

Las juntas auxiliares en Puebla y los distritos de la ciudad de Madrid: La desconcentración como una alternativa de gestión municipal

Montserrat Miquel Hernández¹; Angélica Cazarín Martínez²

Recibido: 24/01/2019 / Aceptado: 07/06/2019

Resumen. El objetivo de este artículo es contrastar la organización de las juntas auxiliares en el municipio de Puebla con los distritos del Ayuntamiento de Madrid, y con ello determinar los efectos de estos órganos desconcentrados en la gobernanza y gobernabilidad, estableciendo la organización de los distritos en Madrid como referente para analizar la reforma en materia de juntas auxiliares en el municipio de Puebla. Las juntas y los distritos son órganos desconcentrados del municipio; sin embargo, es relevante establecer las diferencias en funciones y en organización que tienen, puesto que ambos órganos de gestión se encuentran en un proceso de cambio: los distritos en busca de mayor autonomía y en miras de una descentralización política; y las juntas dejaron de ser órganos de gobierno y con ello perdieron autonomía. La metodología utilizada es la revisión teórica de los conceptos clave de este trabajo; la contrastación del marco jurídico que da forma a ambos órganos administrativos y la realización de entrevistas semiestructuradas a 12 presidentes auxiliares del municipio de Puebla y a 6 concejales de distrito de la ciudad de Madrid, se realizaron con el fin de conocer la percepción de la autoridad local de los procesos de descentralización y desconcentración política.

Palabras clave: Descentralización; desconcentración; gobernanza; distritos y juntas auxiliares.

[en] The auxiliary boards in Puebla and the Madrid districts: Deconcentration as an alternative of management municipal

Abstract. The objective of this article is to contrast the organization of the auxiliary boards in the Municipality of Puebla with the districts of the city council of Madrid and thereby determine the effects of these deconcentrated bodies on governance and governability, establishing the organization of the districts in Madrid as reference to analyze the reform in the matter of auxiliary boards in the municipality of Puebla. The boards and districts are decentralized bodies of the municipality, however, it is important to establish the differences in functions and organization they have, since both management bodies are in a process of change districts in search of greater autonomy and in view of a political decentralization and the boards ceased to be government bodies and thereby lost autonomy. The methodology used is the theoretical revision of the key concepts of this work, the contrast of the legal framework that gives shape to both administrative bodies and the performance of semi-structured interviews to 12 auxiliary presidents of the municipality of Puebla and to 6 district councilors of the city of Madrid, in order to know the perception of the local authority of the processes of decentralization and political deconcentration.

Keywords: Decentralization; deconcentration; governance; districts and auxiliary boards.

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Miguel_1@hotmail.com

² Centro de Estudios Políticos y Sociales de El Colegio de Tlaxcala

cazarin0202@hotmail.com

Sumario: 1. Introducción. 2. El federalismo. 3. Descentralización y desconcentración. 4. Gobernanza, descentralización y desarrollo local. 5. Contextualización de las Juntas Auxiliares en el municipio de Puebla y de los distritos de Madrid. 6. Impactos de la desconcentración en la gobernanza y la gobernabilidad. 7. Conclusiones. Bibliografía.

Cómo citar: Miquel Hernández, M.; Cazarín Martínez, A., Las Juntas Auxiliares en Puebla y los Distritos de la ciudad de Madrid: la desconcentración como una alternativa de gestión municipal, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 6-2, 117-139.

1. Introducción

El Estado Federal es, constitucionalmente, la articulación entre las entidades federativas. Por ello, el municipio solo existe como parte de la entidad federativa, y si el municipio está relegado, tanto y más lo están las comunidades que lo forman. Pensar el federalismo, discutirlo e indagar sobre él es necesario, ya que no solo es entenderlo como una organización de entidades federativas, sino también que esta organización está sometida a los procesos históricos de cambio y a las necesidades de su población. Las juntas auxiliares y los distritos de Madrid son parte de un andamiaje institucional complejo que termina constitucionalmente con la figura del Municipio, pero que en España advierte la presencia de los distritos como un órgano interno del municipio solo en el caso de las ciudades de gran tamaño. En México, la Constitución contempla al municipio, pero no regula los órganos internos como son las juntas auxiliares en el caso de Puebla. Por ello, en este trabajo se hace una revisión teórica del federalismo en el primer apartado; en el segundo apartado se discute sobre la descentralización y la desconcentración, ya que son dos términos claves para comprender la figura jurídica y política de las juntas auxiliares y de los distritos. Los distritos y las Juntas Auxiliares son órganos administrativos, puesto que carecen de personalidad jurídica propia y actúan bajo la personalidad jurídica del municipio, y por lo tanto no son órganos descentralizados; pero en el caso de Puebla tenían capacidades de gobierno y en el caso de Madrid se está plateando una descentralización, por ello la importancia de esclarecer ambos conceptos. En el apartado tres se enlazan los conceptos de gobernanza, descentralización y desarrollo local con el objeto de mostrar que los procesos administrativos de descentralización impactan en los procesos de gobernanza y de desarrollo local. En el siguiente apartado (cuarto) se contextualizan las juntas auxiliares del municipio de Puebla y a los distritos de Madrid, para dar paso al análisis de las entrevistas a las autoridades locales de los distritos y las juntas en donde se analizan los efectos de sus reglamentaciones en la gobernanza y la gobernabilidad. Finalmente, se plantean una serie de conclusiones.

2. El federalismo

Jacinto Faya Viesca (2004) al analizar el federalismo, parte de factores sociológicos, en donde se reconocen a los grupos sociales y también de la creencia en que estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias.

El federalismo, desde su base sociológica, es una cuestión compleja y difícil de entender, está entre la tensión de formar una unidad política y a su vez la de formar

unidades autónomas. Se tienen que integrar entonces elementos iniciantes y elementos autónomos. “Federar significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia” (Faya, 2004: 4).

Una definición aceptada de federalismo es la existencia de una división de poderes entre los distintos niveles de gobierno (definición institucional). En la práctica esto quiere decir que hay una división de poderes vertical, no solo horizontal, entre el gobierno central y los gobiernos regionales, en la que ambos se coordinan y son independientes en sus esferas respectivas de acción (Armenta, 2010). Un análisis más profundo del fenómeno federal es una prueba muy convincente de la movilidad y mutación de estos factores, ya que uno de los propósitos del federalismo consiste en dar un acomodamiento a una serie de minorías que integran subunidades diferenciadas en una sociedad plural, lo que conduce a lo que Armenta López (2010) llama una “dimensión federal”, que puede ser de simetría y de asimetría.

“El federalismo simétrico es aquel que está construido sobre la base de porciones territoriales que guardan entre sí una serie de caracteres políticos, sociales y culturales, similares entre cada una de ellas y con respecto a la entidad central en su conjunto, mientras que un federalismo asimétrico es todo lo contrario, es decir, todas las unidades territoriales constitutivas, presentan una composición de caracteres sociológicos diferentes entre ellas y en relación con el ámbito central del poder federal en su totalidad” (Armenta López, 2010: 84).

El federalismo se clasifica históricamente en cuanto a la forma en que se desarrolla: dual, cooperativismo y Nuevo Federalismo. A continuación se explican de manera breve cada uno de los tipos de federalismo: el federalismo dual se basa en los siguientes postulados: 1) el gobierno central es un gobierno de poderes enumerados y especificados; 2) los objetivos que el poder central puede promover, según la Constitución, son pocos; 3) en sus ámbitos respectivos, los dos son soberanos y, por lo tanto, iguales; y 4) la relación entre estos dos poderes es una relación caracterizada por la tensión o por la colaboración (Armenta, 2010: 174). El federalismo cooperativo, a principios de la década de los ochenta, surgió en los Estados Unidos, lo que se conocería como el federalismo cooperativo. El supuesto básico de este Federalismo se concentra en compartir los poderes y funciones de las entidades del gobierno central, local y municipal. Las funciones no están parceladas nítidamente entre diversos poderes, sino en responsabilidades: educación, obras públicas, agricultura, éstas están interconectadas al igual que los costos, de manera que todos los niveles de gobierno, además de pagar su parte, comparten funciones y tareas, aunque el Gobierno Federal es el que marca las directrices federales (Cárdenas Gracia, 1996).

El Nuevo Federalismo intenta conciliar a los anteriores (el dual con el cooperativo), para algunos es una variante del federalismo cooperativo, se llama así por Nixon y por Reagan, quien lo llamó así a principios de los ochenta, bajo una fórmula que contiene los siguientes elementos:

Una descentralización funcional de las dependencias federales en favor de los órganos locales y municipales; 2. Descentralización del poder de tomas de decisiones, de responsabilidades y de funciones a entes locales y municipales; 3. Mejor y más justa distribución de los ingresos fiscales federales a las esferas locales; 4. La

regulación por el Poder Federal del sistema de provisión de servicios (Cárdenas Gracia, 1996: 198).

La naturaleza del Estado Federal lleva implícita la idea de una distribución del poder político entre sus elementos: “El espíritu que anima a la distribución de competencias está demostrado por la intención de conjuntar distintas responsabilidades dentro del espacio político en el que se asientan los dos elementos integrantes del Estado federal, pero que en todo caso estarán condicionadas por fenómenos multifactoriales” (Armenta, 2010: 83).

La clasificación de competencias entre Federación y Estado, en cuanto a sus materias, son: 1. Materias exclusivas para la Federación; 2. Materias exclusivas para los estados; 3. Materias de competencia compartida; y 4. Materias concurrentes (Armenta, 2010).

Javier Pérez Royo (2000), sobre el tema de competencia, límites y alcances, establece: por lo general, la tendencia en todos los Estados Federales ha sido una tendencia a la ampliación de los poderes de los estados miembros. Pero el mecanismo constitucional de distribución de competencias suele ser el de poderes enumerados a favor de la Federación y poderes residuales a favor de los estados miembros.

La característica esencial del Estado Federal consiste en la distribución de competencias que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y los estados. Siempre, esta distribución la señalará la Constitución Federal, ordenamiento fundamental tanto para los Poderes federales como para los estados. Otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias en favor de los estados, son iguales para todos ellos. Esta igualdad permite el equilibrio entre la unión y los estados. El reparto de competencias, columna vertebral del Federalismo, resulta un problema complejo; y lo es, por el hecho de que se van a operar facultades para la Unión Federal y para los estados particulares, en un mismo espacio político: el territorio nacional. En este mismo espacio político coexisten los ordenamientos locales y un ordenamiento federal.

En los países que han adoptado el Federalismo, la distribución de competencias tendrá que ser siempre a través de la Constitución Política, para así asegurar un futuro control de la constitucionalidad, y garantizar su cumplimiento, dada la rigidez constitucional que obliga toda constitución escrita. El Estado Federal, previó un pacto para concertar intereses políticos opuestos. El federalismo es la forma estatal que más se ha acercado a resolver el problema de cómo conciliar la libertad de los gobernados con la autoridad de los gobernantes (López, 1996: 31).

El Federalismo será entendido para los fines de este trabajo como una forma de organización y un proceso por el cual se genera una alianza entre comunidades con características distintas, para integrarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes, respetando su pluralidad (Camps, Botella y Trillas, 2016), que es caracterizado como un método de gobernanza (Gaudreault-DesBiens, 2004) que reconoce la complejidad política y socio-cultural, y para que funcione de manera correcta debe ser apoyado por actores gubernamentales y la sociedad civil comprometida.

En México, lo local se convierte en un espacio privilegiado de la lucha política; desde 1989, las elecciones estatales y municipales han modificado la distribución del poder, con el federalismo como telón de fondo, la recuperación de las instituciones políticas regionales habla de una verdadera redistribución regional del poder que está en la base misma. En España, el modelo federal se presenta como un “Estado de

las Autonomías”: es un caso particular que presenta características federales, pero sin llegar a ser una federación. Efectivamente, España está altamente descentralizada en términos ejecutivos y legislativos, aunque con la mayoría de competencias concurrentes o compartidas, hay dos niveles de gobierno en sentido federal (estatal y regional), existe una cámara territorial (Senado), existe un Tribunal Constitucional (TC)” (Sanjaume-Calvet, 2015: 162). Ferran (2007) propone 4 ejes centrales para exhibir los niveles de federalismo, éstos son: 1) uninacional-plurinacional, 2) unitario-federalismo, 3) simetría-asimetría y 4) centralización-descentralización, este último puente es central para entender las Juntas Auxiliares de Puebla y las Juntas Distritales de Madrid, es por ello que en el apartado siguiente se aborda la descentralización y la desconcentración para puntualizar estos términos y dar claridad a los procesos en los que están inmersos las Juntas Auxiliares y las de distrito.

3. Descentralización y desconcentración

La descentralización y la centralización son dos procesos opuestos que tienen como fin la organización administrativa: la centralización propone que la mejor forma de organizar un territorio y mantenerlo cohesionado es mediante un poder que se ejerce desde un punto geográfico (“la capital”), brindando con ello unidad territorial para todo el territorio, con ello estiman que la unidad territorial está asegurada y la administración funciona de manera más coherente (Arocena, 1995). La posición centralista presupone que los territorios son homogéneos; o bien, que desde el centro se pueden equilibrar las diferencias y dar respuestas más rápidas a las necesidades de los territorios; sin embargo, el desarrollo local y los nuevos modelos de gestión pública plantean la necesidad de descentralizar los procesos de toma de decisiones.

“La descentralización es un proceso de transformación que, de manera particularmente importante, incide en la articulación dada entre Estado y sociedad, como resultado del reconocimiento de que la concentración de facultades, atribuciones y funciones en los aparatos del ejecutivo ha tendido a hacerse excesiva, con evidentes consecuencias negativas entre las que destacan la rigidez en la capacidad de respuesta de la administración pública ante nuevas demandas o la satisfacción de las ya existentes” (Almada, 1986: 53).

De acuerdo con Von Haldenwang (1990), existen tres formas de descentralización: la administrativa, que comprendería tanto la desconcentración territorial y funcional, como la delegación a agencias semiestatales; la descentralización política, que sería la transferencia de competencias a organizaciones territoriales y funcionales políticamente autónomas; y la descentralización económica, que equivaldría a privatización, sin embargo, ésta última ya no se usa como forma de descentralización, y ahora se usa la descentralización fiscal.

Mardones (2008) define descentralización como un conjunto de reformas dirigidas a la transferencia de responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos subnacionales autónomos. Por su parte, Iván Finot (1999) considera que la descentralización política y territorial consiste en empoderar a las comunidades territoriales subnacionales, en sus distintos niveles, para que a través de organizaciones democráticas territoriales puedan proveerse de sus respectivos

bienes públicos locales. La descentralización engloba el ámbito fiscal, administrativo y político, y permite la toma de decisiones por parte de actores locales.

La descentralización lleva implícita la capacidad de los organismos locales de administrarse; debido a esa transferencia de funciones, se generan mecanismos más participativos y menos burocráticos, sin embargo, tiene como límite o parámetro de acción el mantener el equilibrio entre lo local y lo nacional.

Los procesos de descentralización se han acompañado de procesos de desconcentración; sin embargo, es pertinente mantener claras las fronteras teóricas entre estos dos conceptos:

“La desconcentración es el mecanismo por el cual, la ley otorga, de forma regular y permanente, determinadas competencias a un órgano inferior que se encuentra en la misma entidad pública. Supone una dispersión objetiva de funciones y un sometimiento jerárquico al Poder Ejecutivo. La desconcentración se establece por una norma reglamentaria general, fundada en el principio de delegación de la distribución de funciones” (Gallo, 2011: 62).

La desconcentración busca dar respuesta a demandas sociales; sin embargo, está supeditada siempre al control jerárquico superior, por lo que se debe mantener clara su función dentro del orden administrativos, es conveniente no sobrevalorarla y tampoco infravalorarla (Almada, 1986). La sobreestimación se presenta cuando se considera a la desconcentración el canal por el cual se alcanzarán de manera gradual y controlada los objetivos de la descentralización y la desconcentración, que pueden ir acompañados; sin embargo, también se pueden generar procesos de desconcentración con el objetivo de evitar la descentralización, esto es justamente lo que se considera infravalorada, cuando se le analiza solo como un mecanismo de control central y se opone a la descentralización (Almada, 1986).

Jurídicamente, la diferencia entre descentralización y desconcentración es que los entes descentralizados tienen personalidad jurídica propia, patrimonio propio, tienen la facultad de administrarse a sí mismos, por lo que cuentan con una asignación de recursos. Los órganos desconcentrados, en cambio, carecen de personalidad jurídica propia y de patrimonio propio. La desconcentración tiene como ventajas que permite que se distribuya el poder y con ello acercar la administración a los territorios. “En cuanto a las desventajas, se considera que la desconcentración no opera una racionalización de recursos humanos y presupuestarios, y se pierde la unidad de criterios para resolver cuestiones administrativas” (Gallo, 2011: 64).

La descentralización está vinculada al Federalismo, como ya se describió. La descentralización existe cuando, dentro de la unidad estatal, los organismos particulares que la forman gozan de una organización propia fundada en el pacto (federal) que las une. “La descentralización política está fundada en el principio de la libertad de cada colectividad a regular su existencia de manera directa, tanto en la esfera de la comunidad particular como en la de la sociedad global” (Moya, 1975: 23). La descentralización permite mayor interacción entre la sociedad y el gobierno, siendo con ello base de la gobernanza que se analiza en el siguiente apartado. “La descentralización política que se da en un sistema federal establece una división de esferas que se autolimitan recíprocamente. Las prerrogativas del grupo nacional están forzadas a respetar las de la colectividad particular de tal manera que los dos niveles de aspiraciones se complementan sin contradecirse” (Moya, 1975: 23).

Recapitulando, la desconcentración implica asignar a órganos inferiores de la administración competencias decisorias que están sujetas a los órganos centrales, tal es el caso de las Juntas Auxiliares en el municipio de Puebla y de las Juntas Municipales de distrito en Madrid. Mientras que la descentralización implica que los órganos obtengan autonomía de gestión, quedando solo tutelados por los órganos superiores como entes con personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

4. Gobernanza, descentralización y desarrollo local

En este apartado se aborda la relación entre la gobernanza, la descentralización y el desarrollo local. Para Aguilar (2007), la gobernanza significa:

“El cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2007: 5).

Torres y Ramos (2008) señalan que la gobernanza se presenta como un concepto que permite integrar los procesos económicos, políticos y socio-culturales en un territorio, dando paso a la descentralización mediante el otorgamiento de capacidades de decisión a los actores locales, logrando con ello la capacidad de desarrollo. Por su parte:

“El desarrollo local debe ser entendido como un proceso político y social que resulta de la construcción democrática y la gobernanza. La democracia, como es sabido, requiere de la participación ciudadana en la toma de decisiones otorgando legitimidad al proceso, el cual, a través de las herramientas que ofrece la gobernanza, garantiza la equidad en el manejo consensuado de los recursos públicos en beneficio de las propias comunidades” (Miquel y Cazarín, 2017: 58).

La gobernanza y el desarrollo local son procesos que se presentan en un territorio. Saquet (2015) define al territorio como: “Una construcción social, histórica, relacional y está siempre vinculado a procesos de apropiación y dominación del espacio y, evidentemente, a las personas” (Saquet, 2015: 34), con ello se interpreta al territorio como un espacio vivo, el lugar en donde se presentan las relaciones socio-culturales de identidad que sedimentan a las sociedades. El territorio, por lo tanto, se presenta como: “Un conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales” (Revesz, 2009: 43). Es una construcción social que genera la identidad y que permite se generen proyectos de desarrollo desde sus actores locales.

La gobernanza se relaciona con la gobernabilidad: la gobernabilidad permite generar las condiciones de estabilidad dentro de los parámetros democráticos y la gobernanza mejora la eficiencia de las instituciones democráticas haciendo uso de la descentralización, de la participación ciudadana, de la gestión e implementación de políticas públicas: “Si los criterios de la buena gobernabilidad eran legitimidad, eficiencia y estabilidad, los criterios de la buena gobernanza son transparencia, participa-

ción y rendición de cuentas” (Revesz, 2009: 39). Mazureck (2009) puntualiza la importancia que se le ha dado a la gobernabilidad y la gobernanza en la estimulación del desarrollo local y nacional. La gobernanza está vinculada estrechamente al desarrollo. Kardos (2012) plantea que la gobernanza es la manera en que el poder es ejercido en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país.

La descentralización se ha dado como respuesta a estas demandas locales y “un tema central es el de construir una nueva visión del territorio, que permita identificar unidades territoriales que sean viables y sostenibles” (Revesz, 2009: 43). Si bien esto supone una mejora en la gobernabilidad, también presenta retos en los territorios; sin embargo, pese al reto de conciliar lo local y lo nacional, el traslado de competencias a territorios locales permite a éstos asumir un rol de gestor del desarrollo, porque el “desarrollo es local o no es” (Revesz, 2009: 71).

La gobernanza es la encargada de sentar las bases y las reglas para el comportamiento de individuos, organización y empresas, y con ello garantizar la dirección del proceso de desarrollo; así, se establece el valor de la gobernanza para el desarrollo en tres formas: su valor intrínseco, en cuanto que genera la participación social y política; un valor instrumental, puesto que permite a los ciudadanos expresar sus demandas a los gobernantes de forma que se genera una rendición de cuentas; y un valor constructivo, debido al involucramiento de la ciudadanía en la formación de la agenda pública, por lo que la gobernanza no solo permite dar respuestas a las necesidades sociales, sino que es esencial para definir dichas necesidades (González, 2009). Por lo tanto, el desarrollo local se apoya de la descentralización y de la gobernanza para configurar los territorios, puesto que éstas permiten a la comunidad que los habita definir sus necesidades y tomar las decisiones sobre sus proyectos de desarrollo.

5. Contextualización de las juntas auxiliares en el municipio de Puebla y las juntas distritales de Madrid

En este apartado de contextualiza (de forma jurídica-política) a las juntas auxiliares del municipio de Puebla³ y los distritos del ayuntamiento de Madrid,⁴ para ello, se hizo una revisión teórica del municipio. El municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y a la organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano: municipios, estados y federación (Rivera, 2009). Entre algunos de los elementos que están inmersos en la configuración del municipio está el de tener la potestad para su libre regulación administrativa de manera interna, dicho gobierno se denomina ayuntamiento. Quintana (2000) define al ayuntamiento como: el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio. La función del ayuntamiento es primordialmente de representación en la vida local, así como de decisión y de reglamentación.

³ El municipio de Puebla es la capital del Estado de Puebla, el estado de Puebla es uno de los estados que conforman los Estados Unidos Mexicanos, el municipio de Puebla tiene 1576259 millones de habitantes según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática de México, 2015.

⁴ Madrid es un municipio y ciudad de España, es la capital del Estado y de la Comunidad de Madrid. Madrid es el municipio más poblado de España 3 182 981 personas empadronadas, según el Instituto Nacional de Estadística de España, 2017.

El ayuntamiento se convierte en el gestor inmediato de todos los intereses de la comunidad local, integrado por un conjunto de funcionarios públicos, quienes de manera indispensable deben estar enfocados en la regulación de las actividades o servicios generales dirigidos al municipio.

En México, los municipios están regulados por la Constitución Política, en el numeral 115. En el artículo 115 constitucional se observan, de manera resumida, según Ubiarco (2009), las siguientes características:

“El municipio se gobierna por un ayuntamiento, el cual surge de una elección popular directa. b) No se admite la existencia de ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado de la federación. c) Los municipios tienen personalidad jurídica. d) Los municipios manejan su propio patrimonio, bajo reglas legales. e) Los ayuntamientos tienen facultades para aprobar: los bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de sus jurisdicciones, de acuerdo a las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados. f) Tienen a su cargo ciertas funciones y servicios públicos. g) Los municipios administran libremente su hacienda. h) La hacienda de los municipios se forma por rendimientos de bienes que les pertenezcan, contribuciones e ingresos que determinan las legislaturas de los Estados. i) La federación contribuye con participaciones federales, que son determinadas en última instancia por las legislaturas de los estados. j) Los municipios tienen algunas facultades para estructurar su desarrollo urbano, uso de suelo, y reservas ecológicas. k) El presidente municipal tiene a su mando a la policía preventiva, pero en casos especiales de seguridad, estará a cargo del gobernador estatal” (Ubiarco, 2009: 161-162).

El ayuntamiento gobierna, tiene a su mando directo a la totalidad de las dependencias administrativas. El gobierno municipal, al ser indivisible, solo lo podrá ejercer el ayuntamiento como órgano colegiado. En el ayuntamiento no se da una división de poderes.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se establece que:

“El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Las elecciones de los Ayuntamientos se efectuarán el día y año en que se celebran las elecciones federales para elegir Diputados al Congreso General. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado” (art.102, CEP).

En el numeral 105 de esta carta magna se establece que la administración pública municipal será centralizada y descentralizada, y estará sujeta a tres disposiciones: primero, los ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales y serán presididos por el primer regidor, que es el Presidente Municipal; la segunda disposición establece que se pueden establecer las entidades que se juzguen convenientes para realizar los objetivos de la administración municipal, este apartado abre la puerta para que después en la Ley Orgánica Municipal se establezca la figura de las juntas auxiliares;

y la tercer disposición establece las facultades del ayuntamiento para expedir los bandos de policía y gobierno.

Las juntas auxiliares en Puebla son un órgano de apoyo del ayuntamiento, que permiten organizar y administrar a las comunidades. Leal (2011) establece:

“La figura de juntas auxiliares está arraigada como forma primaria de gobierno dado que la circunscripción territorial, en lo general, corresponde a asentamientos originales de los pueblos indígenas o a procesos de población claramente identificados, a diferencia del municipio que desde la colonia fue diseñado con la perspectiva de control” (Leal, 2011: 1).

El municipio de Puebla tiene diecisiete juntas auxiliares que se enumeran a continuación: La Resurrección, La Libertad, Ignacio Zaragoza, Ignacio Romero Vargas, San Baltazar Campeche, San Andrés Azumiatla, San Pablo Xochimehuacán, San Miguel Canoa, San Jerónimo Caleras, Santo Tomás Chautla, Santa María Xonacatepec, Santa María Guadalupe Tecola, San Sebastián de Aparicio, San Pedro Zacachimalpa, San Felipe Hueyotlipan, San Francisco Totimehuacán y San Baltazar Tetela (Miquel y Cazarín, 2018). Las Juntas Auxiliares en el municipio de Puebla tienen su fundamento legal en la Ley Orgánica Municipal, en su Capítulo XXVII. En la tabla 1 se muestra de manera esquemática cómo están reglamentadas, y se compara con la reglamentación de los distritos de Madrid.

Tabla 1. Cuadro comparativo de la configuración jurídica de las juntas auxiliares en el municipio de Puebla y los distritos de la ciudad de Madrid

	Juntas Auxiliares en el municipio de Puebla	Distritos de la ciudad de Madrid
Naturaleza jurídica	Órganos desconcentrados de la administración municipal.	Divisiones territoriales dotados de órganos de gestión desconcentrada.
Órganos internos	Presidente auxiliar y cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes.	La Junta Municipal del Distrito. - El concejal-presidente. - El gerente del Distrito - El Consejo Territorial del Distrito.
Elección	Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público. El Congreso del Estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección. Las Juntas Auxiliares serán elegidas el cuarto domingo del mes de enero del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el segundo domingo del mes de febrero del mismo año.	1. El número de miembros de la Junta Municipal del Distrito lo determinará el Pleno del Ayuntamiento al inicio de cada mandato. Su distribución entre los grupos políticos se realizará en proporción a su representación en el Pleno. 2. La Junta Municipal del Distrito tendrá la siguiente composición: a) El concejal-presidente. b) Un vicepresidente que será designado libremente por el alcalde. c) Los vocales, nombrados, entre concejales y vecinos, por el alcalde a propuesta de los grupos políticos.

	Juntas Auxiliares en el municipio de Puebla	Distritos de la ciudad de Madrid
Principales funciones	<ul style="list-style-type: none"> a) Remitir al Ayuntamiento, el proyecto de presupuesto de gastos del año siguiente; b) Ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de las funciones que le encomiende; c) Colaborar con el ayuntamiento para que se procure la seguridad y el orden público del pueblo; d) Gestionar ante el Ayuntamiento la construcción de las obras de interés público e) Nombrar, a propuesta del presidente de la Junta, al secretario y tesorero. f) Fomentar las actividades deportivas, culturales y educativas, g) garantizar el funcionamiento de las ventillas h) Impulsar los programas en favor de las personas con discapacidad, niñas y niños, mujeres y personas adultas mayores. i). Preservar las lenguas originarias, conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad propios de los Pueblos Indígenas y gestionar ante el Ayuntamiento, los recursos económicos necesarios para este propósito. 	<p>Los órganos de los Distritos ejercerán funciones en cualquier materia de competencia municipal que sea delegada por el alcalde, la Junta de Gobierno Local u otros órganos municipales y, entre otras, en las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Movilidad y Transportes. b) Obras y Vías Públicas. c) Parques y Jardines. d) Calidad y Evaluación Ambiental. e) Licencias y Autorizaciones. f) Disciplina Urbanística. g) Salud, Consumo y Comercio. h) Servicios Sociales. i) Cultura, Educación, Juventud y Deportes. j) Seguridad. k) Sanciones Administrativas. l) Autorización de Matrimonios Civiles. m) Recursos Administrativos.

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla y el Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid y Ley reguladora de las bases del Régimen Local de España.

En España, el modelo político parte de la constitución de 1978, que supuso el paso a la democracia. En su artículo 137 se establece que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137, CE). La Constitución garantiza la autonomía de los municipios, y que éstos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto (art. 140, CE).

El Ayuntamiento de Madrid está regulado por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LBRL), de abril de 1985, misma que fue modificada en 2004 por la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) 1, esta ley dispone “un nuevo régimen orgánico y de funcionamiento de los “municipios de gran población”. Dos son las notas más claramente definitorias de este nuevo régimen: una distinción más nítida entre el “gobierno” y la “administración” municipales; y un nuevo reparto de poder en el Ayuntamiento” (Velasco, 2004: 10). La ley

introduce dos nuevos títulos en la LRBRL: el título X referente al régimen de organización de los municipios de gran población; y el título XI que establece la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias.

El título X de la LRBRL, en su numeral 121, determina “un régimen orgánico específico para los municipios con población superior a los 250.000 habitantes, las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes, los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de instituciones autonómicas y los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales, si bien en los dos últimos casos se exige que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes” (art. 121, LRBRL). En materia de los distritos se señala en el artículo 24:

“1. Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. 2. En los municipios señalados en el artículo 121 será de aplicación el régimen de gestión desconcentrada establecido en el artículo 128” (LRBRL).

El artículo 128 establece que los ayuntamientos deben crear distritos como divisiones territoriales:

“Dotados de órganos de gestión desconcentrada, que servirán para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio. 2. Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, (...), así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto. 3. La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal” (art.18, LRBRL).

La ciudad de Madrid también se encuentra regulada por la Ley 22/2006 de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM), en materia de los distritos en el artículo 22, establece lo siguiente:

“1. El Pleno deberá crear Distritos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión de la ciudad. 2. La Presidencia del Distrito corresponderá en todo caso a un concejal” (LCREM).

Los distritos de Madrid son divisiones territoriales que están dotados de órganos de gestión, con el Plan General de Ordenación Urbana (POU) de 1985, cuyo objetivo era descentralizar la gestión municipal, y donde se acuerdan los 21 distritos que ahora tiene Madrid, los cuales son: Centro, Moncloa-Aravaca, San Blas-Canillejas, Arganzuela, Barajas, Carabanchel, Chamartín, Chamberí, Ciudad Lineal, El Pardo-

Fuencarral, Hortaleza, Latina, Moratalaz, Puente de Vallecas, Retiro, Salamanca, Tetúan, Usera, Vicálvaro, Villa de Vallecas, Villaverde. Los distritos se encuentran regulados por el Reglamento Orgánico de los Distritos de la Ciudad de Madrid; en la tabla 1 se describe dicha regulación y se compara con la organización de las Juntas Auxiliares del municipio de Puebla.

La naturaleza jurídica de las juntas auxiliares señala que son órganos desconcentrados del ayuntamiento que dependen de la Secretaría de Gobernación, y están sujetas a la administración pública municipal. Los distritos de Madrid se establecen como divisiones territoriales dotados de órganos de gestión desconcentrada, lo que implica que tanto las juntas auxiliares como los distritos de Madrid son órganos desconcentrados; sin embargo, su funcionamiento es muy distinto y sus transformaciones también, pues en Puebla se hizo en 2013 una reforma a la Ley Orgánica Municipal que transformó a las juntas auxiliares de órganos de gobierno a órganos desconcentrados de la administración pública municipal, lo que trajo consigo la pérdida de facultades y con ello su papel real de gobierno en la comunidad. En cuanto a las obligaciones y atribuciones de los presidentes auxiliares, la Ley Orgánica Municipal se reformó en su artículo 231; en la fracción I de la Ley ya citada, señalaba que el Presidente Auxiliar debía procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública, informando al ayuntamiento sobre sus deficiencias.

“Esta fracción, a partir de la reforma, señala que debe procurar la debida prestación de servicios que le haya delegado el ayuntamiento e informar sobre su cumplimiento. Este significó que, en la Ley municipal anterior a la reforma, los presidentes auxiliares eran los encargados de procurar los servicios públicos y vigilar la administración pública en su junta auxiliar, conformando así una función de gobierno, mientras que ahora a partir de la reforma son solamente los encargados de prestar los servicios que el ayuntamiento le delegue, de donde se desprende el retiro de la función del registro civil y posterior regreso, que se analizará más adelante” (Miquel y Cazarín, 2018).

En Madrid, con la entrada en el ayuntamiento del grupo “Ahora Madrid”, se planteó la necesidad de un reequilibrio territorial, para lo cual se plantearon tres ejes:

“Descentralización política, otorgando mayores capacidades ejecutivas y de decisión a los distritos, con la creación del Consejo Coordinador de los Distritos, incorporando a sus concejales a la Junta de Gobierno, y sobre todo poniendo en marcha los Foros Locales, el nuevo instrumento para la participación ciudadana y la gobernanza del territorio, que da más poder a los vecinos y entidades(...). Descentralización económica, incrementando el presupuesto de los distritos y su capacidad de decisión y sobre todo poniendo en marcha el Fondo de Reequilibrio Territorial (FRT) (...) Desconcentración administrativa, con la aprobación de una nueva estructura organizativa de los distritos y el traspaso progresivo de competencias (deportes, convenios, zonas verdes, obras, actos en vía pública,..) avanzando hacia ese Ayuntamiento de proximidad” (Díaz, 2018: 1).

Con ello se camina hacia la descentralización, dotando de mayor capacidad a los distritos; mientras que en las juntas auxiliares se les reducen facultades y se

implementó la reforma para convertirlas en órganos supeditados a la administración central.

En cuanto a los órganos internos, las juntas auxiliares no tienen un órgano interno parlamentario que permita la discusión de las distintas fuerzas políticas al interior de la junta, sumado a que el presidente auxiliar que, a diferencia de los concejales presidentes de los distritos, sí es electo por el voto popular, y pasa a estar supeditado al gobierno municipal y no tiene capacidades de decisión. En ambos casos, los órganos internos tienen funciones delegadas por el alcalde, y si se revisan son parecidas, la diferencia radica en que en Puebla se hizo una reforma que limitó las facultades de los presidentes auxiliares que son electos por el voto del pueblo, y en Madrid se está trabajando para dotar de mayor independencia a los distritos y sus órganos internos.

En el siguiente apartado se analiza, a través de la mirada de las autoridades auxiliares del municipio de Puebla y de los concejales-presidentes de los distritos de Madrid, los efectos de estos órganos desconcentrados en la gobernanza y gobernabilidad, estableciendo los pros y contras de la reforma en materia de Juntas Auxiliares tomando como ejemplo la ciudad de Madrid.

6. Impactos de la desconcentración en la gobernanza y la gobernabilidad

Para analizar los efectos de la desconcentración y descentralización en la gobernanza y la gobernabilidad en la ciudad de Madrid, se realizaron entrevistas semiestructuradas a seis concejales de la ciudad de Madrid, mismas que se realizaron entre el 24 de septiembre al 29 de octubre de 2018. Los concejales entrevistados son: Mauricio Valiente Ots (Distrito de Chamartín), Pablo César Carmona Pascual (Distritos de Salamanca y Moratalaz), Jorge García Castaño (Distrito Centro), Guillermo Zapata Romero (Distritos Fuencarral-El Pardo y Villaverde), Montserrat Galcerán Huguet (Distritos Tetuán y Moncloa-Aravaca) y Yolanda Rodríguez Martínez (Distritos Ciudad Lineal y Hortaleza). Para el municipio de Puebla se entrevistaron a doce presidentes auxiliares de las siguientes juntas: La Resurrección, La Libertad, Ignacio Zaragoza, Ignacio Romero Vargas, San Jerónimo Caleras, Santo Tomás Chautla, Santa María Xonacatepec, Santa María Guadalupe Tecola, San Sebastián de Aparicio, San Pedro Zacachimalpa, San Felipe Hueyotlipan y San Francisco Totimehuacán. Por cuestión de preferencias de los entrevistados no se usarán sus nombres, por lo que se mencionarán por número, el número se les asignó de acuerdo a las fechas de sus entrevistas, mismas que ocurrieron entre agosto de 2017 a marzo de 2018, una parte de los resultados ya fueron analizados en el artículo titulado “Impactos jurídico-políticos de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de juntas auxiliares realizada en 2013”.⁵

Para los seis concejales entrevistados, la desconcentración distrital ha sido muy complicada debido a la estructura muy centralizada de la ciudad de Madrid. La desconcentración en los distritos tiene “Un impacto grande, aunque paulatino ya que el proceso es muy lento y ha sido positivo” (Rodríguez, comunicación personal, 10 de octubre 2018). Los concejales coinciden en que el impacto más palpable del proceso de desconcentración es el aumento de las competencias delegadas a los distritos y la

⁵ Miquel y Cazarín (2018). En revisión en la revista IUS México.

posibilidad de que se incluya la participación ciudadana para la toma de decisiones, lo que acerca al ayuntamiento con la ciudadanía.

En el caso de la ciudad de Puebla, los entrevistados coinciden en que la reforma que convirtió en órganos desconcentrados a las juntas auxiliares, ha impactado políticamente, porque como se describió en la parte anterior: los presidentes son electos por voto popular, pero ya no tienen responsabilidades de gobierno y el proceso político en Puebla es contrario al proceso de descentralización que se está buscando en Madrid. Al respecto, los presidentes entrevistados coinciden en que la reforma que los convirtió en órganos desconcentrados ha tenido impactos negativos al interior de las juntas auxiliares, “nos han quitado un poquito de jerarquía en nuestras juntas auxiliares por qué, porque como ya somos desconcentrados (...) les cuesta mucho trabajo a los ciudadanos entender que nosotros ya no tenemos tanta facultad para poder apoyarlos en muchos temas sí, y que a veces, el mismo gobierno municipal o estatal pues también no tienen esa apertura (...) y darle solución a nuestros ciudadanos” (presidente municipal 4, comunicación personal, 5 de septiembre de 2017).

Como ya se explicó en el apartado anterior, la descentralización es uno de los ejes centrales de la actual administración del municipio de Madrid, los concejales consideran que la descentralización política y económica en los distritos es viable:

“Si es viable, digamos que la parte de la arquitectura institucional la tenemos bastante avanzada yo creo que nos queda una parte importante que es de racionalización de la política de contratación, la política de contrataciones es la sangre en las venas de un ayuntamiento como este y estaba también muy centralizada ahora estamos dando instrumentos de contratación muy potentes a los distritos que van a empezar a lo largo de estos años y eso va a hacer que las principales competencias digamos en lo que tiene que ver con la escena urbana, lo que ve una persona cuando sale de casa y va por la calle ya estén en los distritos (...), el mantenimiento y reforma de las zonas verdes ya lo van hacer los distritos, la gestión con mucha más autonomía de los centros culturales ya la van hacer los distritos, la programación de las actividades deportivas, en ese sentido las partes fundamentales que tiene que ver con la cercanía de la gente van a estar en los distritos” (García, comunicación personal, 3 de octubre de 2018).

Los entrevistados señalan que la descentralización ha sido más lenta de lo esperado porque tiene dificultades normativas: “Se requiere dotar de personalidad suficiente y eso por la normativa del conjunto del Estado es muy difícil, es más sencillo centralizar que descentralizar” (Valiente, comunicación personal, 17 de octubre de 2018), y dificultades presupuestales y de personal; sin embargo, están convencidos “que es perfectamente posible, hay que organizarlo, hay que coordinarlo, hay que prepararlo bien no es fácil, no es sencillo”. (Zapata, comunicación personal, 24 de septiembre de 2018).

La afirmación del concejal Mauricio Valiente se puede aplicar al caso del municipio de Puebla “es más fácil centralizar”, así lo perciben los presidentes auxiliares quienes manifestaron que:

“La institución auxiliar corre peligro puesto que no tiene sentido que sean electos por la población y después no puedan tomar decisiones y no tienen recursos públicos que ejecutar. La gobernanza por tanto como una forma de participación de los

ciudadanos ha quedado mermada puesto que tanto las autoridades como los ciudadanos de las juntas auxiliares dependen de las decisiones que se toman en el ayuntamiento. Por ello coinciden todos en que están limitados y que como gestores no pueden ayudar a la población, “han mermado la capacidad de autoridad y de gobierno” (presidente auxiliar 9)” (Miquel y Cazarín, 2018: 25).

La descentralización otorga mayores capacidades ejecutivas y de decisión a los distritos, las ventajas que los concejales mencionan es que ha fortalecido la gobernanza al interior de los distritos y en el conjunto de la ciudad. La toma de decisiones permite la participación de actores locales al interior de los distritos y la capacidad de respuesta por parte de los distritos a las demandas ciudadanas ha fortalecido la gobernabilidad: “Todo eso es posible si tú tienes una administración que es cercana sino pues la administración se queda en la pura gestión y se genera mucha distancia (...) con los vecinos” (Carmona, comunicación personal, 2 de octubre de 2018).

Los concejales establecen como un reto central de la administración el equilibrar la ciudad, y para ello el trabajo que se haga de los sitios es crucial. Están convencidos que la descentralización permitirá a los distritos tener más capacidad de actuación y poder para intervenir de una forma más certera en los problemas de desequilibrio social: “Esta política de descentralización tiene que ver con el reequilibrio, sino tiene que ver con el reequilibrio no tiene sentido, tiene que ver con que los distritos del sur y sureste deben tener mayor presupuesto, más capacidades, más equipamiento y más inversiones” (García, comunicación personal, 3 de octubre de 2018).

Las juntas auxiliares no tienen asignado recurso propio: el presidente auxiliar y sus colaboradores reciben un sueldo fijo por parte del ayuntamiento. “No hay un presupuesto asignado, aunque hay un presupuesto que manda tesorería para el personal que trabaja ahí y solamente cubre esto. El resto del presupuesto, es un presupuesto que se tiene que bajar (...) y ya el ayuntamiento es el que baja las gestiones” (Presidente 3, 30 de agosto de 2017). Los presidentes auxiliares ya no pueden ejecutar ningún recurso, ellos hacen gestiones para las necesidades de la Junta Auxiliar y el Ayuntamiento hace el resto. Los 12 presidentes auxiliares coinciden en que el presupuesto asignado a las juntas auxiliares no es suficiente y que los deja imposibilitados para realizar cualquier acción, debido a que dependen de lo que el ayuntamiento determine. Al año, el ayuntamiento les otorga un millón de pesos de presupuesto participativo y cada junta auxiliar en una sesión pública decide en qué se va a usar. “Pues a lo mejor a todos nos asignan un millón de pesos, pero no nos dan el dinero, nos dan en materiales, se hacen reuniones para que los vecinos digan pues queremos estas calles de adoquín o estos drenajes o estas banquetas” (Presidente auxiliar 11, comunicación personal, 16 de Febrero de 2018).

El presupuesto en los distritos ha crecido, el presupuesto asignado aun no es coherente con las necesidades de reequilibrio territorial: “nosotros llevamos en el programa (de campaña) que subiríamos el presupuesto de los distritos en unos veintitantos, nos hemos quedado en el 12 o 13 por ciento, teníamos que haber aumentado el presupuesto de los distritos” (Galcerán, comunicación personal, 29 de octubre). Los concejales entrevistados están conscientes que se avanzó en materia de reequilibrio y que el presupuesto ha crecido para ser ejecutado en las juntas distritales; sin embargo, aún se podría hacer mucho más por los distritos. La ciudad de Madrid es “una ciudad muy segregada y con mucha desigualdad” (Zapata, comunicación personal 24 de septiembre de 2018). Por su parte, los presidentes auxiliares están convencidos

que el presupuesto asignado a las juntas por la vía de presupuesto participativo a razón de un millón de pesos no cubre las necesidades de la población:

“Yo quisiera que haya muchos más beneficios para comunidad no, que nos dieran por ejemplo beneficio no de junta auxiliar, sino de municipio, para que los propios recursos nosotros los manejáramos, y esas entradas pues nosotros las tenemos que administrar y ya tenemos que hacer más obras, sin fuerza de que nosotros le estuviéramos pidiendo al municipio” (presidente auxiliar 7, comunicación personal, 5 de octubre de 2017).

Como está descrito, los concejales de Madrid son designados por la alcaldesa a diferencia de los presidentes auxiliares de Puebla, quienes son electos por voto popular. Los concejales, durante la entrevista, señalaron que si bien son designados por la alcaldesa ellos decidieron en qué distrito o distritos serían concejales presidentes. Esta decisión obedece al conocimiento que ellos tienen de los distritos en el caso de los concejales de Montserrat Galcerán, Jorge García, Mauricio Valiente, que viven o vivieron en los distritos que eligieron. Los concejales de Yolanda Rodríguez, Guillermo Zapata y Pablo Cesar Carmona conocen bien los distritos en los que son concejales.

Los concejales no coinciden en su posición con respecto a la forma en que se designa a los concejales presidentes de los distritos, la propuesta de “Ahora Madrid” es que los concejales distritales se elijan de forma directa en los distritos; sin embargo, de manera particular, los concejales expresan sus inquietudes con respecto a este modelo: la concejala Montserrat Galcerán considera que la elección de los concejales debe ser directa en los distritos y además debe dejar de lado a los partidos políticos: “los partidos políticos tienen monopolizadas las elecciones” (Galcerán, comunicación personal, 29 de octubre de 2018); Jorge García cree que el distrito debe ser gobernado por el partido que gana el distrito, sin embargo, esto generaría pluralidad en los distritos y complicaría la gobernabilidad para el partido en el ayuntamiento, para que funcione: “Se requiere un cambio de cultura política muy fuerte en Madrid” (García, comunicación personal, 3 de octubre de 2018); Pablo Cesar Carmona coincide con Montserrat y Jorge en cuanto a que la elección debería ser directa en cada distrito: “Debería haber elecciones de representantes en cada uno de los distritos y que esos distritos tuviesen mayor autonomía” (Carmona, comunicación personal, 2 de octubre de 2018); Yolanda Rodríguez considera que es un método que podría mejorarse; Mauricio Valiente señala que es un método correcto: “Yo creo en la descentralización pero no es un valor absoluto también tiene que haber una homogeneidad en el conjunto de políticas de la ciudad” (Valiente, comunicación personal, 17 de octubre de 2018); Guillermo Zapata considera que los vecinos deberían elegir directamente al concejal para garantizar mayor autonomía a los distritos: “Creo que los sistemas en donde los electos están elegidos de manera directa suelen deberse más a sus votantes que al partido o por lo menos tienen esa tención” (Zapata, comunicación personal 24 de septiembre de 2018).

Los presidentes auxiliares coinciden en que su forma de elección es la correcta, pues permite la participación de la comunidad y además como se forman planillas se busca dejar fuera a los partidos políticos, si bien hay militantes de partidos en la formación de las planillas, la ciudadanía vota por quienes conoce: “Aquí todos forman su planilla (...) aquí casi todo el mundo o la mayoría nos conocemos, y aquí el

pueblo decide a ver quién, ve que sea más honesto más responsable más serio y más asiduo a gestionar obras porque también debe de trabajar” (presidente auxiliar 5, comunicación personal, 7 de septiembre de 2017); sin embargo, advierten que deben ser electos por el voto del pueblo y después quedar limitados por el ayuntamiento, por lo que insisten en que ya no se les retiren funciones.

Recapitulando, los concejales encuentran retos importantes a la descentralización de los distritos, y entre estos retos existe uno que es constante en las entrevistas y tiene que ver con la posibilidad de contratar personal por parte de los distritos o del ayuntamiento que se vaya a los distritos:

“Normalmente las ciudades han hecho su proceso de descentralización creciendo en personal, nosotros estamos haciendo un proceso prácticamente perdiendo personal porque tenemos una ley de estabilidad del gobierno central que nos presiona en ese sentido y no nos deja contratar personal con lo cual está siendo muy complicado” (García, comunicación personal, 3 de octubre de 2018).

El personal con que cuentan los distritos es insuficiente y con las jubilaciones las plazas quedan congeladas y se pierde personal: mientras más funciones se designan a los distritos más necesario es el personal; sin embargo, esto depende del gobierno estatal y por lo tanto deja al ayuntamiento sin la posibilidad de actuar. Esto es muestra de que el pacto federal en Madrid no es potente debido a que, como lo señalan los concejales Jorge García, Pablo Cesar Carmona y Mauricio Valiente, la ciudad está muy centralizada y depende en buena medida de las decisiones del Estado Central. Sumado a la falta de personal se encuentra el problema de los grandes contratos:

“Tú puedes descentralizar competencias, presupuesto pero hay una serie de grandes contratos, que cada vez son más grandes en las administraciones tanto en duración como en extensión que duran más tiempo nosotros hemos estado toda la legislatura con un contrato de áreas verdes que hizo el gobierno anterior y que acaba hasta 2022 y ese contrato es para toda la ciudad, ese no es descentralizado entonces a la hora de descentralizar se debe pensar muchísimo en la política de contratación, los distritos deben tener instrumentos de contratación muy fuertes y también al contrario que tu descentralices la política de contratación no debe hacer diferentes tarifas, debes seguir pensando en las economías de escala, que permitan que haya una coherencia en toda la ciudad” (García, comunicación personal, 3 de octubre de 2018).

7. Conclusiones

Si bien los distritos de Madrid y las juntas auxiliares del municipio de Puebla son órganos desconcentrados del ayuntamiento, se puede precisar que en Madrid se está trabajando para fortalecer su desempeño, con la descentralización planteada en la actual administración; se están llevando facultades a los distritos que son los que conviven cara a cara con la ciudadanía, este proceso tiene retos importantes por vencer como ya se señalaron, pero:

“Es importante una reflexión sobre la desconcentración y la descentralización en la medida en que cualquier tipo de democracia que quiera avanzar hacia paráme-

tros más abiertos e inclusivos y de participación ciudadana si se quiere estar más cerca de los problemas de los vecinos y de las vecinas tiene que saber desconcentrar el poder, es decir que democracia es igual a la máxima dispersión del poder institucional y a la mayor colaboración y participación posible de la ciudadanía y para eso es fundamental que la toma de decisiones y la gestión este lo más descentralizada posible sino es muy complicado porque la administración pública se convierte en una entidad un poco abstracta y poco cercana a los vecinos” (Zapata, comunicación personal, 24 de septiembre de 2018).

La descentralización no es la respuesta a todos los problemas de la administración local, pero permite que se generen mayores mecanismo de participación, la desconcentración tiene en su contra que los órganos quedan supeditados al control jerárquico superior; en el caso de Puebla, las Juntas Auxiliares han quedado limitadas en su actuar y dependen completamente del ayuntamiento, lo que les supone retos debido a que dependen de factores externos como el partido político que esté gobernando el ayuntamiento, la voluntad del propio alcalde y el presupuesto que se les decida asignar por vía del cabildo: “En las entrevistas todos coincidieron en que si su relación con el presidente municipal y los secretarios es buena pueden gestionar más obras y más beneficios para sus comunidades, pero en caso contrario, se quedan solo con el millón de presupuesto participativo” (Miquel y Cazarín, 2018). En el caso de Madrid, la desconcentración ha permitido de manera gradual ir alcanzado los objetivos de la descentralización; pero en el caso de Puebla está siendo un obstáculo.

La gobernanza y la gobernabilidad estimulan el desarrollo local y nacional; para que se presenten estos procesos se requiere un pacto territorial y social, que responda a las demandas locales y a su diversidad (Mazurek, 2009). En Madrid, los concejales coinciden en que el proceso de descentralización es lento y tiene retos importantes, pero que entre las ventajas más palpables se encuentra la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones:

“La comunicación administración ciudadanos, eso es básico un alcalde puede ser muy abierto pero es imposible que atienda una ciudad grande en cada uno de los 21 distritos y 129 barrios es imposible, yo creo que un primer aspecto muy importante es que el presidente de la junta distrital es como el alcalde de barrio tiene una comunicación muy directa; dos la agilidad de la actuación de la administración en ámbitos donde se requiere esa agilidad buena parte de las competencias del ayuntamiento es en el ámbito cultural y deportivo y no en los grandes eventos sino en la promoción del deporte de base en la promoción de la cultura de base que es mucho más ágil hacer esa programación en un distrito que para el conjunto de la ciudad; tres creo que es una ventaja el nivel de conocimiento por ejemplo autorización de terrazas de veladores de los establecimientos de hotelería el conocimiento que tiene el técnico municipal de las calles de las dificultades que existen de los impactos negativos que puede tener una terraza a la hora de utilizarlo es mucho más directo en un distrito que en otro, esos impactos son realmente positivos” (Valiente, comunicación personal, 17 de octubre de 2018).

En Puebla la preocupación de los presidentes auxiliares es que los ciudadanos se sienten defraudados, ya que votan por una presidente auxiliar y después este presidente no tiene las facultades para resolver los problemas más urgentes de la pobla-

ción. Queda claro que en estas ciudades se está caminando en sentido opuesto con respecto a la organización municipal. El ayuntamiento de Puebla centraliza a las juntas auxiliares para generar mayor gobernabilidad, pero pierde de vista que la gobernabilidad, para que sea democrática, requiere de mayor participación y de procesos de gobernanza, lo que limita el desarrollo local de las juntas auxiliares; en Madrid, por otro lado, están repensando la designación de los concejales de distrito sabedores que una elección directa podría generar problemas de gobernabilidad.

La identidad de los distritos es importante, así como lo es la identidad de las juntas auxiliares, si bien las juntas auxiliares surgieron como pueblos originarios que después fueron absorbidos por el municipio,⁶ en ambos casos los procesos de gobernanza, gobernabilidad y desarrollo local, deben mantener una relación y permanece estrecha con las identidades comunales para que se fortalezcan.

Finalmente, el desarrollo local se apoya de la descentralización y de la gobernanza para configurar los territorios, puesto que éstas permiten a la comunidad que los habita definir sus necesidades y tomar las decisiones sobre sus proyectos de desarrollo, es por ello que en Puebla se requiere estudiar a fondo el modelo de desconcentración planteado para que en lugar de limitar la descentralización y la gobernanza, las impulse; y en Madrid siguen en la búsqueda de responder a los retos que tienen los distritos para lograr la descentralización económica y administrativa.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). *El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza*. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, Recuperado en: <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf> (Consultado, el 16 de enero de 2018).
- Almada, C. (1986). “Desconcentración y descentralización en México”, en *Revista de Administración Pública y Empresa Pública*, 67-68: 97-155.
- Armenta, L. A. (2010). *Federalismo*. México: Porrúa y UNAM.
- Arocena, J. (1995). “Descentralización e iniciativa, una discusión necesaria”, en *Nómadas*. Recuperado en: <http://0-search.proquest.com.cisne.sim.ucm.es.bucm.idm.oclc.org/docview/2046766051?accountid=14514> (Consultado, el 17 de septiembre de 2018).
- Camps, V, Botella, J. y Trillas, F. (2016). *¿Qué es el federalismo?* Madrid: Los libros de la Catarata.
- Cárdenas, J. F. (1996). *Una Constitución para la democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM.
- Díaz Méndez, A. (2018). “Descentralización y reequilibrio territorial de Madrid: Hacia un ayuntamiento de proximidad”. *Diario de Madrid*. 5 de febrero de 2018. Recuperado en: <https://diario.madrid.es/blog/2018/02/15/descentralizacion-y-reequilibrio-territorial-de-madrid-hacia-un-ayuntamiento-de-proximidad/> . (Consultado, el 16 de octubre de 2018)

⁶ Para mayor información de la historia de las juntas auxiliares revisar: Miquel Hernández, Montserrat y Cazarín Martínez, Angélica, “Gobernanza y desarrollo local: un estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela del municipio de Puebla, Pue”, *Revista Tla-melaua*, Y Miquel Hernández, Montserrat y Cazarín Martínez, Angélica, “Impactos jurídico-políticos de la reforma en la Ley Orgánica Municipal en materia de Juntas Auxiliares realizada en 2013”, *Revista IUS México*.

- Faya, J. (2004). *El federalismo mexicano, régimen constitucional del sistema federal*. México: Porrúa.
- Federación, P. J. (2006). *El federalismo*. México: SCJN.
- Ferran, R. (2007) “Federalismo, descentralización y pluralismo nacional. Teoría política y análisis comparado”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 4: 207-210.
- Finot, I. (2000). “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, 154 (2): 1-24.
- Galán, A. (2007). “Valoración general. La desconcentración territorial en los municipios: Los distritos”, en C. Prieto y A. Galán (coord.). *Los distritos: Gobierno de proximidad*. Madrid: Thomson y Ayuntamiento de Madrid, pp. 17-147.
- Gallo, P. (2011). “Descentralización y desconcentración: ¿Excepciones a la prorrogabilidad de la competencia?”, en *Revista de la Confederación Estudios de Derecho Administrativo Hispanoamericano*, 3, 2-11.
- Gaudreault-DesBiens, J. (2004). “Federalismo y democracia”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 17: 671-691.
- González, M. (2009). “Gobernanza, desarrollo y ayuda internacional. Una revisión de los debates actuales”, en H. Mazureck. (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Kardos, M. (2012). “The reflection of good governance in sustainable development strategies”, en *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 58: 1166-1173
- Leal, A. A. (11 de abril de 2011). *Juntas Auxiliares ¿Cuarto orden de gobierno o restitución de derechos originales?* La Quinta Columna.
- López, L. A. (1996). *La forma federal de Estado*. México: UNAM.
- Mardones, R. (2008). “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008)”, en *Eure-revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales – EURE*, 34 (102): 39-60.
- Mazureck, H. (2009). “Introducción gobernabilidad y gobernanza: El aporte para los territorios y América Latina”, en H. Mazureck (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, pp. 13-31
- Miquel, M. y Cazarín, A. (2017). “Gobernanza y desarrollo local: Un estudio para la junta auxiliar de San Baltazar Tetela del municipio de Puebla, Pue”, en *Revista Tla-Melaua*, 43: 67-75.
- Moya, M. (1975). “Federalismo y descentralización administrativa”. *Revista de Administración pública*, 27: 447-458.
- Pérez, J. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Quintana, F. (1995). *Derecho municipal*. Editorial Porrúa, México.
- Revesz, B. (2009). “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”, en H. Mazureck. (ed.). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, pp 33-56
- Rivera, H. (2009). “Sobre las autoridades municipales en México (a 490 años del cabildo de la Villa Rica de la Vera Cruz)”, en *Revista Lex, Difusión y Análisis*, 166: 261-272.
- Sanjaume-Calvert, M. (2015). “Federalismo pluralismo nacional y autodeterminación: la acomodación de Cataluña y Quebec”, en J. Cagiao y Conde, V. Martin (dir.), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*. Paris: Le Manuscrit, coll. Auctoritas, pp. 151-188.
- Saquet, M. (2015). *Por una geografía de las territorialidades y de las temporalidades. Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata.

- Torres, G. y Ramos, H. (2008). “Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50 (203): 75-95.
- Ubiarco Maldonado, J. B. (2009). *El federalismo en México y los problemas sociales del País*. México: Ed. Flores.
- Velazco Caballero, F. (2004). *Nuevo régimen Jurídico-organizativo de los “Municipios de Gran Población*. Madrid: Documento del Ayuntamiento de Madrid. Recuperado en: https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico_organizativo.pdf (Consultado, el 15 de octubre de 2018).
- Von Haldenwang, C. (1990). “Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina”, en *EURE*, 16 (50): 61.77.

Leyes y reglamentos:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861, Orden Jurídico Poblano: 15 de diciembre 2017. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local/item/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-de-1861>
- Iniciativa de Decreto mediante el cual se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal, H. Congreso del Estado de Puebla, 2013. Consultado 18 de enero de 2017.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917. Última reforma DOF 29 de enero de 2016. Consultado 30 de marzo de 2018, [disponible: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>]
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Orden Jurídico Poblano: 18 de enero de 2018. Disponible en: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-organica-municipal-2>
- Acuerdo del Secretario General de Gobierno, por el que se emite los Lineamientos Generales para la entrega-recepción del Registro Civil, de las Juntas Auxiliares de los Municipios. Diario Oficial del Estado de Puebla, 2014.
- Constitución Española (CE). Boletín Oficial del Estado (BOE), 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424 Cita en texto: (CE 1978). Disponible en (consultado 5 de diciembre de 2018): <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>
- Ley reguladora de Bases del Régimen local (LBRL). Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, núm. 80, de 3 de abril de 1985. Consultada en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>
- Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local (LMMGL). Boletín Oficial del Estado núm. 301, de 17 de diciembre de 2003, páginas 44771 a 44791. Consultado en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-23103>.
- Ley de Capitalidad de Régimen Especial de Madrid (LCREM). Boletín Oficial del Estado, núm. 159, de 5 de julio de 2006, páginas 25202 a 25215. Consultado en: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/07/05/pdfs/A25202-25215.pdf>

Entrevistas a profundidad	Entrevistas semiestructuradas:
<ul style="list-style-type: none"> • Presidente auxiliar 1, 25 de agosto de 2017. • Presidente auxiliar 2, 28 de agosto de 2017. • Presidente auxiliar 3, 30 de agosto de 2017. • Presidente auxiliar 4, 5 de septiembre de 2017. • Presidente auxiliar 5, 7 de septiembre de 2017. • Presidente auxiliar 6, 12 de septiembre de 2017. • Presidente auxiliar 7, 5 de octubre de 2017. • Presidente auxiliar 8, 20 de octubre de 2017. • Presidente auxiliar 9, 6 de noviembre de 2017. • Presidente auxiliar 10, 30 de noviembre de 2017. • Presidente auxiliar 11, 16 de febrero de 2018. • Presidente auxiliar 12, 5 de marzo de 2018. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guillermo Zapata Romero (Distritos Fuencarral-El Pardo y Villaverde), 24 de septiembre de 2018 2. Pablo César Carmona Pascual (Distritos de Salamanca y Moratalaz), 2 de octubre de 2018 3. Jorge García Castaño (Distrito Centro), 3 de octubre de 2018 4. Yolanda Rodríguez Martínez (Distritos Ciudad Lineal y Hortaleza), 10 de octubre de 2018. 5. Mauricio Valiente Ots (Distrito de Chamartín), 17 de octubre de 2018 6. Montserrat Galcerán Huguet (Distritos Tetuán y Moncloa-Aravaca), 29 de octubre de 2018

