

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Universidad de Buenos Aires
4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Valeria Agustina Rodríguez.

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Ciencia Política-Secretaría de Estudios Avanzados (SEA) Facultad de Cs. Sociales: Grupo de Investigación Etnopolítica de Europa Oriental, Asia, África modernas y de sus migrantes // Lic. En Ciencia Política.

varodri1927@gmail.com

Eje 11. Estado, Instituciones y Políticas Públicas.

Descentralización Política en la República Islámica de Irán, ¿hacia una evolución del sistema islámico?

Palabras clave: Irán, descentralización, gobiernos locales, revolución islámica.

Introducción:

La descentralización del Estado es una de las reformas políticas más utilizadas por los gobiernos en las últimas décadas, tales reformas abarcan diferentes niveles de la estructura del Estado y entre los aspectos más significativos del mismo podemos definir:

La reforma política, que consiste en la implementación de nuevos gobiernos y autoridades regionales así como nuevos sistemas de representación política y participación social.

Las reformas político-administrativas, que consisten en dotar a los municipios de mayores atribuciones, funciones y competencias especialmente en lo que se refiere a la planificación de inversión pública y el desarrollo social, así como la provisión y administración de servicios.

Finalmente, las reformas presupuestarias través del incremento de recursos propios o transferencias desde el gobierno central de esta manera, los municipios cuentan con más recursos para poder financiarse. Es por ello que podemos describir a la descentralización política del Estado como un fenómeno por el cual el gobierno central transfiere su poder o parte de él a los gobiernos locales.

Ahora bien, este concepto es desarrollado por la corriente federalista clásica y retomada por la corriente neoinstitucionalista que surge entre los años 60 y 70 en Europa. Asimismo, según March y Olsen (1984,1989)“la corriente neoinstitucionalista sienta sus bases en la distribución de poder y en la interacción más cercana entre los actores organizados institucionalmente” además, defiende la importancia de la eficiencia del federalismo para tratar los problemas de la gobernabilidad ya que se busca aceptar, conciliar y manejar las diversidades sociales en el seno de una entidad política que las engloba, esto acompañado, por supuesto, de la democratización que permite su mejor desempeño.

Ahora bien, en los últimos años se ha producido un auge del pensamiento federalista y descentralizador por varios motivos.

Por un lado, por la consolidación de la democracia ¹que se expresa en la necesidad de contar con gobiernos más pequeños y responsables en los cuales se puedan expresar los vínculos básicos de un grupo y el origen de su deseo de autodeterminación y por otro lado, la globalización de la economía que cuenta con fuerzas políticas que interactúan a nivel doméstico e internacional simultáneamente, así como el reconocimiento del carácter no centralizado de la economía de mercado. (Watts, 1999)

Es por ello que el federalismo busca la eficiencia y eficacia en dividir y compartir el poder y las responsabilidades. Asimismo, podría comprenderse a la descentralización como una evolución de la democracia ya que permite una mayor participación social y una eficacia al contar con gobiernos más pequeños con mayor capacidad para responder las demandas locales.

Ahora bien partiendo de esta idea del proceso descentralizador como una evolución democrática nos proponemos responder a nuestra pregunta problema ¿Es el proceso de descentralización la evolución del Sistema Islámico? para ello se realizará una breve contextualización histórica de 1979 a 1997 (desde la instauración de la Revolución Islámica hasta la sanción de la ley de descentralización) y de 1997 hasta el 2004 (tercer plan de

¹ De acuerdo a algunos lineamientos de Robert Dahl, se entiende por democracia al sistema que cuenta con los siguientes criterios: Una Constitución Nacional basada en un Estado de Derecho, Elecciones libres, Participación efectiva de la sociedad civil, igualdad de voto, control sobre la agenda política.

desarrollo nacional) con el objetivo de verificar la transición de la centralización a la descentralización política. Por último, se tomará como objeto de estudio al municipio de la ciudad de Mashhad con el propósito de ilustrar la descentralización política actual en el funcionamiento del municipio.

Por otro lado, la metodología empleada para nuestro trabajo es histórica-política a partir de un estudio de caso bajo la técnica de entrevistas semiestructuradas y bibliografía especializada, cabe destacar que el presente trabajo de investigación se inició entre los meses de diciembre de 2014 y febrero de 2015 en la República Islámica de Irán en el marco de una serie de entrevistas realizadas en terreno. Por otra parte, es menester destacar que actualmente el trabajo se encuentra en curso a través del grupo de investigación “Etnopolítica de Europa Oriental, Asia, África modernas y de sus migrantes” correspondiente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El neoinstitucionalismo y sus aportes sobre el tema:

Federalismo y descentralización

La descentralización es entendida como un fenómeno de transferencia de poder y contribuye a la idea de desconcentrar poderes de decisión, recursos y competencias del nivel central del gobierno a los niveles subnacionales para consolidar gobiernos con capacidad para responder adecuadamente a las demandas de la comunidad local.

Por otra parte, el federalismo como ideología clásica reconoce la descentralización como base teórica así como la existencia de diferentes niveles soberanos con relaciones directas entre sí, es por ello que “la descentralización garantiza la libertad de sus ciudadanos y de sus unidades políticas que se basan en el consenso.” (Elazar, 1987)

Algunos sostienen que la descentralización es una herramienta para democratizar el Estado y mejorar la calidad de vida de un territorio ya que se busca la eficiencia y eficacia en la aplicación de políticas públicas (Morris y Lowder, 1992). Según este supuesto teórico, existe una correlación entre democratización o desconcentración de poderes hacia los municipios, así como su desempeño gubernamental, tal correlación se sustenta en una relación más próxima y directa, entre gobernantes y gobernados, es decir que se trata de gobiernos con mayor sensibilidad social con mecanismos más eficaces de rendición de cuentas sobre las autoridades locales, ejercidos por los ciudadanos.

Por otro lado, esta idea de descentralización no siempre es vista positivamente, existen autores que reconocen la existencia de actores que se contraponen a ello, es así que Borgia

(1987) en base a estudios y encuestas llevados a cabo en diversos paises europeos define tres tipos de actores que se oponen a la descentralización, por un lado; los líderes políticos que probablemente pueden verse afectados por la reestructuración territorial y la redistribución de competencias que conllevará la descentralización, con las consiguientes pérdidas de poder y por el otro las grandes empresas que tienen estrechos ligámenes con la administración.

Por otro lado, podemos decir que el fenómeno descentralizador de la política se fue dando de manera paulatina en Europa a través de las reformas municipales como la inglesa en 1972, la ley de descentralización francesa en 1982, la ley municipal portuguesa en 1976 y luego se fue esparciendo por todo el mundo. Irán no fue excluido de tales reformas políticas, ya que está transitando desde 1997 el camino a la descentralización política total en los gobiernos locales. Asimismo, cabe destacar que el ideólogo de la revolución, el Imam Jomeini, estuvo exiliado durante los años 70 en Francia y posiblemente se haya visto influido por las ideas neoinstitucionales respecto a la descentralización.

Por otra parte, dentro de la corriente neoinstitucionalista, hacia los 80, surge el “enfoque administrativo” que reconoce a la descentralización como una condición para el establecimiento de la democracia en países que habían sufrido gobiernos dictatoriales (la República Islámica de Irán mantuvo un gobierno dictatorial durante el período del Sha ², el cual fue derrocado tras la Revolución Islámica de 1979) El principal exponente de tal enfoque es Dennis Rondinelli³(1984), quien entiende el fenómeno de la descentralización como el traspaso de poder del gobierno central a los gobiernos locales a partir de un proceso que tiene cuatro principios (la desconcentración, la delegación, la devolución y la privatización).

Es a partir de éste último enfoque que analizaremos si la descentralización política de la República Islámica de Irán puede considerarse como la evolución del Sistema Islámico, pero antes es necesaria una breve descripción del tipo de sistema político que posee para poder comprender su funcionamiento.

Sistema Político Iraní:

La República Islámica de Irán⁴, cuenta con una organización política de corte islámico es así que de acuerdo al Art. 1 se define el régimen islámico como forma de gobierno y entre los

2 Sha: Era un título monárquico de Persia por el cual se mantuvo por 250 años a la dinastía Pahlevi que fue derrocada a través de la Revolución Islámica.

3 El profesor de la Universidad de Siracusa surge en los años 80 como un revisionista del neoinstitucionalismo.

4 Autores como Tajbakhsh, la definen como una República Teocrática porque su base organizativa es religiosa.

Arts. 62 y 141 se detallan la división de poderes. Asimismo, el país es federal y está compuesto por tres niveles de organización, siendo el principal nivel el nacional cuyas bases jurídicas se centran en la *Sharía*⁵ representada por la figura del *Velayat e Fqui* o Líder Supremo que está acompañado por el Consejo de Guardianes y el Consejo de Expertos. Al mismo tiempo la segunda figura en relevancia es el Presidente que conforma el Poder Ejecutivo y es electo por voto popular, el mismo está acompañado por 21 Ministerios ejecutivos, siendo uno de los más importantes el Ministerio del Interior que cuenta con amplias competencias tales como la presentación de candidaturas políticas y la subdivisión de provincias así como la designación de ciudades a través del Departamento de Divisiones Administrativas. Además existe un Poder Legislativo compuesto por el *Majlis*⁶ que representa a todas las confesiones religiosas existentes en el país además de contener las representaciones municipales a través del Consejo local o *Shora*⁷ y finalmente un Poder Judicial que es el apoyo de la figura del *Velayat e Fqui* que es responsable de la administración del gobierno del país (Tajbakhah, 2003). Cabe destacar que el Sistema Islámico fue implementado a partir de la instauración de la Revolución Islámica que se encargó de islamizar el sistema anterior, concentrándose en la *Sharía* pero manteniendo algunas características de la occidentalización realizada por el *Sha*, un ejemplo de ello es la Ley de municipios de 1906 por la cual se reconoce la descentralización territorial de los municipios.

Por otro lado, el poder en este sistema es de autoridad dual ya que está dividido entre el presidente y el líder supremo siendo éste último el que tiene el poder de vetar al primero.

Por otra parte, a nivel regional, el país se divide en *Ostan*, o provincias que en un principio fueron 28 y actualmente son 31, administradas por un gobernador provincial denominado *Farmadar*, designado por el Ministerio del Interior y responsable de tener amplias funciones como ejecutar los planes de desarrollo así como la coordinación de las actividades de los cuerpos subprovinciales.

Respecto a las provincias, podemos decir que desde 1996, tres provincias fueron subdivididas en tres regiones o *Khorasan*, estas son, *Al Yamali-norte*, *Al Razabi- centro* y *Al Yunubi- sur*.

Por otro lado, cada *Ostan* está dividido en sub provincias o bien en departamentos denominados *Shahrestan* que son gobernados por un *Farmandar* también nombrado por el

5 Se denomina Sharía al sistema de leyes (jurisprudencia islámica) dependiente del Corán, libro sagrado del Islam.

6 Se denomina Majlis al parlamento que comprende el Poder Legislativo.

7 Shoura: es el poder legislativo de los municipios y acompañan al alcalde, su nombre significa consulta o deliberación.

Ministerio del Interior y sus competencias políticas están relacionadas con el mantenimiento de la seguridad.

Respecto a los gobiernos locales están compuestos por municipios que son considerados como entidades paraestatales, lo cual significa que son una mezcla entre instituciones públicas y privadas, asimismo las ciudades están designadas por el Ministerio del Interior como aglomeraciones de al menos 10.000 personas y actualmente existen aproximadamente 1331 ciudades de las cuales 8 al menos superan el millón de personas, 12 con más de 500,000 personas, 70 con más de 100.000, 830 con 100.000 y 411 con menos de 50.000 personas (Tajbakhah, 2003). Cabe destacar que la división de poderes se replica tanto a nivel provincial como a nivel local, es así que los municipios cuentan con un cuerpo compuesto por dos autoridades por un lado, el Consejo local o *Shora* y por el otro el Alcalde. En teoría podemos decir que el Consejo cuenta con las competencias legislativas y el Alcalde las ejecutivas dentro del marco legal de la administración nacional, pero por otro lado, los gobiernos locales, a pesar de contar con una autonomía, tienen un sistema de estricto control para evitar la desestabilización del sistema, lo cual en muchos casos hace que la toma de decisiones se torne difusa.

Ahora bien, tal organización fue producto de la Revolución Islámica y a partir de ello se produjeron una serie de cambios al interior del sistema que se fueron desplegando paulatinamente tal es así que se atravesó de un sistema centralizado de poder a una descentralización política a través de la cual los municipios comenzaron a tener cierta autonomía. (Tajbakhsh, 2000).

Asimismo, para poder comprender tal proceso es preciso realizar un recorrido histórico dividido en dos períodos, entre 1979-1997 ya que en 1979 se desarrolla la Revolución Islámica y en 1997 se sanciona la Ley de descentralización y de 1997 a 2004 es decir, desde la sanción de la Ley de la descentralización a la incorporación del tercer plan de desarrollo nacional. Además utilizaremos las ideas de Rondinelli (1984) para analizar el proceso de descentralización

Contexto Histórico:

Centralización-Descentralización (1979- 1997)

Tras la Revolución Islámica que se desarrolló en 1979, Irán pasó de un Sistema Monárquico a un Sistema Islámico que consta de, como vimos anteriormente, un poder central y poderes locales que se organizan en cada provincia del país, a su vez gobiernos municipales que se

encargan de administrar las zonas urbanas, todo esto bajo un Sistema Islámico que se desarrolla en el marco legal de la *Sharía* o jurisprudencia islámica.

Ahora bien, antes de la revolución el sistema de político era diferente pero a pesar de ello los municipios existían y tenían una Ley de municipios que reconocía la división territorial de cada uno de ellos, esta ley fue sancionada en 1906 y fue suplantada por la de 1955 e incorporó una serie de enmiendas que se refieren a las funciones del alcalde, tales leyes fueron producto de la reforma constitucional de 1906 tras la Revolución Blanca⁸, desarrollada por el *Sha* Reza Pahlevi, ambas leyes reconocen la responsabilidad territorial municipal respecto al área en el cual fue electo el alcalde y se definen las competencias del mismo respecto a la administración urbana y la implementación de programas relacionados a la provisión de servicios públicos⁹ pero manteniendo la relación directa con el Ministerio del Interior que era quién tenía el poder real, por lo tanto, los alcaldes forjaron durante muchos años relaciones muy cercanas con el gobierno central. En términos de Rondinelli (1984) el gobierno central a partir de estas primeras leyes produjo una *Desconcentración* del poder hacia los gobiernos locales que comienzan a tener cierta autonomía de gestión pero el verdadero poder de decisión en algunos casos, se mantiene en el gobierno central.

Por otro lado, la Revolución Islámica trajo aparejada una nueva forma de organización a nivel social y política, en la cual la sociedad comenzó a tener un rol muy importante a través de la participación política, muestra de ello fue el Referéndum por el cual se implementa el Sistema Islámico a nivel nacional, tal sistema comenzaría a complejizarse por una serie de factores que llevaron a una centralización del poder en el país. Uno de los factores más importantes que llevó a la centralización del poder fue la alteración económica ya que en el contexto en el cual se generó la revolución fue de profunda crisis económica producto de la corrupción y la implementación de las “medidas occidentales”¹⁰ llevadas a cabo por el *Sha*.

Por otra parte, el cambio radical de sistema, provocó que los inversores extranjeros pierdan confianza en el país y decidan quitar sus inversiones generando una gran desocupación, frente a esta situación el Estado decidió nacionalizar varias empresas privadas con la idea de dejar de depender de capitales extranjeros, además de aumentar la cantidad de trabajadores

8 Revolución Blanca: se desarrollo tras una serie de protestas entre los años 1905-1906 desatada por una serie de reformas económicas y sociales, lo cual terminó en la reforma Constitucional y la incorporación de las políticas occidentales así como la legitimación de la dinastía Pahlevi.

9 En este punto los ministerios del interior y de vivienda son quienes toman las decisiones

10 Las medidas occidentales tenían que ver con la occidentalización de la cultura y la economía, llevadas a cabo por el *Sha* (título nobiliario) a raja tabla las medidas de política económica que le dictaban las potencias de esa época, algunos autores las describen como políticas neoliberales similares a las impartidas en los países latinoamericanos de los años 90.

burocráticos buscando un paliativo a la desocupación, por ello, se comenzó a implementar el trabajo de los jóvenes intelectuales dentro de la administración pública como elemento de vanguardia y principio democratizador.

El segundo factor que llevó a la centralización del poder fue la guerra con Irak, que duró 8 años y produjo además de grandes pérdidas económicas y humanitarias, un separatismo étnico entre minorías regionales y forzó al gobierno a centralizar el poder militar y administrativo para salvaguardar el Estado.

Finalmente el tercer factor influyente en la centralización del poder fue el deseo de crear un Estado con líneas ideológicas marcadas con autoridades centralizadas en todas las esferas de la sociedad, ya que dentro de la sociedad iraní existían muchos conflictos internos entre las diferentes etnias y una de las cosas que las unía era el aspecto religioso ya que eran en su mayoría musulmanes¹¹. Es así que durante los primeros años de la revolución se logró construir un Estado amplio con bases islámicas (pero reconociendo las diferencias minoritarias internas) y una fuerte presencia de la sociedad civil produciendo dentro de la administración del Estado lo que se denominó como “democratización de la administración pública” ya que se incorporó a muchos jóvenes dentro de la misma.

Por otra parte, cuando hablamos de un Estado con fuerte presencia de la sociedad civil también nos referimos a lo que algunos autores denominaron “burocratización de la sociedad” y se refiere a la aparición de organizaciones independientes dentro de áreas rurales y urbanas que se encargaban de la confección de proyectos de desarrollo, un ejemplo de ello fue el *Komitee- e- Mahalli* o “Comité de vecinos” que jugaron un papel virtualmente administrativo, ya que tenían oficinas en cada ciudad y aglomeraciones rurales por lo tanto conocían las problemáticas de cada sector y mantenían una relación directa con los habitantes de la región (Farazmand, 1998). Tales comités formaron parte de lo que Rondinelli denominó *Delegación* que está relacionado a la transferencia de responsabilidades de ciertas funciones definidas a organizaciones que pueden estar fuera de la estructura de gobierno, por lo general con autoridad semi independiente para ejecutar determinadas tareas.

Ahora bien, una vez instaurada la revolución se hizo presente la necesidad de sancionar una nueva Constitución que reorganizara el gobierno ya que aún se mantenían resabios del sistema anterior y eso producía una serie de problemas políticos, además era necesario crear un sistema de controles al interior con el objetivo de mantener estable al Sistema Político, teniendo en cuenta que el contexto en el cual se desarrollaba la revolución era bastante

11 Se denomina musulmán al creyente del Islam y su significado es sometido a la voluntad de Dios.

inestable. Asimismo, una vez implementada la Constitución en 1980 y varios meses después de su ratificación, surge una problemática importante referente a la implementación de los representantes dentro de los municipios, los cuales serían una parte importante dentro del proceso revolucionario, es así que teniendo en cuenta el antecedente de los concejos vecinales, Jomeini presentó un proyecto de ley en el cual se esbozaban algunas competencias y el sistema electoral por el cual elegir a sus representantes, pero se tardó veinte años en implementarse.

Por otra parte, la participación social había crecido mucho dentro de las ciudades a través de los consejos vecinales que ejercían el poder real, dado el rol que les fue asignado durante el proceso de islamización (incorporación del Sistema Islámico) incentivado durante la revolución. Ante ello se incorporaron las sociedades islámicas o *Ajumaha* que participaban en todos los ámbitos de la sociedad y tenían oficinas en todas las ciudades al igual que los *Komitee- e- Mahalli* pero con la diferencia de que su poder fue definido por la Constitución, es así que las sociedades islámicas cumplían una función administrativa y además tenían un rol político siendo como una especie de guardias de la Revolución dentro de cada ciudad. Esta presencia de comités y sociedades islámicas, demuestran la paulatina democratización del sistema administrativo.

Por otro lado, hacia el final de la guerra con Irak, en 1988 la necesidad de reconstruir el país económicamente llevó al gobierno a producir una serie de nacionalizaciones de empresas privadas y se comenzó a pensar en profundizar las ideas descentralizadoras en el ámbito fiscal, es así que el gobierno central decidió ceder parte de su poder a los municipios a través de una reforma fiscal denominada “Acto de Autosuficiencia Fiscal”, como respuesta a la necesidad de financiamiento por parte de los municipios que a partir de ello podrían administrar sus impuestos para utilizarlos como fuente de financiamiento. Éste sería el inicio de lo que Rondinelli denomina *Devolución* a través de la transferencia total de poder con autoridad independiente para tomar decisiones y ejecutar acciones sobre las cuales el gobierno central ejercería poco control.

Es a partir de este nuevo cambio fiscal que Jomeini comienza a pensar en una figura que acompañe al alcalde en la nueva competencia de los municipios, es así que dispuso que los consejos locales (*Shora*) cumplieran tal función. Asimismo, envió un borrador de la reforma constitucional al Congreso en la cual se reconocía la presencia de tal consejo y esto produjo uno de los debates más importantes en la Asamblea Especial, órgano encargado de realizar el borrador de la Constitución.

Ley de Descentralización política y Tercer plan de desarrollo nacional (1997-2004)

En 1989, se produce uno de los hechos más duros en la historia de la República Islámica de Irán, la muerte del Imam Jomeini y ello hace que se caiga en una crisis de poder ya que su presencia política era muy fuerte. Frente a ello se reforma inmediatamente la Constitución y nuevamente se busca centralizar el poder para mantener la estabilidad del sistema. Por lo tanto la ideas sobre la descentralización del poder en los municipios tuvo que esperar y el alcalde se mantuvo supeditado al Ministerio del Interior.

Asimismo, siete años más tarde, en 1996 se sanciona la Ley de Consejos y a través de ella se le otorgan nuevas competencias a los consejos locales relacionadas a la capacidad de participar con el gobierno local, es decir que puede acompañar al gobernador o *farmandar* en la toma de decisión dentro del Comité de Adjudicación Nacional, órgano encargado de disolver cualquier ciudad que el Consejo local determine que actúa en contra de los intereses nacionales, es de esta manera que el consejo comienza a adquirir una función legislativa, ya que se encarga de verificar cuales son las ciudades que se encuentran fuera de las regulaciones provinciales (Farazmand,1998). Éste es el antecedente de incorporación de nuevas atribuciones al consejo, asimismo, un año más tarde se sanciona la Ley de Descentralización Política que está contenida en el capítulo 7 de la Constitución de la República Islámica de Irán (Art. 100-1006) en la cual se implementa la figura de los Consejos y la Ley Electoral de los Alcaldes de 1997-8, la cual surge como respuesta a la necesidad de solucionar los problemas locales por parte de una autoridad que administrara su propio municipio junto a la cooperación de la sociedad civil además de ser supervisado por un órgano con funciones legislativas, es así que teniendo en cuenta la forma de gobierno de la administración central, el consejo pasaría a tener un rol legislativo y los alcaldes un rol ejecutivo pero no es hasta después de 1999 que los consejos y los alcaldes comienzan a tener esa relación. Asimismo, antes de 1999, las ciudades eran administradas por alcaldes designados por el gobernador pero tras la ley de descentralización se establecen una serie de reformas, una de ella fue la elección directa de los consejos o *shora* quienes tienen la función de elegir al alcalde, que es responsable del consejo, y además aprueba el presupuesto anual de la municipalidad. La elección directa permitiría que cada sector eligiera a sus Consejos locales tanto a nivel urbano como rural y es a raíz de ello que fueron electos alrededor de 8000 representantes en 900 ciudades y 107.000 consejeros en alrededor 33000 pueblos. Podemos decir que a partir de ésta reforma se profundiza el proceso de *Devolución* iniciado anteriormente, ya que el gobierno central le permite a los municipios tener autonomía en las elecciones, es decir, el pueblo, las

ciudades y los asentamientos rurales pueden elegir a los representantes de los consejos y éstos eligen al alcalde y de esta manera el Ministerio del Interior deja de intervenir en ese proceso.

Ahora bien, desde el 99 al 2003 hay una serie de cambios al interior y exterior del país, por un lado el recrudecimiento de las sanciones económicas por parte de Estados Unidos y las potencias frente a la acusación de un plan de enriquecimiento de uranio¹² y por otro lado la invasión de Estados Unidos a Irak, situación que provoca impacto en algunas regiones cercanas a Irak.

Cabe destacar que las sanciones económicas son el plan más efectivo para generar una crisis al interior del país ya que están orientadas a ahogar la economía iraní mediante restricciones a las importaciones y limitaciones a las exportaciones, como también congelando fondos iraníes producto de exportaciones de hidrocarburos depositados en bancos internacionales. Estas restricciones generan un doble efecto sobre la economía iraní, generando altas tasas de inflación y desempleo, ante la dificultad en la importación, tanto de los bienes como de los suministros para su producción. (Moya Mena, 2014). Es por ello que el gobierno iraní decide sancionar una de las leyes más importantes a nivel fiscal, la Ley de Amalgamación Fiscal que consiste en la centralización de la recaudación de los impuestos por parte del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos pero a pesar de ello el municipio tiene la competencia de aumentar los impuestos y utilizarlo como fuente de financiamiento, esta ley permite que el municipio tenga parte del poder que le fue otorgada a través del Acto de Autosuficiencia Fiscal, es decir que tiene la potestad de crear nuevos gravámenes fiscales y regular financieramente al municipio pero el gobierno central mantiene una especie de control a través de la recaudación de los impuestos, además es el encargado de definir las tipologías de los impuestos.

Finalmente, el Tercer Plan de Desarrollo que se llevó a cabo entre 1999 y 2004 y consta de una nueva característica que surge de la etapa de la post guerra con Irak y las sanciones económicas. Tales situaciones convergieron en las *Privatizaciones* que fueron utilizadas como una herramienta descentralizadora de la economía comunal y el desarrollo rural, de acuerdo a Rondinelli, ésta sería la última etapa del proceso descentralizador y se refiere al caso en el cual ciertos bienes pueden ser provistos por empresas u otras organizaciones sobre las cuales el gobierno tiene cierto control.

12 El enriquecimiento de uranio comenzó durante la época del Sha y hacia el final de la guerra con Irak se reanuda la construcción de una serie de centrales nucleares.

Asimismo, este plan establecía también un *Shora ali khususi sazi* o Consejo Nacional de Privatización, cuyo deber es coordinar legislativamente los planes económicamente productivos. A su vez en el Art. 136 del presente plan, delega progresivamente la autoridad legislativa y ejecutiva al municipio que es definido como para estatal o no gubernamental. Asimismo de acuerdo al art. 1 del Tercer Plan de Desarrollo incorpora al Consejo Administrativo encabezado por un presidente que establece la delegación de los asuntos locales. Entonces el Consejo Administrativo decide cuáles serán las funciones que se transfieren a los municipios.

Asimismo, las funciones que cumplen los municipios a partir del tercer plan de desarrollo son:

- La preparación y supervisión de los planes de desarrollo, esta acción es transferida de los Ministerios del Interior y Vivienda.
- Administrar las tierras urbanas, esta actividad es transferida del Ministerio de vivienda y desarrollo urbano.
- Planeamiento y participación en los proyectos de urbanización para las personas de recursos bajos, esta actividad es transferida del Ministerio de Vivienda.
- Salvaguardar el medioambiente, esta actividad es transferida de la Organización de medioambiente.
- Controlar el tráfico urbano, esta actividad es transferida de la Policía nacional.
- Administrar el transporte urbano, esta actividad es transferida del Ministerio de Comercio y la policía.
- Supervisar los gremios, actividad transferida del Ministerio de comercio.
- Organizar y supervisar las industrias dentro de las ciudades.
- Establecer, administrar y monitorear las actividades culturales, esta actividad es transferida del Ministerio de Cultura.
- Desarrollar el turismo, esta actividad es transferida del Ministerio de Cultura.
- Administrar los servicios públicos como el agua y electricidad, actividad transferida del Ministerio de Energía y la Organización de agua y alcantarillado.
- Administrar el gas para consumo urbano, actividad transferida del Ministerio de petróleo y la Compañía nacional de gas iraní.

Finalmente todas las decisiones del alcalde deben estar bajo la supervisión directa del consejo local. Es así que la descentralización en torno a las municipalidades se fueron extendiendo con el correr del tiempo hasta transformarlas en una especie de entidad casi autónoma, algo

así como un Estado dentro de otro pero ante situaciones de posibles crisis se llevaron adelante políticas centralizadoras como una manera de mantener la estabilidad del sistema.

Finalmente tomaremos como caso de estudio a la ciudad de Mashhad porque es la segunda ciudad más importante después de Tehrán, básicamente por su extensión territorial y por su importancia histórica y turística. Cabe destacar que Irán cuenta con una extensión territorial de 1.648.195 km en los cuales se encuentran emplazadas, de acuerdo al último censo correspondiente a 2011, 1331 ciudades muy distintas entre sí, con características también diferentes. En el presente trabajo sólo se utilizará la ciudad de Mashhad para describir el funcionamiento de su administración municipal, es menester destacar que se realizó en base a una serie de entrevistas realizadas en terreno en el mes de febrero de 2015.

Los municipios en Irán, La ciudad de Mashhad:

Como hemos visto hasta ahora, la administración local de la República Islámica de Irán está conformada por los municipios, los cuales son considerados instituciones para estatales, es decir que no son considerados como instituciones públicas ni privadas sino que cooperan con el Estado pero no forman parte de él.

Como vimos anteriormente, el Estado a partir del año 1994 fue delegando funciones administrativas, financieras y políticas a los municipios, permitiendo que los procesos de devolución y privatización convergieran en su máxima autonomía. Como prueba de ello podemos decir que algunos municipios tienen un presupuesto mayor al de las gobernaciones de acuerdo a la entrevista realizada al alcalde de la ciudad de Mashhad, la misma cuenta con un presupuesto de 9.000.000.000 de Tomanes¹³ para el año nuevo Iraní que comienza en Marzo (Pejman, 2015). La razón por la cual el municipio de ésta ciudad cuenta con un presupuesto mayor al de una gobernación es básicamente porque tiene la capacidad de cobrar impuestos nuevos (capacidad otorgada por la Ley de Amalgamación Fiscal) además, ésta ciudad cuenta con una serie de características que le permiten adquirir muchos recursos que son administrados por el municipio principalmente por el turismo, ya que cuenta con uno de los santuarios islámicos más importantes¹⁴ que permite la visita de 25.000.000 turistas anuales, además de contribuir en un 5% a la economía del país, ya que cuenta con la

13 Si bien la moneda oficial iraní es denominada Rial, se la llama Tomán informalmente y la paridad con el dólar es de cada 1 dólar 3,50 tomanes.

¹⁴ El santuario al cual se hace alusión es el del Imam Rida (octavo Imam de los musulmanes)

producción del 90% de azafrán y se la considera como el mayor parque industrial y minero de Irán (Sarvariah, 2015).

Por otro lado, se considera a esta ciudad como la más importante en términos de población ya que cuenta con más de 2.000.000 de habitantes.

En relación a su ubicación geográfica podemos decir que está a 850 kilómetros de Teherán, al noreste del país. A su vez, es la capital de la provincia “*Khorasan Rezabi*”¹⁵ que toma su nombre del octavo Imam¹⁶ de los musulmanes (Imam Reza) y cuenta con una amplia red de ferrocarriles y subterráneos.

Estructura Administrativa:

Respecto a la estructura administrativa de la ciudad, como vimos anteriormente cuenta con un cuerpo Ejecutivo (el Alcalde) y otro legislativo (el Consejo local o de *Shora*). Además, tras su rápido crecimiento demográfico, según la entrevista realizada, “se dividió la ciudad administrativamente en cuatro municipios: 1) Mashhad 2) Torghabeh 3) Rezabieh 4) Ahmadabad”. (Pejman, 2015)

Por otro lado la ciudad de Mashhad está dividida en 13 regiones y cada región tiene un sub alcalde electo por el alcalde central y en cada región funciona un consejo o comisión supervisora cuyo número es la misma que la del Consejo local o de *Shora* (25 miembros). Tal comisión se reúne cada quince días en la mezquita central de cada región y se realiza una exposición de gestión frente a los ciudadanos, de esta manera se ejerce un control por parte de los ciudadanos, demostrando así la importancia del control y participación dentro del gobierno local (Pejman, 2015).

Algunas competencias del Alcalde:

El alcalde cuenta con una batería de secretarías tales como la secretaria de economía, programación y planificación, que será la encargada de armar el proyecto de presupuesto que será enviado al consejo, quién finalmente será el encargado de analizarlo y aceptarlo para luego ser ejecutado por el alcalde (Pejman, 2015).

¹⁵ Khorasan en farsi significa lugar donde sale el sol. Khorasan Rezavi es la más importante de entre tres provincias que fueron subdivididas (Khorasan del Norte, Khorasan del Sur y Khorasan Rezavi)

¹⁶ Para el Islam se denomina Imam a los descendientes del profeta que surgen una vez fallecido el profeta y cumplieron funciones tanto espirituales como políticas.

Algunas competencias del Consejo Local o de Shora:

El consejo de Shora es electo mediante voto popular y representa a su propia ciudad dentro del parlamento nacional, su cantidad de representantes depende de la población de la ciudad, es así que la ciudad de Mashhad cuenta con una representación de 25 concejales dentro del *Majlis*¹⁷, a los ojos de Arganoff (1999) esta es una práctica de un gobierno inclusivo. Por otra parte, la duración del cargo es de cuatro años y generalmente la elección del consejo se realiza paralelamente a la elección presidencial.

Una de las funciones más importantes que cumple el consejo es la de designar al alcalde. Para ello se conforma una comisión ejecutiva con un presidente y dos vice presidentes y son siete candidatos elegidos por el consejo de entre los cuales se elige uno, una vez electo, el alcalde decide quienes conformarán las comisiones que lo acompañarán en su gabinete. Asimismo, en caso de que el consejo no se ponga de acuerdo en la elección del alcalde se lo debe hacer a través del voto popular (Sarvariah, 2015).

Por otro lado, otra de las competencias que tiene el consejo es la fijación de los impuestos a través del apoyo del Ministerio de Asuntos Económicos, además de ello dentro de cada consejo existe una comisión supervisora que se encarga de controlar todo el accionar presupuestario. Asimismo, el consejo de la municipalidad de Mashhad tiene competencia para cobrar los impuestos referidos a la construcción y las infracciones automovilísticas, además en los últimos años como respuesta a la crisis económica sufrida por el bloqueo económico, se comenzaron a incentivar paulatinamente una serie de impuestos dentro de los comercios. Por otro lado, el Gobierno Nacional estimuló un sistema de subsidios que fue quitando lentamente para poder equiparar a los sectores más pobres con los más ricos con el objeto de incorporar impuestos directos dependiendo de las capacidades económicas de cada sector (Sarvariah, 2015)

Por otra parte, como el sistema islámico en el cual está inserto el gobierno local se rige por la *Sharía* se tiene una serie de impuestos definidos, es así que cada habitante debe pagar el *Zakat*¹⁸, que es un impuesto a nivel nacional y para ello se encuentran emplazadas en las calles una serie de cajas similares a los buzones en los cuales las personas depositan su dinero que luego es destinado para ayudar al sector más pobre a través de una serie de instituciones.

17 Majlis: Parlamento Nacional.

18 Zakat: es un tipo de impuesto que deben pagar todos los musulmanes con el objetivo de ayudar a los más pobres, además conforma uno de los pilares del Islam.

A nivel municipal, el impuesto que más recursos económicos genera son los impuestos de la construcción que se refieren al pago del derecho a la construcción.

Por otro lado, otra de las competencias del consejo local es la planificación estratégica que consta de la presentación de planes de desarrollo económico ante el Ministerio del Interior que se encarga de aceptarlos o vetarlos y es finalmente el alcalde es quien debe ponerlos en práctica.

Las Elecciones Municipales:

Respecto a las elecciones municipales, como vimos anteriormente en 1999 se sancionó la ley electoral municipal, que permite que se pueda elegir por voto popular al consejo local o Shora es así que las últimas elecciones se desarrollaron paralelamente a las elecciones presidenciales del 2013 y en la ciudad de Mashhad hubo una participación del 70% teniendo en cuenta que la participación no es obligatoria, lo que demuestra el nivel de politización de la sociedad, producto de la revolución del 79 que como vimos anteriormente permitió una democratización de la sociedad.

Finalmente, podemos señalar que el Estado ha delegado las tareas ejecutivas a los municipios y este proceso ha llegado a un punto de máxima autonomía en lo que respecta a la administración de sus recursos locales además de reproducirse el sistema político nacional en el local y reproducirse también la relación de control entre el consejo que cumple una función legislativa e inclusive con la sociedad civil.

Relación con el Gobierno Central y la sociedad civil:

La relación que tiene el municipio con el gobierno central es por un lado a través del Ministerio del interior que según el alcalde, “es quién pone al servicio del municipio a la policía que presta servicios pero no forma parte de él”, por otra parte, otra relación que tiene el municipio con el Gob. Central es a través del Ministerio de Asuntos económicos que distribuye parte de los impuestos nacionales a los gobiernos locales pero se busca beneficiar a los municipios que cuentan con menos de 100.000 personas ya que son quienes mayor apoyo del gobierno central necesitan porque tienen menor capacidad de recaudar impuestos locales (Sarvariah, 2015).

Por otra parte, podemos decir que esto demuestra que las ciudades más grandes y con mayor población son más descentralizadas ya que pueden obtener mayores recursos que les permiten ser más autónomas.

El Municipio y la Difusión:

Respecto a la difusión, entendida como la herramienta para difundir las acciones del gobierno, podemos decir que el municipio cuenta con un periódico como órgano de difusión y con espacios televisivos y radiales cedidos por el Gobierno Central, de esta manera mantiene informada a la sociedad civil además de otorgarle mayor transparencia a la gestión y mantener una cercanía con la sociedad civil.

Por otra parte, todas las municipalidades urbanas cuentan con un magazine mensual en el cual se publican artículos académicos relacionados al planeamiento urbano, noticias financieras municipales, novedades, estudios de caso, etc. con el objetivo de incentivar el fortalecimiento institucional (Pejman, 2015).

Reflexiones Finales:

La Revolución Islámica produjo una serie de cambios a nivel institucional, social y político a partir de la islamización del sistema político existente anteriormente, es decir no creó un sistema nuevo sino que islamizó al anterior incorporando a la sociedad en la vida política, produciendo una democratización social.

Por otra parte cuando hablamos de islamización nos referimos a la incorporación de la *Sharía* que es la jurisprudencia islámica, como base legal del sistema islámico. Asimismo, a nivel institucional y político, podemos decir que incorporó un sistema federal en el cual se vislumbran tres niveles de gobierno autónomos entre sí, pero esta autonomía no se logró automáticamente sino que es a partir de la revolución que el poder se movió de manera pendular de una centralización a una descentralización con el objetivo de mantener la estabilidad del Sistema Islámico, pudimos verificar el proceso descentralizador a partir de los cuatro principios de Rondinelli (Desconcentración, Delegación, Devolución y Privatización) que según este autor se pueden encontrar en países que se reconstruyeron tras un gobierno autoritario. Es así que la República Islámica de Irán tras la revolución de 1979 fue transitando cada uno de esos principios para culminar en la descentralización casi total de los gobiernos locales.

Ahora bien, el objetivo de mantener estable el Sistema Islámico fue conseguido ya que se logró sortear una guerra de ocho años, sanciones económicas y crisis económicas sin menoscabarlo. Asimismo podemos decir que el Sistema Islámico no solamente se institucionalizó sino que evolucionó en su funcionamiento ya que los gobiernos locales tienen una mayor cercanía a la sociedad civil que participa activamente, es decir que a partir de la transferencia de poder del gobierno central al local se logró una efectividad en los gobiernos locales ya que tienen una cercanía mayor con la sociedad civil consiguiendo una democratización social, podemos ejemplificar eso en el control que realiza la ciudadanía de las ciudades una vez cada quince días en la mezquita central o también en la publicación de periódicos municipales o los espacios radiales y televisivos en los cuales el municipio se muestra más cercano a la sociedad.

Por otra parte a partir del caso de la ciudad de Mashhad pudimos ver que la descentralización política no solamente se dio a nivel político sino también a nivel territorial y presupuestario, a pesar de que el gobierno central se encuentra presente en la administración de los impuestos, los municipios tienen la potestad de confeccionar impuestos propios para generar recursos pero esta capacidad no es exactamente igual en todas las ciudades urbanas ya que existen ciudades más pequeñas que necesitan del apoyo del gobierno central ya que no cuentan con la capacidad de generar recursos propios.

Ahora bien, teniendo en cuenta nuestra pregunta problema podemos decir que la descentralización política es una evolución del Sistema Islámico ya que a través de la transferencia de poder hacia los gobiernos locales se logra que éstos puedan responder más eficazmente a las demandas de su región territorial y a su vez tienen un efecto democratizador concibiendo que la sociedad local participe activamente en la vida política, ahora bien, cabe aclarar que la ciudad a la que se hace referencia es una ciudad grande con mayores capacidades respecto a otras y probablemente el nivel de autonomía sea mayor respecto a otras ciudades más pequeñas con menos capacidades para recaudar recursos que son la base para generar políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Agranoff. R. (1999). *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal states*. Baden: Ed. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Agranoff .R. (1997). *Las relaciones y la gestión intergubernamentales*. En Bañón, R y Carrillo, E (comps) *La nueva Administración Pública* (Cap. 5). Madrid: Ed. Alianza.
- Bahl, R and Wallace S, (2000). *Fiscal Equalization, Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Georgia: Ed.Springer US.
- Borgia, J (1987). *Descentralización y participación ciudadana* .Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Brown, D, (1999). “*Are there good and bad nationalism?*”, UK, Journal of the Association for the Study of Ethnicity and Nationalism, Nations and Nationalism, Issue 2, Pages 281-302, April.
- Elazar, DJ, (1994). *Federal Systems of the world: A handbook of federal, confederal and antonomy arrangements*. Boca Ratón: Second edition, Harlow: Longman Group limited.
- Elazar, D.J, (1987). *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: A.L University of Alabama Press.
- Elazar, D.J, Ed (1994). *Federal Systems of the world: A handbook of federal, confederal and antonomy arrangements*. Tuscalosa: Harlow: Second edition, Longman group limited.
- Farazmand, A. (1998). *State Tradition and Public Administration in Iran: Ancient and Contemporary Prespectives*. Florida: Florida Atlantic University, Fort Lauderdale.
- Gusman, A. (1985). *Autarquía y descentralización*. Revista El Derecho , P 179.
- March, J; Olsen, J. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. American Political Science Review, v. 78, September p.734-49.
- Morris, A (1992). “*Decentralization: the context*”, en Morris, Arthur y Lowder, Stella (Eds.), *Decentralization in Latin America an Evaluation*, New York: Pager Publisher.
- Moya Mena S. I. (2014). “*¿Un Irán con armas nucleares? Escenarios hipotéticos y amenazas reales a la paz y la seguridad internacional*” en González Jimenez E. y otros (Ed.), *El programa nuclear iraní los desafíos políticos: Tres enfoques*. Costa Rica, Programa de Publicaciones de la UNA.

- Rondinelli, D. Nellis J. y Cheema G. (1984). *Decentralization in Developing Countries: a Review of Recent Experiences*. (Working Papers N°581). Washington DC, World Bank.
- Tajbakhsh, K, (2000) *Political Decentralization and Creation of Local Government in Iran: Consolidation or Transformation of the Theocratic State?* (Social Research, Vol. 69, No. 2) Washigton DC, World Bank.
- Tajbakhsh, K, (2003), *Municipal Management and Decentralization study: Iran*. New York: Wold Bank, Regional Municipal Management and Decentralization Project.
- Watts, R L, (1999). *Comparing Federal Systems and Federations*. New York: Mc. Gill-Queen's University Press.
- Watts, R L (1999). *The spending power in federal systems: one comparative study*. Kingston Ontario: Institute of Intergovernmental relation, Queen's University.
- Walker, D, (1981). *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge: Winthrop.

Fuentes Documentales

- National Population and Housing Census, 2011, Statistical Centre of Iran, www.amar.org.
- Constitución de la República Islámica de Irán, www.mexicodiplomatico.org/art_diplomatico_especial/iran_constitucion.pdf
- Municipal Law, Collected Complete Municipal Laws Tehran 1381.
- Nowruzi, K (2001). *A Study of Municipal Law: Theoretcal, basic and fundamental concepts*. Tehran: Municipalities Organization of Iran, Ministry of Interios.
- Official Newspeper of IRI. Judicial Branch (1 Tir. 1382/2003) (Text of Executive Code).
- Official Newspeper of IRI, Judcial Branch. (4 Bahman, 1381/2002) (Text of law)
- Third Development Plan, (1999-2004) .Internal document Ministry of Interior.

Entrevistas

- Entrevistas al alcalde de la ciudad de Mashhad Sayed Mohammad Pejman el 11 y 12 de febrero de 2015 en la ciudad de Mashhad, Irán.
- Entrevista al primer miembro del consejo de Shora, Mohammad Kamal Sarvariah el 13de febrero de 2015 en la ciudad de Mashhad, Irán.