

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO CONTEMPORÁNEO *

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en sus sesiones extraordinarias celebradas en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001, el mismo día de los ataques terroristas en Nueva York y Washington, adoptó la *Carta Democrática Interamericana*, en la cual no sólo se consideró que “los pueblos de América tienen *derecho a la democracia* y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” (art. 1), sino que además, se formularon los siguientes postulados fundamentales respecto de este régimen político:

Primero, que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados americanos (art. 2).

Segundo, que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad, conforme al respectivo orden constitucional (art. 2); y

Tercero, que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, los siguientes:

- a. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b. El acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho;

* Ponencia para el *Congreso Internacional sobre Descentralización del Poder en el Estado Contemporáneo*, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Córdoba, Argentina, septiembre de 2003. Para su elaboración hemos partido del texto de la Ponencia sobre “El Municipio, la descentralización política y la democracia”, que presentamos al XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, Guadalajara, México, octubre 2001.

- c. La celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo;
- d. El régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y
- e. La separación e independencia de los poderes públicos.

Lo más destacado de este documento, quizás el más importante que se haya adoptado jamás por una comunidad internacional sobre el régimen político democrático, es la superación de la ecuación simplista que en algunos ámbitos nacionales e internacionales, según la conveniencia del momento e interés singular del intérprete, ha tendido a identificar a la democracia con el sólo origen electivo de los representantes.

Si bien la elección de representantes es y seguirá siendo una pieza esencial de la democracia, la sola elección popular de los gobernantes no es suficiente para que pueda decirse que existe un régimen democrático representativo, como más de un autócrata ha proclamado sacrificando los otros elementos esenciales de la democracia. No se olvide que, por ejemplo, los líderes fascistas de la primera mitad del Siglo pasado llegaron al poder y consolidaron su régimen totalitario con el voto popular; que muchos de los autócratas que todavía actúan en el mundo, de tanto en cuanto se hace elegir mediante una votación popular en cuyo proceso no hay libertad de postulación de candidatos ni pluralismo político; y que otros, poco antes de que su régimen de terror se desbandara, habían sido reelectos de nuevo por el voto popular.

La democracia es mucho más que la sola elección popular de los gobernantes, que siempre tiene que ser mediante elecciones periódicas, libres y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía popular; y apunta a un régimen político donde, además, se respeten los derechos humanos; se acceda al poder con sujeción al Estado de derecho, y aquél se ejerza conforme al mismo; exista un régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes esté asegurada.

Por tanto, con una declaración como la contenida en el texto de la Carta Democrática, se replantea el más importante y esencial de

los debates políticos en América Latina, aún vigente en estos comienzos del siglo XXI, y que no es otro que el de la propia democracia y su efectiva gobernabilidad; pues, sin duda, hay demasiadas voces que están planteando que hay que sustituirla por un régimen político autoritario, militarista e impositivo, fundamentado en la centralización y la concentración del Poder, amparado en una ilusoria participación que no es tal, sino simple populismo sometido, como supuestamente sustitutiva de la representación.

En definitiva, seguimos estando en medio del debate de siempre, entre democracia y autoritarismo, lo que exige precisar cuando y cómo el Poder del Estado está efectivamente sometido a controles, lo que es de la esencia de la democracia, y cuando no lo está, lo que es característico de los regímenes autoritarios.

La descentralización del Poder del Estado es, precisamente, una de las formas de control del mismo, por lo que es un fenómeno propio de las democracias; en cambio, el centralismo es propio de los autoritarismos. Así como no hay verdaderas democracias con poderes estatales centralizados, jamás ha existido una autocracia o régimen autoritario con el Poder del Estado descentralizado.

I. DEMOCRACIA Y EL NECESARIO CONTROL DEL PODER DEL ESTADO

Puede decirse, por ello, que precisamente el último de los elementos esenciales mencionados en la *Carta Democrática* como consustanciales a la democracia, el que en nuestro criterio apunta a identificar un verdadero régimen democrático, para que, incluso, los otros factores que la deben caracterizar puedan ser efectivos. Ese elemento que se identifica como “separación e independencia de los poderes”, no es otro que el orden institucional que tiene que existir en toda democracia para controlar y limitar el Poder del Estado. Al contrario, una autocracia se caracteriza por la ausencia de mecanismos institucionales destinados a controlar dicho Poder, es decir, a que el poder del Estado esté efectivamente separado y distribuido de manera que el poder pueda frenar al poder

Por tanto, sin control institucional del Poder del Estado no hay ni puede haber democracia, pues de este elemento, en definitiva, dependen todos los otros elementos esenciales de la democracia. Sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas; sólo controlando al Poder es que puede haber efectivo respeto a la Constitución y vigencia del Estado de derecho; sólo controlando al Poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que puede haber garantía de respeto a los derechos humanos; y sólo controlando el Poder es que puede haber participación política.

En todo caso, un sistema institucional para controlar el ejercicio del poder político, implica, ineludiblemente, su distribución o separación. Por tanto, demasiada concentración del Poder si no hay controles efectivos sobre los gobernantes, y peor aún, si estos tienen o creen tener apoyo popular, conduce al autoritarismo y, en definitiva, a la tiranía. Recordemos de nuevo que la historia de la humanidad durante el Siglo pasado nos enseña, precisamente, cómo tiranos usaron el voto de la mayoría para acceder al poder y desde allí aplicaron el autoritarismo para acabar con la democracia y todos sus elementos, comenzando por los derechos humanos.

Ciertamente parece mentira que más de cincuenta años después del derrumbe de los sistemas fascistas basados en concepciones holísticas o totalitarias del poder, todavía tengamos que hacer flexiones marcadas por el mismo dilema y el mismo debate entre democracia y autoritarismo. Pero no hay mas remedio, tenemos que hacerlas, pues como señalamos, en nuestra América Latina se están oyendo muchos cantos de sirena autoritarios, que cada vez con más fuerza están emanando de ciertos neo críticos de la democracia, que pretenden basarse en un supuesto apoyo popular para, precisamente, acabar con la democracia.

Enfrentar este dilema, que es el de siempre, sin embargo, exige ante todo que estemos conscientes de que la crisis de gobernabilidad que presentan buena parte de las democracias en nuestros países, y que están afectando sus cimientos, no tiene su causa en la práctica

de la democracia representativa, sino en la incapacidad de los gobiernos democráticos de satisfacer las exigencias de la crisis social de nuestros países. Pero aún considerando el funcionamiento de nuestras democracias, ¿Qué pasa con las mismas que son menos democratizadas que las de otros países mas desarrollados del mundo, a pesar de tener factores aparentemente comunes?.

Una característica general de muchas de nuestras democracias es que en ellas los partidos políticos organizados conforme al principio del centralismo democrático, con demasiada frecuencia han asumido y ejercido el monopolio de la participación y de la representatividad políticas, cerrando el espacio para la emergencia de distintos y nuevos liderazgos fuera de los propios partidos. En esa forma, en muchos casos sólo se ha podido participar a través de los partidos, y éstos solos han sido los que han obtenido representación en los cuerpos representativos, donde muchas veces se sigue eligiendo a ciegas a los candidatos de los partidos que han terminado sustituyendo al pueblo. Los sistemas electorales, con gran frecuencia, se han diseñado para ello y no para hacer realidad una auténtica democracia representativa.

Este es un problema que tenemos que superar desesperadamente, para que no se siga tratando de desprestigiar a la misma democracia representativa. Pero a la democracia de partidos o partidocracia, se ha agregado el centralismo político del Estado y del gobierno, que en muchos casos ha concentrado todo o casi todo el poder en el nivel nacional, vaciando políticamente de poder a las provincias, municipalidades y localidades. Adicionalmente, en muchos casos, el poder se ha concentrado en el órgano ejecutivo del Estado, reforzándose al presidencialismo o a los propios partidos que controlan los demás órganos estatales; y lo cierto es que la mezcla de centralización del Poder del Estado y de centralismo en los partidos políticos, es lo más antidemocrático que puede existir en los sistemas políticos. Como hemos dicho, así como no hay ni ha habido jamás autocracias descentralizadas, tampoco una democracia puede

funcionar, en el mediano y largo plazo, en un sistema de Poder del Estado centralizado.

Lo importante, en todo caso, es no confundir a la democracia como régimen político, con el sistema de centralismo de Estado y de partidos y de concentración del Poder Público, que ha estado conspirando y sigue conspirando contra la propia democracia. Es ese sistema el que puede estar en crisis, y en muchos países sigue en crisis, pero no la democracia misma; es el sistema político el que tenemos que buscar cambiar para, precisamente, perfeccionar y profundizar la democracia, pero no para acabar con ella. Y en democracia ello sólo se puede lograr estableciendo un sistema de control institucional del Poder del Estado, una de cuyas piezas esenciales es la descentralización y la participación políticas.

Precisamente por ello, este es el dilema que tenemos por delante, en el cual no hay ni términos medios. No hay regímenes políticos medio democráticos o medio autoritarios; o lo son o no lo son. Es decir, en este campo, insisto, no hay otra opción: o democracia o autoritarismo. La primera exige controlar el Poder del Estado y, en particular, distribuirlo territorialmente para que haya más participación; la segunda, necesariamente conduce a la concentración y centralización del Poder, lo que es incompatible con la democracia. Y lamentablemente, a esto último es que ha apuntado el discurso que pretende establecer una supuesta legitimidad para gobernar derivada de la sola relación entre un líder y el pueblo e, incluso, el Ejército, basada en la simple y supuesta popularidad.

II. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA PARA ACERCAR EL PODER AL CIUDADANO

El perfeccionamiento y profundización de la democracia tiene que apuntar al diseño de un sistema político que necesariamente tiene que estar montado sobre la *descentralización del Poder del Estado*, para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad y de participación políticas.

Para captar la esencia del régimen democrático no olvidemos que ninguna sociedad democrática occidental consolidada después de la II Guerra Mundial, ha sobrevivido como democracia sin haber descentralizado el Poder del Estado como mecanismo institucional para su efectivo control. Por ello, sin duda, puede decirse que la descentralización política es un fenómeno de las democracias, consecuencia de la democratización y condición para su sobrevivencia.

En consecuencia, en nuestro criterio, el debate contemporáneo en nuestros países por más democracia, tiene que centrarse en el rescate del proceso de descentralización política. Perfeccionar la democracia exige hacerla más participativa y más representativa, para lo cual la única vía posible que existe es acercando el Poder al ciudadano, y ello sólo puede lograrse descentralizando territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional.

Por supuesto, para asumir esta indispensable tarea democrática, que pueda permitir sustituir el sistema político centralizado de partidos por un sistema político descentralizado y participativo, debe recurrirse a los esquemas de autonomías territoriales más adecuados, conforme a la tradición constitucional de cada uno de nuestros países, descentralizando los viejos Estados Unitarios e, incluso, los viejos Estados Federales y, en todo caso, provincializando y municipalizando sus territorios.

De todo ello lo que deriva es que cualquiera que sea la forma de descentralización política, se trata de proyectos y propuestas contrapuestos radicalmente al centralismo de Estado y a la concentración del Poder, que son esencialmente antidemocráticos.

La propuesta política en la que debe insistirse, por tanto, debe buscar el diseño en nuestros países, de un nuevo sistema político que la democracia exige, y que sólo puede tener por objeto hacerla más participativa, con gran presencia de la sociedad civil, y más representativa de las comunidades. Ello implica desparramar el poder en todo el territorio, hasta la última de las comunidades, para que el

ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar.

Esta distribución territorial del Poder en el mundo contemporáneo democrático, se ha desarrollado, invariablemente, en dos niveles territoriales: un nivel intermedio, de “Estados” o Provincias en las Federaciones, o de Regiones o Departamentos autónomos en los viejos Estados Unitarios; y un nivel territorial inferior, local, de municipalidades autónomas en todo el territorio de los Estados. Por ello, independientemente de la forma del Estado que se haya adoptado históricamente, puede decirse que en el mundo occidental democrático, el Estado contemporáneo es un Estado descentralizado o en vías de descentralización; es decir, un Estado en el cual las fuerzas centrífugas en la distribución territorial del Poder Público, están más activas que las fuerzas centrípetas.

III. DEMOCRACIA Y MUNICIPALIZACIÓN

La descentralización política, por tanto, implica tanto la municipalización, como la creación de niveles intermedios de gobierno que permitan atender y gerenciar los asuntos públicos y realmente acercar el poder al ciudadano.

Para que por ejemplo, el Municipio sea la escuela de la libertad y de la democracia, como lo descubrió Alexis de Tocqueville cuando ilustró a Europa sobre *La Democracia en América*, por sobre todo tiene que estar cerca del ciudadano. Un Municipio lejos de las comunidades y vecindades, como es en general el Municipio en nuestros países latinoamericanos, materialmente no sirve para nada bueno, ni para la participación política ni para la gestión eficiente de los asuntos locales, ni por supuesto, para la democracia.

Acaso nos hemos preguntado, ¿por qué, realmente, las democracias consolidadas de Occidente son tales democracias? ¿Cómo es que en ellas la participación del ciudadano en la gestión de los intereses locales forma parte de la cotidianidad de la vida democrática?

Es cierto que todas las democracias tienen ciclos electorales, donde se vota con regularidad y tienen sistemas institucionales que

son propios del Estado de Derecho. Pero unos países son efectivamente más democráticos que otros. Y la respuesta del por qué esto es así, está precisamente en la municipalización o, si se quiere, en la efectiva fragmentación de las instituciones locales.

Para darnos cuenta de ello, basta hacer algunas comparaciones. Argentina, con casi 3 millones de kilómetros cuadrados de superficie y más de 37 millones de habitantes, tiene 1617 Municipios; y Venezuela, con casi un millón de kilómetros cuadrados de superficie y más de 24 millones de habitantes, tiene sólo 338 Municipios. Francia, en cambio, con la mitad de la superficie de Venezuela y casi el doble de su población, de 59 millones de habitantes, tiene 36.559 Municipios o Comunas; es decir, cien veces más. Pero lo importante, ciertamente, no es el número de municipios que tenga un país, sino la relación que tiene que existir entre la autoridad local y el número de habitantes. En tanto que en Argentina es de 22882 habitantes por Municipio y en Venezuela es de 71.715 habitantes por Municipio, en Francia, en cambio es de solo 1.613 habitantes por Municipio, es decir, cuarenta veces menos que en Venezuela

Cualquier revisión de esta relación que se haga en los países democráticos da cifras sorprendentes, sobre todo cuando las comparamos con las nuestras en América Latina. España tiene 8.082 Municipios con un promedio de población de 4.825 habitantes; en Austria hay 2.353 Municipios, con un promedio de población de 3.400 habitantes. En los 8.104 Municipios de Italia hay un promedio de 7.157 habitantes. En Suiza hay 3.000 Municipios con un promedio de 2.333 habitantes; en Alemania hay 16.121 Municipios, con un promedio de 5.086 habitantes; y en Bélgica hay 589 Municipios, con un promedio de 16.978 habitantes.

En Europa continental, además, debe destacarse que los Municipios de menos de 2000 habitantes representan un porcentaje elevadísimo en relación con los muy poblados, por ejemplo, el 40% en Italia y el 89% en Francia.

En nuestro Continente Americano, también se destaca, el caso de los Estados Unidos y Canadá que tienen territorios casi iguales de casi 10 millones de kilómetros cuadrados, pero con una población muy disímil: más de 30 millones en Canadá y más de 250 millones en los Estados Unidos. Sin embargo, en Canadá sus 4.507 Municipios, tienen un promedio de 6.878 habitantes; y en los EEUU, sus 70.500 Municipios, tienen un promedio de 3.872 habitantes por Municipio.

En definitiva, de estas cifras resulta que en el mundo de los países con democracias más desarrolladas, el promedio de habitantes por Municipio varía entre 1.600 y 16.000 habitantes. En contraste, en nuestros países de América Latina el panorama es muy diferente: en Argentina como señalamos, hay 1.617 Municipios con 22.800 habitantes de promedio; en Brasil, hay 5.581 Municipios pero con un promedio de 30.100 habitantes; en Guatemala hay 324 Municipios con un promedio de 33.950 habitantes; en Nicaragua hay 143 Municipios con un promedio de 34.965 habitantes; en Colombia hay 1.068 Municipios, con un promedio de 39.325 habitantes, en México hay 2.418 Municipios, con un promedio de 40.000 habitantes; en Chile hay 340 Municipios con un promedio de 44.117 habitantes; y como dijimos, en Venezuela hay sólo 338 Municipios con 71.715 habitantes por Municipio. Casi igual que en la República Dominicana, donde hay sólo 120 Municipios con 75.000 habitantes de promedio. En Uruguay hay 19 Municipios con un promedio de 157.000 habitantes.

De lo anterior deriva que la clave de la democracia de participación está, precisamente, en acercar el Poder al ciudadano, para que pueda efectivamente participar. Por ello, en nuestros países, mientras la autoridad local esté tan alejada del ciudadano, no llegaremos a ser efectiva y cotidianamente democráticos.

La gran reforma política democrática en nuestros países, en realidad, está en la municipalización, pero sin uniformismo, pues no podemos multiplicar al gran Municipio burocratizado de las áreas urbanas y trasladarlo a las rurales. La diferenciación de regímenes municipales es una de las primeras necesidades de la vida local.

IV. LA MUNICIPALIZACIÓN Y LOS PODERES INTERMEDIOS DESCENTRALIZADOS

En todo caso, mientras más se municipalice un país y se transfieran poder y competencias propias de la vida local a las pequeñas organizaciones primarias autónomas y autogestionadas, más necesaria entonces será la estructuración de poderes descentralizados a niveles intermedios entre el Poder Central y el Municipio. Por ello hay una relación directa y paralela entre la descentralización local y la descentralización nacional del Poder del Estado hacia niveles intermedios.

Al señalar esto, por supuesto, tampoco se está descubriendo nada nuevo. Todos los Estados contemporáneos han experimentado la misma crisis derivada de la consolidación de la democracia. Por ello, en Europa, por ejemplo, como consecuencia de la reimplantación y desarrollo de la democracia, para asegurar su sobrevivencia y establecer canales de participación política, durante los últimos cincuenta años todos los países han seguido un proceso de descentralización política de los Estados hacia niveles intermedios de gobierno. Así sucedió con los viejos Estados Unitarios los cuales, sobre la base de estructurar regiones políticas, se han venido organizando territorialmente en forma descentralizada, dando incluso origen, en algunos casos, a una nueva forma de Estado, la del “Estado Regional”, más descentralizado a veces que las viejas Federaciones. Así sucedió en España, al surgir como país democrático después del franquismo, con el Estado de Comunidades Autónomas; y con las Regiones Políticas que, por ejemplo, se han establecido en Italia, Francia, Bélgica y Portugal, que en el caso de Bélgica ha llevado a la adopción de la forma federal. La reforma constitucional en Inglaterra también ha conducido a la creación o reaparición de parlamentos regionales, como en Escocia y Gales, mediante la *devolution* o descentralización política, que ha formado parte importante de la política actual del laborismo.

La descentralización del Poder de los Estados europeos contemporáneos, además, ha sido una consecuencia paralela del proce-

so de integración que han experimentado en comunidades supranacionales, como la Unión Europea. Mientras más competencias se han transferido a las instituciones supranacionales, más competencias estatales también se han venido transfiriendo a los niveles intermedio de gobierno, que el nivel municipal menor, por su dimensión, no podría atender. La integración europea, por ello, desde el punto de vista del derecho constitucional, ha ido de la mano de la regionalización política experimentada en los Estados nacionales.

En cuanto a las viejas Federaciones, estas han sido recompuestas o reforzadas, redistribuyéndose el Poder hacia los Estados miembros o cantones, como ha sucedido en Alemania o Suiza. Lo mismo puede decirse del federalismo norteamericano o canadiense y, en general, de las nuevas fórmulas de distribución del Poder Público en las federaciones.

Pero por supuesto, el proceso de descentralización política del Estado contemporáneo no puede identificarse con el solo federalismo. En la actualidad, como indicamos, hay “Estados Unitarios descentralizados” como España y Colombia que, incluso, son relativamente más descentralizados políticamente que muchas viejas Federaciones, como la de Venezuela. En el Perú, incluso, se acaba de aprobar una Ley de Descentralización en la cual se han establecido las bases para lograr una efectiva distribución territorial del P de un Estado tradicionalmente unitario.

En todo caso, lo importante a destacar aquí es que este proceso de descentralización, que también se está llevando a cabo en una u otra forma en todos los países de América Latina, también está condicionado y es producto del proceso de democratización que han experimentado nuestros países, como consecuencia del afianzamiento del régimen democrático y, además, como condición necesaria para que perdure y sobreviva.

El debate sobre la descentralización en América Latina por ello, en definitiva, es un debate sobre la democracia y sobre el fin de más de un siglo de centralismo, que si bien contribuyó a la consolidación

de los Estados Nacionales y a veces a la implantación de la propia democracia por los partidos organizados bajo el esquema del centralismo democrático, hoy quizás es el principal elemento que está conspirando contra la propia democracia y, que, además, impide la efectividad de las tareas del sector público.

V. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA

En definitiva, no se trata de sustituir la democracia representativa por una supuesta e ilusoria democracia directa, que es de imposible existencia, sino de sustituir el sistema político centralizado de partidos por un sistema descentralizado y participativo, haciendo la democracia más participativa y más representativa, lo que sólo puede lograrse distribuyendo efectivamente el Poder en el territorio, de manera que esté cerca de los ciudadanos, de sus comunidades y organizaciones.

Por todo ello, el régimen democrático tiene que conducir a un esquema de Estado que garantice la libertad, la dignidad, la igualdad, la legalidad y la tolerancia, lo que implica además, el rechazo tanto al centralismo y a la concentración del Poder, como a la penetración del Estado en los campos de la sociedad civil. Por ello, la democracia como régimen político, es mucho más que una formalidad de elecciones cíclicas.

Se trata ahora y siempre, en todo caso, de preservarla y revalorizarla, repudiando el discurso autoritario que pretende sustituirla por un régimen político donde no existan los valores mencionados. La crítica, que compartimos, a la exclusiva representatividad de partidos que hemos tenido y aún tenemos en muchos de nuestros países y al procedimiento formal de elección regular, no puede transformarse en un rechazo a la democracia en si misma y a sus valores, sino en un esfuerzo por profundizarla.

Por ello, para enfrentar el discurso antidemocrático hay que machacar una y otra vez los valores de la democracia que sólo en

democracia se pueden realizar; y la democracia, como se la define en la *Carta Democrática Interamericana* de la OEA, ante todo es y tiene que seguir siendo una democracia representativa.

Por tanto, cuando se habla de “democracia directa” como contrapuesta a la democracia representativa, debe tenerse claro que un Estado no puede funcionar con base en decisiones adoptadas en Asambleas públicas y populares, como consecuencia de iniciativas populares, o mediante referendos consultivos, aprobatorios, autorizatorios o revocatorios.

Con todos esos instrumentos de participación o de democracia directa, sin duda, se puede perfeccionar el régimen democrático, pues se permite al pueblo reaccionar directamente contra o en relación a las decisiones políticas que adopten sus representantes, incluso con resultados contrarios a las mismas, dado que estos con frecuencia tienen intereses, incluso partidistas, distintos a los de los ciudadanos. Los referendos son así, mecanismos de control directo de los ciudadanos en relación a sus representantes políticos; pero en definitiva constituyen un complemento de los gobiernos representativos que caracterizan las democracias modernas, y no su sustitución.

Pero de nuevo debe constatararse que por ejemplo, para que los referendos puedan efectivamente servir de instrumentos para perfeccionar la democracia, el Poder del Estado tiene que estar efectivamente descentralizado, es decir, exigen un sistema de distribución territorial o vertical del Poder Público, con autonomías político-territoriales y competencias propias sobre las cuales se pueda consultar a la ciudadanía; en definitiva, entidades territoriales intermedias y Municipios.

Por eso decía al inicio, que además de todos los factores clásicos de la democracia, el que asegura su operatividad es el que postula un sistema institucional de control del Poder del Estado, por su distribución no sólo horizontal a través del clásico principio de la sepa-

ración de poderes, sino vertical, en el territorio hasta llegar al Municipio.

Por tanto, aprovechemos no sólo las enseñanzas de nuestra propia historia, sino de la historia de la democracia, para que definitivamente la afiancemos en nuestros países, precisamente, descentralizando el Poder del Estado.

**RELACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN Y LAS
AUTORIDADES LOCALES**
(APROXIMACIÓN PRELIMINAR)¹

País	Población	Área Km ²	Entidades intermedias electas	Municipios electos	% Pob/Munc.
Argentina	37.000.000	2.780.400	24	1.617	22.882
Alemania	82.000.000	356.970	16	16.121	5.086
Armenia	4.000.000	29.800		931	4.296
Australia	19.000.000	7.682.300	8	900	21.111
Austria	8.000.000	83.858	9	2.353	3.400
Bélgica	10.000.000	30.528	10	589	16.978
Bolivia	8.000.000	1.098.581		312	25.641
Bosnia-Her	4.300.000	51.129	2	137	31.386
Brasil	168.000.000	8.547.404	28	5.581	30.102
Bulgaria	8.000.000	110.994		294	27.211
Canadá	31.000.000	9.970.610	12	4.507	6.878
Chile	15.000.000	756.626		340	44.117
Colombia	42.000.000	2.070.408	33	1.068	39.326
Croacia	4.000.000	56.510	21	543	7.366
Cuba	11.000.000	114.525	15	169	65.389
Rep.Checa	10.000.000	78.864		5.768	1.733
Dinamarca	5.000.000	43.094	16	275	18.182
Rep.Dominic	8.000.000	48.400		90	88.889
Ecuador	12.000.000	272.045	21	1.079	11.121

1. Este cuadro lo hemos elaborado partiendo de informaciones que nos ha facilitado Rafael de La Cruz, experto en estos temas de descentralización política. La responsabilidad por los errores y fallas que tenga, sin embargo, es enteramente nuestra.

El Salvador	6.000.000	21.041		262	22.900
Eslovaquia	5.000.000	49.035		2.834	1.764
Eslovenia	2.000.000	20.253		192	10.416
España	39.000.000	505.990	17	8.082	4.825
Estonia	1.000.000	45.227		254	3.937
Filipinas	77.000.000	300.000	76	1.541	49.967
Finlandia	5.000.000	338.145		455	10.989
Francia	59.000.000	543.965	22	36.559	1.614
Georgia	5.000.000	69.700		4.000	1.250
Grecia	11.000.000	131.957	13	5.922	1.857
Guatemala	11.000.000	108.889		324	33.950
Haití	8.000.000	27.750		133	60.150
Holanda	16.000.000	41.526	12	572	27.972
Honduras	6.000.000	112.492		293	20.478
Hungría	10.000.000	93.030	20	3.153	3.171
India	998.000.000	3.165.596	32	237.687	4.198
Irán	63.000.000	1.648.000		720	87.500
Irlanda	4.000.000	70.283	8	80	50.000
Israel	6.000.000	21.946		273	21.978
Italia	58.000.000	301.323	20	8.104	7.156
Japón	127.000.000	377.837	47	3.233	39.282
Letonia	2.000.000	63.700		566	3.534
Lituania	4.000.000	65.300		56	71.429
México	97.000.000	1.964.382	32	2.418	40.116
Marruecos	28.000.000	453.730		1.547	18.099
Nva.Zelanda	4.000.000	270.534	12	155	25.806
Nicaragua	5.000.000	129.494		143	34.965
Noruega	4.000.000	385.639		435	9.195
Paraguay	5.000.000	406.752	17	212	23.585
Perú	25.000.000	1.280.000		1.808	13.827
Polonia	39.000.000	312.684	16	2.489	15.669
Portugal	10.000.000	92.345		275	36.363
Rumania	22.000.000	237.500	41	2.948	7.463

