de las tierras de las comunidades indígenas, declarándolas primero como propiedad del Estado y ordenándose posteriormente su venta en pública subasta por el no pago de tributos. La mayor parte de las tierras se convirtieron en haciendas y los hombres de las comunidades en colonos y arrenderos. Las regiones de los valles y del Altiplano quedaron conformadas así por una mayoría de haciendas y una minoría de comunidades. La expansión de la hacienda fue más generalizada en las áreas de mayor fertilidad y accesibilidad, en tanto que la tradicional estructura comunitaria sobrevivió en las partes altas o de punas.¹¹

⁸ Según Pablo Macera, se llama gamonal (que equivale a cacique) "al hombre rico de un lugar, propietario de las tierras más valiosas, especie de señor feudal de parroquia, que influye y domina soberanamente en el distrito". Ver Pablo Macera, Mapas coloniales de haciendas cusqueñas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Seminario de Historia Rural Andina, Lima, 1986.

⁹ José María Caballero, "Economía agraria de la sierra peruana", Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1981, citado por Roland Anrup en "El Taita y el Toro", Departamento de Historia, Universidad de Gotemburgo, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo, 1990, p. 47.

¹⁰ Nils Jacobsen, The Rising Gamonal: Landtenure in the Peruvian Altiplano, 1820-1920, Peru Workshop, University of Liverpool, December 17-18th, 1984, citado por Roland Anrup, op.cit.

¹¹ Naciones Unidas, "Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia", en Estudios e Informes de la CEPAL No. 13, Santiago de Chile, 1982, p. 9.

En Chile, Góngora ¹² en su notable análisis sobre las "tenencias rurales" afirma que ellas "proceden del segundo momento de la historia colonial, en que se estratifican, hacia arriba, los terratenientes, hacia abajo, los españoles pobres y los diversos tipos de mestizajes y castas. La estratificación se marca crecientemente en los siglos XVIII y XIX, y en la misma proporción se agravan los deberes de los inquilinos... Así, las instituciones tenenciales reflejan la historia agraria y social de todo un territorio."

Por otra parte, Eyzaguirre ¹³ sostiene en el caso de Chile, la creación del Estado y del orden jurídico, que tuvo como uno de sus fundamentos "el predominio de una clase aristocrática sobria y amante del orden que a su antigua hegemonía económica había logrado añadir después de la separación de España, el control absoluto de la vida política". El mismo autor afirma que hacia 1850 "la antigua aristocracia terrateniente sigue manteniendo el control político y económico del país".¹⁴

Pareciera ser, entonces, que la formación de los nuevos estados independientes en el cual cupo un rol relevante del polo patronal tan significativo en las sociedades latinoamericanas permitió el fortalecimiento e incluso ampliación del poder patronal o señorial.

¹² Mario Góngora, Origen de los inquilinos de Chile Central, Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), Santiago, Chile, junio de 1974, p. 109.

¹³ Jaime Eyzaguirre, Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile, Editorial Universitaria S.A., Santiago, Chile, 1970, p. 72.

¹⁴ Ibid., p. 85.

El deterioro del sistema patronal y el déficit institucional

Con la descomposición y deterioro del sistema agrario patronal en el siglo XX, queda en evidencia la debilidad de la institucionalidad pública a nivel regional y local. Los partidos tradicionales de fuerte base agraria son desplazados por los partidos de clase media y popular, de condición principalmente urbana, interrumpiendo los canales y vínculos que relacionaban y articulaban los intereses rurales con el poder ejecutivo y el parlamento. Mientras el orden patronal estuvo plenamente vigente, el poder público central dejaba amplios espacios reservados en los ámbitos locales y regionales al poder patronal. Con la reducción del poder patronal se evidencia lo que podría llamarse la situación inacabada o inconclusa de los estados latinoamericanos, ya que la presencia territorial es difusa, débil y frecuentemente inoperante. La raíz de esta situación se encuentra en la caducidad del rol y del alcance del sistema patronal, sin que él haya sido reemplazado por una nueva institucionalidad pública que diera cobertura a las funciones que históricamente desempeñaran los representantes del orden y del poder patronal. El paso del sistema patronal al sistema empresarial provoca según Medina Echavarría un gran vacío: "por la extinción o deterioro del paternalismo tradicional, en el hueco doloroso que se produce cuando una institución se derrumba sin que esté en pie todavía la que viene a sustituirla."¹⁵

También ha quedado en evidencia la insuficiencia del orden municipal, a raíz de la dinámica demográfica con el enorme aumento de la población y con los radicales desplazamientos ocurridos en dirección a nuevos espacios rurales o hacia las viejas o nuevas ciudades y pueblos. La formación de nuevos asentamientos humanos, a veces en condiciones de extrema precariedad, constituye una aventura caótica por la falta de capacidad jurídica de las poblaciones para generar su propia institucionalidad según sea el ritmo de los movimientos demográficos. En general, el establecimiento de instituciones es muy posterior y tardío en relación a las formaciones de los nuevos asentamientos humanos. Las iniciativas populares no se corresponden en este orden con las iniciativas públicas.

La formación, entonces, de estados centralizados, con limitada presencia en el ámbito de los poderes regionales y de las administraciones locales para no afectar el poder patronal ni el fuerte significado político y social de las estructuras agrarias hacendales, ha conducido a lo que se puede denominar como el **grave déficit institucional** que afecta a la región y, muy intensamente, a la sociedad rural. Desde las metrópolis y capitales regionales el poder público se va haciendo tenuemente más débil hacia los ámbitos local y rural los que en el pasado fueron espacios reservados a la presencia y autoridad de los terratenientes. Una cara del centralismo, a veces difícil de reconocer por los urbanos, es su grave exclusión de la ruralidad en la praxis del ejercicio del poder y la toma de decisiones. El centralismo es profundamente antirural. El deterioro del sistema patronal, como factor estructurador del orden rural, no ha provocado aún un desarrollo de las instituciones municipales para atender los requerimientos de la vida pública de las comunidades locales.

¹⁵ José Medina Echavarría, op. cit., p. 39.

El vacío institucional y el desarraigo

La extinción de los sistemas patronales y el vacío institucional que ello crea a nivel local provoca una atmósfera de desamparo y perspectivas confusas e inseguras que tienden a "desarraigar". Es en esta atmósfera que con posterioridad a las reformas agrarias en algunas sociedades se observan fuertes procesos migratorios en busca de un sistema alternativo, normalmente urbano (aunque marginal) en que insertarse.

Como lo señalara tan sabiamente Medina Echavarría hace 30 años ¹⁶ "los usos del viejo paternalismo otorgaban un apoyo —menguado si se quiere, pero sostén al fin— a la ansiedad psicológica; las *organizaciones* públicas o casi públicas de hoy —del Estado, del municipio, de los sindicatos, etc.— conceden de nuevo una ayuda sentimentalmente fría e impersonal, pero más eficaz materialmente por calculable y previsible. En el camino intermedio, que no es siempre corto, sólo existe la angustia y la desesperanza. Los usos de la estructura paternalista se cristalizaban sobre todo en tres creencias: a) la creencia en el valor cordial de las relaciones personales; b) la creencia del amparo que no podía faltar en un momento de crisis, y c) la creencia en el poder desconocido, y por eso ilimitado, del jefe. Cuando esas vigencias se derrumban hay que construir afanosamente por la propia experiencia las ideas —las orientaciones intelectuales— sustitutas. ¿Dónde encontrar la confianza del compadre o la benevolencia del vecino? ¿A quién acudir en los trances de enfermedad, en las estrecheces de una temporada sin empleo o en los tropiezos con autoridades y ordenanzas ininteligibles? y sobre todo, ¿a quién seguir, dónde encontrar el consejo que orienta en el caos descorazonador de un mundo confuso? Los mejores observadores de unos y otros países en el momento actual de América Latina hacen hincapié en este fenómeno, y coinciden en una sola palabra —desarraigo— para indicar el estado psicosocial de fuertes aglomeraciones, lo mismo urbanas que rurales."

La transición desde los sistemas patronales a los sistemas empresariales, al desprenderse los primeros de los elementos que le daban el carácter de "totalidad social" para consolidarse su condición de unidad económica de producción de carácter empresarial cambia en las comunidades y poblaciones rurales su referencia a la autoridad. El perfil de la autoridad patronal se desdibuja y esfuma. Es en este sentido que se ha señalado la tendencia del campesinado a buscar en el Estado y en las instituciones públicas una relación con rasgos paternalistas.

En las sociedades latinoamericanas y caribeñas las poblaciones rurales no sólo no accedieron suficientemente a los recursos naturales renovables que querían y buscaban, sino que tampoco están recibiendo los frutos de la modernidad mínima que exigen para permanecer rurales. No es de extrañar entonces que arrastren su pobreza a las ciudades. La urbanización/industrialización en estos casos no se ha fundado en una sociedad rural estructuralmente equitativa y de base más igualitaria lo que les

¹⁶ José Medina Echavarría, *op. cit.*, p. 39.

habría permitido trabajar y sobrevivir en el cuidado y cultivo de tales recursos, logrando así graduar y racionalizar los procesos migratorios.

Las poblaciones rurales en América Latina y el Caribe siguen experimentando situaciones de discriminación y de pobreza y sobre todo de falta de oportunidades y protagonismo social en circunstancias en que los medios de comunicación y los sistemas educacionales les están directa o indirectamente ofreciendo una civilización urbano-industrial que ahora conocen, pero de la cual se encuentran tan distantes como en el pasado. En ese contexto el vacío institucional, la falta de autoridad y la escasa participación se hacen más críticas.

Los orígenes de la municipalidad en América Hispana

La historia de las municipalidades como la de otras instituciones americanas, se inicia con la Conquista y Colonización y son establecidas a semejanza de las existentes en España y Portugal. En el continente americano, la experiencia municipal es históricamente muy distinta a las otras sociedades. Su diferencia esencial radica en el hecho de que en otras experiencias el municipio y la municipalidad nace de la propia experiencia social, como una institución necesaria al manejo de las relaciones comunitarias y los problemas públicos de una comunidad local.

En Hispanoamérica, la fundación de los cabildos y municipalidades se convierte en un acto de autoridad del Estado en uso de su potestad legislativa, al igual que el ordenamiento jurídico a que ha estado sometido el régimen municipal, y el gobierno y la administración comunal. Después de la Independencia y hasta el presente las municipalidades son legales porque "la Constitución Política del Estado y la ley Orgánica de Municipalidades determinan su existencia y el territorio en que ejercen su jurisdicción; esto significa que, dependiendo de la ley, carecen de libertad para constituirse por sí mismas."¹⁷

En cuanto al origen y constitución de los cabildos y de las municipalidades, la autonomía municipal ha sido subordinada ya que ha dependido y depende de otras autoridades.

En Hispanoamérica, la fundación, organización y administración de los cabildos y después de las municipalidades ha reflejado los eventos políticos y las tendencias institucionales que han predominado en los distintos momentos históricos en la esfera del Estado.

La tradición jurídica española, consideraba el Estado integrado por dos elementos: la corona y el pueblo. Este último era en general denominado en las Indias "república", y tenía su órgano en los cabildos.

Eyzaguirre sostiene que,¹⁸ "el culto a la libertad y a los derechos políticos se advierte en España desde tiempos muy lejanos. A lo largo de la Edad Media centenares de fueros municipales —cuerpos de leyes de ámbito local— consagran las garantías individuales. Al llegar a América, los españoles trasladaron gran parte de estos principios". Entre otros menciona, el derecho de personalidad, es decir, el derecho a ser tratado como ser racional; la libertad de correspondencia y el derecho de petición; el derecho de seguridad personal y a justo juicio; el derecho de detener la aplicación de la ley injusta; el derecho a participar en los beneficios, cargos administrativos y

¹⁷ Alfonso Valdebenito, Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971), Editorial Jurídica de Chile, 1973, p. 82.

¹⁸ Jaime Eyzaguirre, op. cit., p. 18.

funciones públicas; el derecho a recurrir contra los abusos de la autoridad; y el criterio general que contra el derecho natural no valía la ley escrita.¹⁹

"Lejos del poder central, radicado en Madrid; azuzado por el espíritu independiente de los conquistadores, tiene entre nosotros un inusitado rebrote que se traduce en un prolongado período de apogeo. Virtualmente autónomo en sus comienzos, muy pronto encarna el espíritu profundamente democrático del pueblo español, y se convierte en la más alta y fiel expresión de la soberanía popular."

"El cabildo colonial es la primera manifestación del gobierno comunal en Chile que como en el resto de la América hispana deriva, según ya hemos visto, de los poderosos y tradicionales concejos y ayuntamientos de la España medieval."

"No es lo mismo el cabildo de la época de la conquista que el del siglo XVII, ya en plena colonia, o el del año 1810. Como tampoco es lo mismo el cabildo bajo la dinastía de los Austrias que de la época de los Borbones (1700-1808)."

Hacia mediados del siglo XVI se inicia según Valdebenito ²⁰ el comienzo de la decadencia del cabildo.

"Aquietado el ambiente, afianzado el coloniaje, pasados los inciertos años pletóricos de conspiraciones y de luchas de bandos, aminorado el ritmo de las fundaciones de pueblos y ciudades, decrece también el vigoroso impulso creador que animara a los cabildos. La monarquía frena luego esos ímpetus de independencia municipal, cuando introduce en su seno a los corregidores y luego procede a designar directamente a los regidores perpetuos."

"Aunque restringidas sus facultades y entrabadas sus atribuciones por la intervención monárquica que reducen los cabildos, a fines del siglo XVIII, a la misión de atender casi exclusivamente el aseo y ornato de las poblaciones, conservan, sin embargo, el control del comercio local y de los abastecimientos y el derecho a petición a las autoridades reales."

Los cabildos en el período colonial tienen una estrecha correspondencia con la fundación de ciertos núcleos "urbanos" y con la intención pública de formar ciudades y estimular la concentración de los vecinos dispersos en el medio rural. En este sentido el cabildo se organiza con un acento

¹⁹ En el orden político, sobre todo el Cabildo de Santiago antes de la instalación de la Audiencia, ejerció importantes atribuciones: nombró gobernador interino a Pedro de Valdivia, le sucedió en cuerpo a su muerte como autoridad interina, y exigió a los Gobernadores nombrados por el rey un juramento al tomar posesión del cargo. Como voceros de la comunidad, los cabildos se sintieron con derecho a deponer las autoridades tiránicas, como ocurrió en 1655 en que el de Concepción destituyó al Gobernador Antonio de Acuña y Cabrera.

Aparte de las habituales reuniones en que congregaba a todos sus miembros, el Cabildo solía convocar a asambleas públicas de los vecinos principales de la ciudad (cabildos abiertos) para dirimir asuntos de alta importancia.

²⁰ A. Valdebenito, op. cit.

marcadamente urbano y de estímulo al desarrollo de ciudades. Es en consideración a la categoría concedida a los asentamientos humanos, de villas o ciudades, que se establece el número de miembros o regidores del cabildo respectivo. El ámbito rural correspondía a la categoría de simple caserío, población, o aldea, estancias, haciendas, pueblos indígenas. La existencia de un cabildo en la época colonial correspondía a la existencia a su vez de una ciudad metropolitana, o ciudad diocesana o a un villa, sin éstos no se formaba cabildo.

La fundación de nuevas ciudades en el curso del siglo XVIII, se justificó en relación a la necesidad de desruralizar la sociedad colonial. Muchos fueron los problemas que se generaban en un hábitat tan disperso carente de núcleos de población que permitieran una convivencia más civilizada.²¹

La fundación de ciudades facilitaría la atención de las poblaciones rurales en servicios tan significativos para esa época como eran los religiosos, los tributarios y los administrativos y de justicia. En otros términos, un mayor número de ciudades contribuiría a atender mejor a las poblaciones rurales y a ejercer un mayor control social.

A su vez Meza ²² anota que "Conservar la libertad e índole aristocrática de los cabildos es preocupación permanente de los vecinos más caracterizados." Y agrega: "Concebida la representación del reino como debida a los méritos de sus creadores, la nobleza defendió constantemente ese derecho procurando alejar de ella y, cuando le fue posible, de la administración real a quienes por su origen desmerecían de esa función y repugnando la adquisición venal de los oficios concejiles, y cuando fue establecida, los vecinos se retrajeron de adquirirlos y el cabildo se resintió en su representación."

Lo que es común en el análisis histórico de la evolución politico-administrativa, es la apreciación sobre la progresiva competencia de la corona en el poder del Estado en desmedro de los antiguos derechos de la comunidad en el curso del siglo XVIII. La institución de los intendentes provinciales (en 1776) tuvo por objeto acentuar el centralismo administrativo. La intervención real en los Cabildos y su aristocratización fueron procesos simultáneos.

Aunque las garantías individuales reconocidas a los súbditos en tiempo de la dinastía de los Austrias se mantienen inalteradas y hasta logran, a veces, un más explícito reconocimiento, la aristocracia durante el siglo XVIII se fortalece y se consolida en la formación social en ciernes.

Numerosas familias procedentes de las comunas del norte de España, y con mayor influencia de la "ilustración" francesa, son enviadas a ejercer cargos burocráticos o vienen a realizar actividades comerciales incorporándose rápidamente al estamento aristocratizante.

Una nueva institución permite la consolidación y permanencia de este estamento: el mayorazgo, creado con el propósito de "asegurar la estabilidad y el lustre de los linajes". En expresión de Eyzaguirre ²³ "El mayorazgo consiste en el derecho a suceder en un conjunto de bienes sujetos

²¹ Véase Santiago Lorenzo S., El origen de las ciudades chilenas.

²² Néstor Meza Villalobos, La conciencia política chilena durante la Monarquía, pp. 271 y 273.

²³ Jaime Eyzaguirre, op. cit., p. 32.

al perpetuo dominio de una familia con prohibición de enajenarlos. Para fundarlos sólo se podían utilizar los bienes de libre disposición, y se requería la aprobación del rey.

"La lucha por el poder, en el seno de los cabildos, primero entre los conquistadores convertidos en encomenderos y sus descendientes con los simples vecinos moradores, y luego entre criollos y españoles europeos, confiere especial importancia y un profundo significado a la calidad de alcalde o primero o segundo voto."²⁴

A mediados del siglo XVIII, la política real de fundar y formar nuevas ciudades permite a su vez, la institucionalización de nuevos cabildos, en los cuales se crea una cierta vida pública en la que se integran especialmente el estamento patronal.

La trayectoria municipal a lo largo del período republicano ha tenido fases en que se ha tendido hacia la autonomía comunal y largos períodos en que ha predominado el centralismo limitando gravemente el desarrollo comunal al interior de la sociedad.

Desde los primeros gobiernos republicanos el tratamiento dado a las municipalidades representó una tensión que se mueve entre un fuerte centralismo y la autonomía municipal. El seguimiento de esta tensión es complejo para quien quiera realizar una síntesis y le resulta una tarea casi imposible si busca explicar las causas de dicha tensión, la cual corre por el tiempo con un cierto paralelismo con las fases observadas en las relaciones del gobierno *vis-à-vis* del Parlamento. En el análisis de la evolución de las instituciones políticas también se puede seguir con claridad la tensión entre la formación del Gobierno y la formación del Parlamento con sus respectivas capacidades y funciones.

Mirando desde una perspectiva muy general, la centralización del poder ha predominado a lo largo de la vida republicana y restringido muy seriamente la autonomía municipal. La sociedad latinoamericana ha padecido en la vida pública, de una permanente restricción al desarrollo de la municipalidad y también en el número de los municipios.

Muchas hipótesis podrían contribuir a explicar esta insuficiencia. La más frecuente dice relación con el origen de los cabildos y municipios en el Nuevo Mundo, el cual se establece con posterioridad al Estado. Sin embargo, su papel tan activo y decisivo en la revolución independentista, hubiera podido contribuir a una institucionalidad municipal más sólida y con mayor capacidad. Los cabildos fueron centros de formación de las élites que dirigieron y actuaron en el proceso de independencia y de formación del Estado Nacional.

Los enormes esfuerzos que los primeros gobernantes de los países recién independizados debieron realizar con el propósito de crear las instituciones propias de un Estado republicano y las confrontaciones que se originaron en la división de los roles del Poder Ejecutivo y del Parlamento, como asimismo entre los sistemas de gobiernos centralizados y quienes postulaban estructuras federales de gobierno disminuyeron en primer lugar la función de representación que asumieron los cabildos durante el proceso de independencia y disminuyeron también las funciones de administración que progresivamente fueron radicadas en el ámbito gubernamental.

²⁴ Es decir, elegido en la primera o segunda elección.

El origen y desarrollo de la institución municipal en la Península Ibérica y en Europa

Diversos hechos políticos, económicos y sociales actuaron en Europa ²⁵ en la configuración y desarrollo de una amplia gama de centros de población. La formación física, material de un poblado, suponía ya por sí misma un principio de unidad y personalidad y representaba topográficamente, frente al exterior, una unidad más o menos compacta. A la formación física siguió la formación de una personalidad pública en la agrupación local, convirtiendo a ésta de una mera realidad geográfica con distintas facetas sociales en una persona moral, con una conciencia colectiva por parte de sus moradores, lo que hace surgir una aspiración a constituir una entidad jurídico-pública susceptible de adoptar un régimen de administración propio. La Alta Edad Media contempla un proceso de formación del derecho de base de aplicación esencialmente local, no exclusivo de la Península Ibérica, pero sí más notorio en la misma por razón de la desintegración política y social que merced a la invasión árabe y a la Reconquista se opera en todo el territorio. La invasión, quiebra la organización visigoda y con ella la vigencia de un orden jurídico que había llegado a ser fundamentalmente estatal, territorial y basado en la ley. La nueva vida social y económica de la formaciones políticas de la Reconquista, se concentra en pequeñas agrupaciones, de ámbito reducido, círculos locales o comarcales, a lo más.

Un nuevo derecho surgía basado en las relaciones de vecindad: fue el usus terrae, la costumbre de cada lugar o comarca la que rigió la vida social de las nuevas agrupaciones. En los territorios castellanos esta normas consuetudinarias fueron recogiendo y fijándose en los fueros municipales. Las villas, pueblos y comarcas sucesivamente iban recibiendo de los soberanos, privilegios y franquicias dadas específicamente para un lugar, lo cual acentuaba la exclusividad local del derecho.

Más adelante, llegada las poblaciones a su plenitud, empiezan a surgir sus órganos de representación popular, reuniéndose los privilegios en libros a modo de corpus del derecho local, destinados a regir exclusivamente en ese ámbito. Esto contribuyó a plasmar la unidad y personalidad de los centros locales, convirtiendo a una circunscripción en una especie de coto jurídico, que superponiéndose al coto material, físico, cuyo pedímetro formaban los muros, acentuaba la propia unidad y personalidad.

Dichos aspectos actuaban modelando la unidad del círculo local con trazos precisos y significativos que destacaban con mayor relieve su propia significación. A su vez, imprimían en el seno de la comunidad de vecinos, un sentimiento de estrecha solidaridad, de unidad moral, fruto de las

²⁵ Esta sección ha sido elaborado en base a José María Font Rius, "Orígenes del régimen municipal de Cataluña", en Anuario de Historia del Derecho Español, tomo XVII, Madrid, 1946 y Claudio Sánchez Albornoz, "El régimen local y los albores de los municipios. Recensión de una conferencia" en Anuario de Historia del Derecho Español, tomo X, 1933.

relaciones y coerciones que se daban entre sus miembros. Todo ello tendía a la elaboración de una entidad jurídica, pública, a la cual sólo le faltaría organizarse para aparecer constituida como entidad municipal.

El papel ejercido por el templo parroquial en la formación física de villas y poblados fue también decisivo en cuanto constituyó un núcleo germinal de viviendas y aglomeraciones agrupadas a su alrededor. Contribuyó también como demarcación eclesiástica a delinear el ámbito y circunscripción de la entidad civil, villa o poblado. En las zonas rurales este fenómeno resulta más congruente ya que la parroquia llega a ser tanto demarcación canónica como civil. Al compás de la Reconquista o restauración de territorios, la organización eclesiástica fue reforzando las entidades locales.

Junto a los factores anteriores, influyó muy decisivamente en la modelación de la personalidad de los centros locales la organización administrativa establecida por los soberanos o señores jurisdiccionales en sus respectivos dominios. Tal organización, nacida algo confusamente como mera administración económico-patrimonial, solía tomar por base a las entidades locales: villas, distritos rurales, castillos terminados etc., con lo cual la circunscripción administrativa de orden superior vino a suministrar un nuevo elemento con que moldear la estructura de las nacientes municipalidades.

En los primeros siglos de la Reconquista apenas puede hablarse de una administración local propiamente dicha, es decir, de unas circunscripciones administrativas de carácter local organizadas como tales por el poder soberano y con un régimen y funcionarios propios. Hacia el siglo XII sin embargo, se delinea en la organización administrativa, una división que va a ser poco menos que definitiva y que echará hondas raíces en el desarrollo posterior de sus instituciones. Surgen las circunscripciones territoriales, sucesoras de los viejos feudos que ya no tenían razón de ser como órganos administrativos. En algunas regiones de España los soberanos designan un funcionario y representante suyo en cada localidad con toda clase de atribuciones y facultades, el que será el punto de enlace entre la jurisdicción real (o señorial) y el municipio y que se convertirá en el puente por donde el poder popular vendrá a participar de aquella jurisdicción superior.

La convivencia vecinal creaba intereses comunes cuyo ejercicio normal y cuyo cuidado y defensa implicaban acciones colectivas que engendraban vínculos específicos de estrecha solidaridad. Esta solidaridad de derechos y deberes basada esencialmente en la convivencia en un mismo centro de población representaba un elemento activo en la creación de una personalidad moral y proporcionaba a sus miembros la ocasión de manifestar una incipiente actuación de tipo público en pro de sus intereses adiestrándoles para el futuro ejercicio de las atribuciones propias de los organismos municipales.

Numerosas fueron las cuestiones que daban lugar a este estrechamiento de relaciones entre vecinos:

a) En primer lugar y ante todo, la posesión o aprovechamiento comunal de tierras, pastos, bosques, aguas, etc., de un término o lugar por parte de la totalidad de sus moradores. Era un hecho generalizado el uso y disfrute de pastos, bosques, leñas, aguas, caza, pesca, por parte de los habitantes de las ciudades y villas, siendo todos los vecinos, por el solo hecho de serlo, receptores de las concesiones entregadas en las cartas y privilegios, siendo entonces los titulares del derecho de aprovechamiento de esos recursos quedando en sus manos la regulación de la forma de utilizarlos y vigilancia de su cumplimiento.

b) La ejecución o explotación vecinal de establecimientos, obras y servicios que se hallaban presentes en los elementos iniciales de la vida de los centros poblados. Dadas las condiciones propias de estos servicios, era difícil establecerlos por cuenta de cada morador, de ahí que los señores o soberanos los otorgaran a la población para ser emprendidos comunalmente. Es así como la forja o herrería, los mesones públicos, el mercado, el matadero o carnicería, la provisión de aguas y muchos otros servicios eran abordados colectivamente.

c) Asimismo, la ejecución de obras de infraestructura en beneficio público como la construcción de un puente o un camino o de una acequia o acueducto para el riego o el agua potable, eran realizadas por los habitantes del lugar.

d) Mayor interés ofrece al análisis del desarrollo municipal el ejercicio por parte del grupo vecinal de funciones destinadas al mantenimiento de la paz y orden interno, a la defensa de la población e incluso, a la realización del derecho. Entre las más conocidas se encuentra la obligación de acudir al llamamiento hecho para la aprehensión y castigo de delincuentes o de perturbadores de la paz pública. En el mismo sentido existía la obligación de todos los moradores de un lugar de acudir a la construcción y reparación de los muros que protegían el centro poblado.

e) En la vida económica de los vecinos se fueron estableciendo instituciones que ayudaban a la formación de vínculos de los habitantes de los centros urbanos. Se hacía necesario regular el funcionamiento del mercado, el tráfico mercantil, el uso de pesas y medidas, la actuación profesional y la formación de los artesanos, tuvieron mucho que ver en la aparición de las instituciones municipales.

f) De igual modo que las instituciones eclesiásticas, especialmente la parroquia, contribuyeron a la modelación de las comarcas y términos municipales, influyeron también en la formación de la unidad moral en el grupo de vecinos, estrechando con este lazo espiritual las relaciones originadas por otras causas. En los primeros siglos de la Reconquista, la Parroquia en todas partes fue algo más que el mero centro material o eje de una agrupación de vecinos. Es, en realidad, su centro moral, comunicándoles sentimientos de colectividad, de grupo orgánico y conciencia de intereses comunes. El factor espiritual tenía, más que ahora, una fuerza de cohesión suficiente por sí sola, para engendrar estrechos vínculos de unión y hermandad. Los actos del culto, las grandes ceremonias, juramentos, como asimismo el sostenimiento del Templo, corría a cargo del vecindario y éste lo llegó a considerar por ello como algo común de propiedad general de todos los vecinos.

Existía una frecuente coincidencia del ámbito propio de cada localidad con la demarcación señorial o administrativa en los territorios de la Corona, comportando una dependencia común de los moradores de una población respecto al señor o al soberano. La consiguiente relación de sujeción generaba nuevos lazos entre los habitantes y un sentimiento de grupo y de comunidad, ya que hallaban sometidos a iguales cargas y prestaciones. Eventualmente hacía surgir asociaciones entre los vecinos sobre peticiones a ser elevadas al señor o a su funcionario o a demandas de franquicias y privilegios.

Con un carácter extraordinario o circunstancial, se ha de considerar las reuniones y asambleas que los habitantes de villas enajenadas por el Soberano, efectuaban para arbitrar medios y recursos con que redimirse de la jurisdicción señorial y volver al dominio realengo. Frecuentemente, se nombraban síndicos quienes hacían las gestiones ante el Rey.

En Europa y más específicamente en los países hispánicos, el nacimiento del municipio se presenta bajo dos circunstancias. En un caso la maduración de ciertos procesos sociales inducen a confrontaciones que marcan en el tiempo fechas muy precisas de ruptura con los sistemas señoriales y la emergencia de distintas formas municipales. En otros casos, el municipio no debería su nacimiento a una causa especial y concreta, sino que sería más bien producto natural de una necesidad histórica, engendrada por el progresivo aumento de la importancia y riqueza de las localidades, por la existencia de intereses comunes entre sus habitantes, y por la formación de una conciencia colectiva vecinal. Esta situación es la que predomina en Cataluña y parte de Aragón y otras regiones de Europa. Es por lenta evolución cómo la comunidad local va adquiriendo una definida organización político-administrativa. De modo singular y esporádico van surgiendo luego órganos con funciones particulares en el marco de la localidad, y así se esboza un rudimentario régimen municipal que va perfeccionándose paulatinamente hasta cristalizar en un tipo de municipios claramente definido y organizado.

La trayectoria de este proceso, que lleva desde los iniciales síntomas de unión vecinal hasta su coronación con el establecimiento de un Concejo y unas autoridades populares no está sincronizada por lo que respecta a las diversas poblaciones que caminan hacia el mismo objetivo. Se adelanta o retrasa según circunstancias varias como son la condición rural o urbana de la localidad, su dependencia política o feudal, su fisonomía económica y la situación geográfica. Aunque los primeros síntomas de formas municipales rudimentarias se iniciaban en los primeros siglos de la Reconquista del territorio catalán, por ejemplo, toman especial impulso a partir del siglo XII, en la cual tuvo especial gravitación el fortalecimiento del poder soberano y la incorporación definitiva de territorios antes ocupados por los árabes. Se puede decir que a fines del siglo XII la personalidad de las principales municipalidades es ya efectiva y no resulta difícil captarla a través de actuaciones y hechos que se reflejan en la documentación. La evolución más decisiva ocurre durante la segunda mitad del siglo XII y la primera mitad del siglo XIII. En ella se fragua la aparición definitiva del régimen municipal más perfilado y completo. Las instituciones municipales se expresan en distintas formas de organización desde aquellas más rudimentarias hasta las más perfectas atendida la diversidad en las normas predominantes en la Edad Media y que se hallan presentes en los países hispánicos, incluyendo Portugal. Los grupos rurales formados por cultivadores o habitantes de un término o vecindad se presentan como un tipo muy caracterizado de esta personalidad local particular y que se puede reconocer a través de documentos correspondientes a la Alta Edad Media.

La personalidad de las agrupaciones locales se robustece sensiblemente en las primeras décadas del siglo XIII. Su actuación pública va intensificándose cada vez más, y mientras unas ciudades van configurando ya su organización representativa a través de los grupos de probi homines (hombres buenos, personas de conocida probidad y solvencia en el lugar o territorio), o de las magistraturas y concejos que empiezan a establecerse por este tiempo, en las demás la comunidad vecinal se delinea más y más como una entidad de derecho público que, aunque falta por el momento de unos órganos y autoridades, no carece de contenido funcional, con atribuciones, derechos, bienes, servicios, algunos de carácter plenamente municipal.

El aspecto más destacado del carácter público de las comunidades locales en ese período es, sin duda, su participación en las asambleas representativas de la nación, que se insinúa ya a principios del siglo XIII, prefigurando las primeras Cortes de los Estados Hispánicos, representación que desde entonces vino a imprimir el verdadero carácter de Corte a lo que hasta aquel momento no eran más que asambleas o reuniones políticas de nobles y prelados.

Los probi homines, personas notables y principales, de modo natural y espontáneo fueron asumiendo la representación de la comunidad de manera vaga e imprecisa al principio, y luego, de modo definido y oficial, tomando a su cargo el gobierno de la municipalidad.

Puede afirmarse que hacia la segunda mitad del siglo XII la mayor parte de las comunidades locales cuentan con un órgano primario salido de su seno para el régimen de las mismas el que constituía un verdadero municipio embrionario. Este organismo local rudimentario se preocupaba del abasto y de la sanidad, de los pesos y medidas, de la celebración de ferias y mercados, de la vialidad urbana y rural, del nombramiento de guardias rurales, de las escribanías públicas, y de la administración de impuestos o contribuciones destinadas al servicio de carácter vecinal. Igualmente acuden a representar reclamaciones de la comunidad popular ante el Soberano. Para abordar cada uno de estos temas se designaban personas encargadas de los mismos y dependiendo si eran funciones eventuales o permanentes fueron convirtiéndose en representantes o delegados de la comunidad. Se nombraban delegados de la comunidad también cuando era necesario establecer la paz o las treguas.

El tránsito del "municipio rudimentario" al municipio organizado es difícil de establecerlo históricamente. ¿Cuál es el hecho decisivo que podría permitir reconocer en una comunidad las características de municipio plenamente organizado? En los territorios de León y Castilla ello es factible dado que los hechos sociales conducentes al establecimiento de la institución municipal ocurren a partir de situaciones de conflicto que son resueltas por enfrentamientos armados. En la mayoría de los estados y países de Europa, sin embargo, la aparición del municipio no va acompañada de movimientos convulsivos y luchas violentas por parte de las ciudades contra sus soberanos y señores. En Cataluña y en el sur de Francia y en otros reinos hispánicos, el municipio se forma progresivamente sin acudir a las luchas o revueltas, como ocurrió en el norte de Europa, en Flandes y en otros ámbitos geográficos. En Cataluña, desde fines del siglo XII hasta más allá del siglo XV, van estableciéndose y organizándose escalonadamente las diversas municipalidades de la región catalana.

Los soberanos y los señores en sus dominios, por acto de propia autoridad, fijaban, llegadas las circunstancias, la organización y régimen de sus pueblos por medio de cartas o privilegios que venían a zanjar diferencias entre ambas partes. La aparición del municipio en estos dominios fue algo más retrasada y lenta según el empeño de las localidades para obtener de sus señores la concesión del mismo. La forma ordinaria de creación de un municipio era la concesión de un privilegio según las pautas de la diplomacia medieval.

Definitivamente la organización municipal cubre prácticamente todos los centros poblados e incluso las agrupaciones rurales en los siglos tardíos de la Edad Media, especialmente en el curso del siglo XIV. Este proceso ocurría por igual en centros poblados tanto reales como señoriales.

En síntesis, las instituciones municipales se diseñan en la vida social europea en el curso de la Alta Edad Media en largo proceso de consolidación y fortalecimiento de la personalidad de los centros poblados, conducente a institucionalizar la vida pública y local. Las circunstancias históricas que dan nacimiento al municipio son variadas, aunque cuando se trata de la historia medieval y de sus instituciones suele considerarse el municipio como una encarnación de las fuerzas que enfrentándose abiertamente con el poder feudal, habrían determinado a la postre la caída definitiva de éste, viendo en la institución municipal una verdadera emancipación de los grupos populares respecto a los poderes superiores, a través de un organismo que venía a sustituir y a reemplazar a

aquellos asumiendo en sus manos todas o la mayor parte de las facultades que hasta entonces los mismos habían poseído. Esta es una visión que es apropiada para algunas regiones de Europa, en especial para Italia, Galicia, Castilla, León y Portugal, en que las ciudades y centros poblados consiguieron un notable grado de autonomía respecto a las autoridades superiores.

Sin embargo, también se dio un proceso distinto al anterior en que el régimen municipal no representó y menos aún en su primera época, una emancipación respecto a los poderes superiores, ya fuesen éstos el Rey o señores particulares. La organización municipal catalana y en cierto sentido la francesa, nace como una evolución del sistema de gobierno de señoríos y reinados, es decir, como una modalidad de administración comunal fundada sobre la base de reconocer la personalidad de las entidades locales y de admitir la representación popular de las mismas en su propio gobierno. En sus fases iniciales, se presenta como una participación o colaboración que, en virtud de autorización soberana, prestan los representantes de la población a los oficiales de jurisdicción superior, representantes de los soberanos o de los señores. El municipio no es independiente sino que continúa enmarcado en el régimen administrativo del Estado o del señorío feudal. En este aspecto su posición resulta semejante a la que gozan los municipios en la actualidad, es decir, una autonomía administrativa pero con superior dependencia del poder central.

La formación de las instituciones municipales en Europa es el resultado de una larga experiencia social que va madurando en distintas circunstancias y momentos. En el conjunto de Europa más de 200 000 municipios surgen en pueblos y ciudades convirtiéndose no sólo en parte del sistema político sino en parte de la propia cultura europea.

Los reajustes rurales y agrarios que acompañaron a los procesos de industrialización en Europa lograron, además de los propósitos económicos, una mayor estabilidad social en el sentido de hacer más gradual el abandono del campo y, en segundo lugar, una mayor estabilidad política al responderse a través del cambio, a las demandas elementales de los rurales.

La generación de actores socioeconómicos independientes (comerciantes, artesanos, agricultores, etc.) con posterioridad al derrumbe señorial creó una fuerte independencia en el ámbito social y a veces político en comparación con los sistemas tradicionales que en sí eran muy incluyentes y bastante descentralizados. Ello provocó un fuerte desarrollo de las instancias políticas básicas en el orden espacial como son las comunas, con sus municipios y organizaciones e instituciones locales. En un buen número de experiencias, la participación es más fuerte a nivel local que a otros niveles y los procesos de democratización surgen o se permiten más en ese ámbito que en otros más amplios. En los países europeos la temprana "municipalización" de la sociedad como núcleo básico de gobierno local, en tiempos de alta ruralidad, se mantuvo vigente hasta años recientes, en que los procesos de urbanización hicieron necesaria su reestructuración. En Alemania Federal en 1950, había 24 512 municipios reduciéndose a 8 594 en 1970. En Francia en 1970 había 37 000 municipios (de los cuales 24 000 comunas tenían menos de 500 habitantes) reduciéndose a 36 500 en 1985, continuando este proceso con posterioridad. (Comparativamente, América Latina y el Caribe en la actualidad tiene menos municipios que Alemania Federal en 1950 y menos de la mitad de las comunas y municipios que Francia tenía en 1970.)

Municipalidades o ayuntamientos con mayor significación en la vida comunitaria y local, con mayor capacidad jurídica e institucional y mayor experiencia y tradición inducen por su solidez y trayectoria, a fortalecer su rol y responsabilidad en ámbitos que, en otras condiciones, son reconocidos sólo o principalmente a las administraciones regionales o centrales.

Así, por ejemplo, en lo relativo a la regulación del uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables a las municipalidades les corresponde en Europa una presencia muy importante y decisiva. En el mismo sentido le corresponde una función decisiva en la propiedad y manejo de recursos renovables especialmente en terrenos de montaña y boscosos. En la Comunidad Económica Europea, el 25% de las 55 millones de hectáreas cubiertas de bosques pertenecen a las comunas y asociaciones comunales, representando para ella y sus habitantes fuente de recursos, de esparcimiento y también de ingresos. Esta participación comunal alivia las tareas de regulación de los organismos centralizados y en la práctica ha permitido preservar y conservar bosques y fuentes de agua.

En el caso de Europa, los equilibrios y la funcionalidad entre lo rural y lo urbano industrial estuvo fundada sobre algunos criterios más o menos comunes: la propiedad de los recursos naturales; una distribución relativamente igualitaria de los recursos; priorización a las escalas de tipo familiar; creación y adecuación tecnológica ad-hoc a la evolución estructural; fuerte promoción a la organización mediante estímulos educativos y financieros; estímulo a la comercialización e industrialización (al menos en sus primeras fases) asociativa; formación profesional y técnica; preparación en gestión empresarial; desarrollo de infraestructuras locales; amplio poder de administración local; responsabilidad de los municipios en el control del uso de los recursos renovables (bosques, aguas, fauna, caza, etc.) y en muchos casos propiedad municipal de los recursos de uso común (bosques, tierras de pastoreo, etc.).

La demanda rural por descentralización

En el largo protagonismo de las formas patronales latinoamericanas, con base rural y residencia urbana, la articulación de los intereses rurales se daba por la vía de su inserción en el Estado a través de los partidos políticos tradicionales o de otras vías menos representativas aún. En este plano las tendencias centralizantes, tenían como contrapartida la realidad espacialmente descentralizada del orden patronal. La herencia dejada por la descomposición de este último y su reemplazo por un orden más definidamente empresarial, es el fuerte centralismo predominante en casi todos los países de la región. El tema de la descentralización y de la desconcentración, entendido como la redistribución de competencias desde el ámbito central hacia los entes y órganos territoriales de un país, potenciando las capacidades de las administraciones inferiores sean éstas regionales, departamentales o provinciales y muy especialmente a nivel de la comuna o del municipio en el ámbito local, interesa muy directamente para los propósitos del desarrollo agrario y rural. El desarrollo rural pasa por los procesos de descentralización y muy particularmente por el fortalecimiento y racionalización del orden comunal o municipal. El centralismo propio de América Latina y el Caribe se ha caracterizado, no solamente porque no ha admitido la descentralización, entendida como la redistribución de competencias desde el ámbito central a los entes territoriales, sino que también ha sido poco desconcentrador.

Como se ha indicado con anterioridad, las poblaciones asentadas en los espacios rurales han tenido y tienen graves dificultades de acceso al sistema político: a) por la trayectoria seguida en la formación de los estados latinoamericanos; b) por los patrones de colonización, de poblamiento y de ocupación territorial; c) por el marcado déficit en cuanto al número de centros de decisión pública en relación al espacio geográfico, lo que hace que exista una baja densidad de tales entidades si se la aprecia desde el punto de vista territorial; d) por las dificultades físicas de acceso a los centros de decisión, las que se hacen más evidentes en los casos en que existen bajos niveles de representación y de organización como ocurre en la mayor parte de las sociedades rurales de América Latina y el Caribe; e) porque los centros de decisión pública provinciales o departamentales y también los municipales focalizan sus decisiones en relación a las demandas que se expresan en forma más directa e inmediata en ciudades y pueblos cabeceras de municipios, permaneciendo lo rural muy distante y ajeno a las decisiones, programas, servicios y gastos realizados por dichas entidades; f) por los procesos progresivamente más intensos de urbanización con las deficiencias y disfuncionalidades conocidas que han agudizado la tradicional falta de consideración por la temática rural. Todo lo anterior se expresa en una suerte de desinstitucionalización de las sociedades rurales y en una ausencia de autoridad que asuma los problemas públicos de estas poblaciones.

Aun cuando no se percibe una tendencia clara hacia la descentralización conducente a la formación de nuevos mecanismos de decisión a nivel local y regional, las derivaciones del centralismo político están provocando reacciones auspiciosas para los procesos de descentralización. Se puede apreciar una creciente preocupación pública y mayores demandas sociales relativas a la descentralización de las decisiones en la administración del Estado, a la regionalización y al

fortalecimiento de los gobiernos municipales. El problema del espacio está adquiriendo una relevancia política y administrativa importante, dando lugar a un nuevo enfoque en las estrategias de desarrollo propiciando una mayor armonía y equilibrio entre las comunidades locales y los ámbitos provinciales y departamentales.

Para la agricultura y las poblaciones rurales los municipios revisten un interés particular por ser éste el ámbito más cercano a la percepción y solución de problemas relevantes para el campo desde el punto de vista de su condición de hábitat social y desde la perspectiva de la actividad económica que en él se realiza.

Las iniciativas descentralizadoras y desconcentradoras se han intensificado en consideración a:

a) las ineficiencias del Estado y de la administración pública centralistas. En la misma medida que se les acusa de centralismo y burocratismo, se desliza explícita o implícitamente una propuesta pro regional y/o pro municipal. De la incapacidad del Estado centralista se avanza hacia el otorgamiento de mayores capacidades a los niveles inferiores en el orden territorial;

b) los ajustes que han puesto el acento en los necesarios equilibrios fiscales, que también han ayudado a fundamentar la regionalización y la dotación de mayores responsabilidades a las provincias y a los municipios, lo cual no siempre ha conducido a una adecuada redistribución presupuestaria o del gasto fiscal entre el centro, y las regiones o municipios;

c) por último, a la falta de presencia del Estado en nuevos espacios económicos o en áreas de atracción de corrientes demográficas, que ha inducido también a la formulación de propuestas pro región y pro municipio.

Los entes administrativos inferiores pueden resolver mejor los asuntos locales por la existencia de una más clara comunidad de intereses entre los habitantes de una fracción geográficamente determinada del territorio. Dichas unidades territoriales pueden ser determinadas legalmente, en función de la historia, la geografía, identidad cultural e identidad poblacional; intentando reconocer la llamada solidaridad territorial existente dentro de ellas. Cuanto más fuerte sea la solidaridad territorial, más numerosos serán los asuntos locales. Sociológicamente, esta solidaridad depende de las dimensiones del marco territorial de modo que deberá ser más fuerte, cuanto más identidad reconozca la comunidad.

La tarea de delimitación de las unidades territoriales es muy compleja porque se dice que las comunidades demasiado pequeñas no son siempre aptas para resolver los problemas administrativos. Por otra parte, los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí. Ello implica que el juego de las fuerzas centralizadoras, descentralizadoras y desconcentradoras debe ser necesariamente flexible de modo que se permitan subdivisiones del espacio geográfico en municipios con identidad, pero también teniendo presente la formación de mancomunidades de municipios pequeños u otras formas de agrupación a objeto de resolver las restricciones de las escalas comunales muy reducidas.

No obstante el municipio se considera como el espacio ideal para el montaje de muchos servicios públicos y puede ser concebido, bien como la célula básica de la administración del Estado, en cuyo caso dicho espacio geográfico es administrado por la autoridad, sin que ésta pueda tomar

auténticas decisiones políticas o bien como un ente que se autogobierna y que tiene autonomía para decidir sus propias opciones de desarrollo. Evidentemente esta segunda opción es mucho más difícil de poner en práctica; sin embargo su no operatividad no debiera impedir que exista una institucionalidad local en las comunidades pequeñas, por lo que al menos deben ser planteadas instituciones capaces de administrar a esas unidades territoriales inferiores.

En el orden municipal, mirado este tema desde la perspectiva rural, las propuestas generalmente se orientan hacia:

- a) aumentar el número de municipios, adoptando para ello un criterio de accesibilidad para las poblaciones rurales; y, alternativamente, se podría adoptar un criterio de difusión de la presencia de los municipios más allá de los pueblos o ciudades cabeceras municipales, mediante representaciones o subsedes de los municipios en las distintas localidades satélites a la manera empleada en algunos países europeos en comunas con más de un centro poblado (alcaldes pedáneos en el caso de los países mediterráneos);
- b) crear mayor coherencia entre los procesos migratorios y la institucionalización de los poderes de gobierno local, especialmente en nuevas áreas rurales de reciente ocupación por avance de frontera o por inversiones en regadío o en obras públicas;
- c) otorgar roles más activos a los municipios en cuanto a la promoción del desarrollo, a la conservación de los recursos naturales, a la generación de empleo, a la prestación de servicios, tal cual se viene avanzando en países como México, Colombia, Brasil y Chile;
- d) separar, en los planes de desarrollo comunal y en los presupuestos, los objetivos y los recursos destinados a satisfacer las demandas sociales-rurales, experiencia que ha contribuido en algunos países a vincular más estrechamente el desarrollo rural con el gobierno local;
- e) establecer mecanismos de representación ante los municipios de las instituciones, asociaciones y gremios de carácter rural;
- f) ampliar las prestaciones municipales en lo que se refiere a asistencia técnica, creación de infraestructura, electrificación, construcción y mantenimiento de caminos y en sistemas de comunicación al ámbito rural.

Para la equidad, en su dimensión más esencial, como es la capacidad de ejercer los derechos ciudadanos de participación y representación, pocos temas pueden alcanzar mayor significación para la ruralidad como el perfeccionamiento de las estructuras territoriales del Estado, su descentralización y adecuación con sentido espacial hasta alcanzar la reorganización y fortalecimiento del último escalón en dicha estructura territorial, como es el régimen local o municipal.

Desde una perspectiva amplia que abarque al conjunto social, el gobierno y la administración local, no sólo representan la presencia del Estado en esos espacios, sino que contribuyen al funcionamiento del Estado en su totalidad. Un buen gobierno local puede hacer tanto o más por la elevación de la calidad de vida de la ruralidad, quizás con mayor eficiencia que políticas públicas definidas e implementadas desde los focos centrales del Estado, y que muchas veces no alcanzan a ser recibidas ni percibidas por los campesinos y poblaciones rurales en general. En este caso estamos entendiendo el gobierno local dentro de un proceso descentralizador caracterizado por la elección

de los representantes locales por la soberanía popular. El proceso de democratización que está atravesando el continente da como resultado la emergencia de una sociedad civil, lo que provoca que los diferentes actores vayan madurando y perfilando proyectos propios que serían los que pondrían en marcha un gobierno local representativo de sus intereses. La característica de los entes locales que así surjan es su capacidad de gobierno y no solamente de administración, es decir, la posibilidad de elección, entre varias opciones posibles, los objetivos a alcanzar, establecer prioridades entre ellos, la valoración de su oportunidad y los métodos y procedimientos adecuados para conseguir dichas finalidades.

Los ministerios de agricultura, de recursos naturales y/o de desarrollo rural en América Latina y el Caribe han tendido a operar al margen de la institucionalidad comunal, desconociendo el potencial descentralizador y operativo de las administraciones locales. En general han preferido cubrir tanto los ámbitos nacionales como los locales con sus propios recursos, oficinas y personal. Las posibilidades de articular los programas agrícolas, de conservación de la naturaleza y de desarrollo rural, de carácter nacional como los de carácter comunal, como se ha demostrado en algunas experiencias, son ciertas a condición de reconocer las funciones y tareas de cada entidad y de acordar formas de cooperación.

Un régimen local concebido en términos dinámicos y activos, empeñado en la promoción del desarrollo, es también un elemento integrador de los agentes socioeconómicos y culturales, empresarios, trabajadores, educadores, funcionarios públicos y de organizaciones, cooperativas gremiales, políticas que pueden incidir en el progreso local.

La descentralización de las tareas administrativas —cruciales en el funcionamiento del Estado— elevando y fortaleciendo el régimen de gobierno local tiene una fuerte significación democratizadora si se evita el burocratismo y si contribuye a la representación y articulación de interés mediante la aproximación recíproca entre la población y los centros inmediatos de decisión. A su vez que legitima un estado democrático puede mejorar la eficiencia de la acción social del propio Estado.

Si hay un aspecto en que el criterio de subsidiaridad pudiera ser aplicado con propiedad, es el de la capacidad del poder local de realizar funciones que generalmente se le limitan y se los ubica en escalafones considerados superiores en la organización territorial del Estado.

Al espacio rural interesa que se desplieguen al máximo las potencialidades de las autonomías y de los gobiernos locales.

Cuando la presencia del Estado es débil, o cuando la institucionalidad se hace poco transparente y no se ejercen los derechos democráticos, en el espacio rural de América Latina y el Caribe, se han presentado graves situaciones de violencia que se tienden a prolongar y a derivar en confrontación de interés ligados al control del espacio, de la tierra, de poblaciones y de recursos, lo que eleva los niveles de conflictualidad y disminuyen las posibilidades de resolución.

En amplios espacios las dinámicas demográficas, en particular, las migraciones rurales a nuevos espacios, requieren de mayor celeridad en la constitución de los poderes locales, a objeto de constituir autoridad en espacios de alto nivel de conflicto. Entre las mayores dificultades conocidas en los procesos de "ocupación" de nuevos espacios se encuentra la ausencia de autoridad y de institucionalidad que los regule y aplique normativas (a veces existentes) en sustitución de la arbitrariedad. En estos espacios predomina la anarquía y la violencia en ausencia del Estado.

En otros casos de formación de nuevos asentamientos humanos, por desarrollo de nuevas fuentes de trabajo, como sucede en áreas de riego con inversión en cultivos permanentes, también requieren de la formación de gobiernos locales que se ocupen de la creación de infraestructura básica de la organización de servicios públicos, y de todos los aspectos de la administración comunal.

Los poderes centrales o regionales podrían flexibilizar más la estructuración básica de carácter territorial teniendo en consideración los movimientos demográficos tan significativos en el ámbito intrarrural y rural urbano. La creación de municipios no puede transformarse en una concesión derivada de arbitrios de los poderes públicos centrales sino en un derecho social.

Hay una argumentación que defiende la eficiencia de los municipios en consideración al gasto en que ellos incurren, en las prestaciones que otorgan, lo cual, prioriza la "escala" de los poderes locales, estimándose ineficientes los municipios con baja población. Este argumento, que en el caso de sociedades industrializadas con muy baja ruralidad, en que el despoblamiento de pueblos y villas, aconseja el agrupamiento de varios municipios, está muy lejos de representar los procesos sociales y demográficos propios de la mayor parte de los países latinoamericanos. Por lo demás hay mecanismos de asociación entre municipios para alcanzar las escalas convenientes a la prestación de ciertos servicios.

Desde la perspectiva de las comunidades rurales, una amplitud territorial tan extensa (y en un buen número de comunas con municipalidades tan inaccesibles) cuestiona en su esencia las bases mismas del municipio. En el ámbito sociológico el fundamento del municipio es el vínculo de proximidad o de vecindad el que origina los sentidos de identidad y de pertenencia además de relaciones, intereses y conflictos sociales que conforman la dimensión pública y que justifica la generación de la municipalidad.

La excesiva amplitud territorial hace del municipio una realidad extraña y de la municipalidad una corporación ajena a los intereses y necesidades de las poblaciones rurales.