

# La expresión política del gobierno de las ciudades: El municipio

## *The expression of government policy cities: Municipality*

Fortunato González Cruz

Director del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes

Recibido: 10/10/2014 / Aceptado: 24/10/2014

### **Resumen**

El municipio en la actualidad debe responder a los nuevos retos del mundo globalizado. Sus elementos esenciales están representados en la población, el territorio y el gobierno, lugar donde se expresan las necesidades y demandas de la sociedad. En vista de los desafíos que impone la modernidad, las municipalidades están en la obligación de responder a ciertos aspectos claves, entre los que se encuentra la educación de sus habitantes, la calidad en la producción y prestación de los servicios y bienes públicos, y el bienestar y la prosperidad como fines del Estado. Es por ello que la investigación pretende dar cuenta de las expresiones políticas del gobierno de las ciudades a través de la institución que más se acerca a los ciudadanos: el municipio.

Palabras Clave: Expresión Política, municipio, ciudades, globalización

### **Abstract**

The municipality now must respond to the new challenges of the globalized world. Its essential elements are represented in the population, territory and government, where the needs and demands of society are expressed. In view of the challenges posed by modernity, municipalities are obliged to respond to certain key aspects, among which is the education of its people, quality production and delivery of public goods and services, and well-being and prosperity as goals of the state. That is why this research seeks to explain the political expressions of the city government through the institution closest to the citizens: the city.

Keywords: Expression Policy, county, cities, globalization

## 1.- Introducción

Con más de dos mil años de historia si tan sólo se cuenta desde que el Imperio Romano acuñó el nombre, el municipio se mantiene como la institución más común y más idónea para el gobierno de las ciudades (Orduña. 2003). Desde antiguo ha tenido sus fortalezas y debilidades muchas de las cuales siguen unidas a él como formando parte de su naturaleza. Cada tiempo y cada lugar dibujó sus matices habida cuenta de los componentes particulares de cada sistema y les agregó los propios dependiendo de las circunstancias. El siglo XXI llega con un municipio cargado de siglos, pero más que un anacronismo incapaz de enfrentar los nuevos retos, pareciera que la pátina del tiempo lo ha fortalecido y preparado para continuar su andadura quien sabe por cuánto tiempo más.

No es el caso ahora hacer historia municipal, pero si señalar que en tiempos tormentosos de calamidades, conflictos y guerras, mientras los poderes centrales se han ocupado de la muerte o han estado ausentes, el municipio ha estado al lado de su gente. Los peores momentos los ha vivido cuando se han impuesto los autócratas y los dictadores, que concentran el poder, colocan sus intereses por sobre los locales, eliminan la autonomía municipal y designan cónsules y subalternos muchas veces entre la propia élite local que han sustituido a los ciudadanos investidos de la soberanía popular. El intervencionismo centralizador siempre ha producido consecuencias desastrosas para la ciudad y sus habitantes cuando desde el poder central se ha dudado de las capacidades locales para gestionar sus asuntos, se le ha negado recursos políticos y financieros, recurrido a mecanismos de sometimiento y coartado las iniciativas. Por el contrario, cuando se ha procedido apelando a relaciones de cooperación, a mecanismos de coordinación, o brindando apoyo y asistencia técnica y financiera, es decir, acompañando al municipio en sus esfuerzos de gestión de los intereses locales, en la búsqueda de soluciones negociadas, entonces los éxitos y logros han sido evidentes. Esa es la experiencia que puede ser constatada en miles de municipios, unos reducidos a entelequias burocratizadas y los otros orgullosos de sus éxitos. Basta viajar, leer los informes o recorrer los incontables caminos de Internet para darse cuenta de que las vías francas son conocidas,

como también las trochas por donde han metido al Municipio quienes apuestan por la centralización.

En el discurso de orden pronunciado en la sesión solemne del 19 de abril de 1999 en el Concejo Municipal del municipio Miranda del estado Mérida dije lo siguiente:

“Pero la historia del Municipio no termina el 19 de abril de 1810. Los duros años de la guerra de independencia lo obliga a replegarse por razones de la estrategia y de la táctica que impone la lucha. Luego, cuando Venezuela es apropiada por las oligarquías conservadoras y liberales, avasallada por caudillos, sometida por tiranos, saqueada por los usurpadores de la soberanía popular, es el Municipio pobre y arrinconado el que se ocupa de atender a la gente, y con los mismos brazos que trabajan los barbechos abre caminos, levanta puentes, sostiene las escasas escuelas que habían, y los lazaretos, y los cementerios, y los degüellos. Mientras en Caracas se saquea a manos llenas el tesoro nacional, de la Venezuela empobrecida, de la famélica provincia venezolana se ocupa el Municipio, con los recursos que tiene que son más la voluntad de unos pocos hombres que se echan al hombro los intereses locales.”

Existen otras formas de gobierno de las ciudades como los principados, las comunas, los regímenes fundamentalistas islámicos, los gobiernos tribales o la anarquía. Pero cuando nos referimos a un sistema cuyos componentes básicos son la cercanía, la democracia, la atención de los asuntos propios de la vida local, la autonomía, el cumplimiento de determinadas competencias locales y la disposición de recursos propios, entonces estamos en presencia del municipio. Estos elementos suelen presentarse con muchas o pocas deficiencias, pero ello no desnaturaliza la esencia del modelo municipal. El municipio es una institución política, un sistema de autogobierno urbano que atiende los asuntos propios de la vida local y una instancia de gestión de los servicios públicos.

El municipio se define como el sistema de gobierno autónomo de una ciudad. Es en primer término autónomo porque tiene las posibilidades de tomar decisiones sobre los asuntos propios de la vida local sin suje-

ción a otra autoridad política. La autonomía es en primer lugar política, porque sólo sus habitantes están habilitados para elegir a las personas que ejercen el gobierno local y sólo sus habitantes pueden ser elegidos para ocupar dichos cargos. Esto significa que el sistema electoral debe considerar al municipio como una circunscripción electoral singular. La autonomía política comprende, además, la potestad de establecer las reglas jurídicas locales que aseguren los derechos subjetivos propios, la convivencia, la tranquilidad, el bienestar y la prosperidad de sus habitantes con arreglo a sus propios intereses. Estas normas se denominan ordenanzas y son leyes en sentido material y en sentido formal. El gobierno local es colectivo porque lo ejerce o debe ejercer un cuerpo pluripersonal que sanciona las ordenanzas y decide en última instancia sobre las materias que debe atender, los ingresos propios y en que se deben gastar, y sobre cualquier otro asunto de interés local. Este ente se denomina concejo municipal, cabildo o ayuntamiento, palabras equivalentes aunque puedan significar pequeñas diferencias. Puede o no haber un ejecutivo, llámese presidente municipal, intendente o alcalde, aunque parece ser esencial al municipio dependiendo de la complejidad de los asuntos que debe atender. La autonomía política también significa que las decisiones del gobierno municipal sólo son revisables por el poder judicial, jamás por una jerarquía ejecutiva (Brewer-Carías 2013). Incluso el control y los procesos administrativos que tienden a ser estandarizados para toda la administración pública deben dejar espacio para que lo propio y particular se manifieste, sin aquellos llegar a constituir imposiciones que limiten o coarten la creatividad, la innovación, la competitividad y la eficiencia en cada municipio.

El ejercicio autonómico del poder local no significa independencia ni autocracia, porque se practica dentro de su propio subsistema jurídico que a su vez se integra con los sistemas jurídicos provincial, regional, nacional y supranacional, que le establecen pautas y condiciones con el fin de lograr coherencias y armonías más amplias. En el ejercicio de sus competencias tienen un amplio marco regulatorio externo como sucede con los otros dos niveles territoriales de gobierno, porque las materias propias de la vida local comprenden asuntos que trascienden el ámbito de la comunidad urbana. La existencia de referentes espaciales más

extensos y la creciente interdependencia de la sociedad imponen condiciones que comprometen a la comunidad local, dado que es en ésta precisamente donde se realiza la existencia humana. Estas complejas circunstancias demandan cuidadosos mecanismos de relaciones entre los diferentes niveles territoriales de gobierno de modo que cada materia sea atendida de la forma más eficiente y respetuosa posible. Por supuesto que aquí entra en juego el poder, por lo que sólo la democracia, es decir, la recta valoración de los intereses de cada ámbito político con libre participación de sus habitantes, ofrece las garantías para que no se antepongan intereses extraños.

De manera semejante es el tratamiento de los esquemas de financiamiento de las competencias que le corresponden a cada ámbito político territorial, que demanda un complicado cálculo orientado a colocar los recursos donde sean más eficientes, también con respeto a la naturaleza local, provincial, regional o nacional de la materia imponible, así como a las políticas de transferencias que coloquen los asuntos donde mejor puedan ser atendidos.

Por último, como quedó dicho antes, la definición de procesos administrativos, de financiamiento o de control no puede significar la negación ni el menoscabo de la autonomía local, que debe preservar sus espacios para el desarrollo de sus propias potencialidades de planificación del desarrollo local y la gestión de sus asuntos.

El municipio es la expresión política de la comunidad urbana local llámese pueblo, villa, centro poblado, ciudad o metrópoli. Es el gobierno propio de una comunidad en la que se produce una red de relaciones que pueden ser sencillas como en un pequeño poblado, o de gran complejidad como en una gran ciudad metropolitana, pero que son identificable y propias del sistema urbano en un ámbito diferenciado. No se da el municipio en ámbitos rurales porque en ellos no se producen las relaciones de vecindad propias de lo urbano, que se caracterizan por existir una trama urbana con casas adheridas unas a otras, calles, espacios públicos por elementales que sean, a menos que en ellos se hayan desarrollado unas relaciones anónimas típicamente urbanas, servicios

públicos, servicios sociales y comercio local. En el ámbito municipal no es correcto decir “pueblo rural” para referirse a la pequeña comunidad de escasos habitantes, puesto que si en ellos existe vecindario se trata de una realidad urbana, en términos municipales.

El gobierno local parece ser indispensable para alcanzar la tranquilidad, el bienestar y la prosperidad de la colectividad local. El principio de subsidiaridad recomienda colocar las cosas en manos de la sociedad, y si ésta no es eficiente entonces deben ser atendidas por el gobierno local, es decir, el municipio, y si éste resulta superado por su complejidad, van subiendo hacia los niveles territoriales hasta alcanzar el ámbito supranacional, si el asunto lo amerita. La Iglesia Católica definió este principio en la Encíclica *Rerum Novarum*:

26. No es justo, según hemos dicho, que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie. No obstante, los que gobiernan deberán atender a la defensa de la comunidad y de sus miembros. De la comunidad, porque la naturaleza confió su conservación a la suma potestad, hasta el punto que la custodia de la salud pública no es sólo la suprema ley, sino la razón total del poder; de los miembros, porque la administración del Estado debe tender por naturaleza no a la utilidad de aquellos a quienes se ha confiado, sino de los que se le confían, como unánimemente afirman la filosofía y la fe cristiana. Y, puesto que el poder proviene de Dios y es una cierta participación del poder infinito, deberá aplicarse a la manera de la potestad divina, que vela con solicitud paternal no menos de los individuos que de la totalidad de las cosas. Si, por tanto, se ha producido o amenaza algún daño al bien común o a los intereses de cada una de las clases que no pueda subsanarse de otro modo, necesariamente deberá afrontarlo el poder público.

En la Encíclica *Quadragesimo Anno* se amplía este principio cuando dice:

79. Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra

claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

80. Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija.

Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de función "subsidiaria", el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.

La Unión Europea asumió este principio político en el Tratado de Maastricht y lo desarrolló ampliamente en los documentos posteriores. Hoy son pocos los asuntos que pueden ser atendidos de manera exclusiva por un solo componente social o nivel político territorial dado la naturaleza sistémica alcanzada por la realidad social, de modo que si bien se pueden distinguir subsistemas particulares, al final se encuentra con que todo está relacionado. De allí que el municipio, en la atención de los asuntos propios de la vida local, se ve atrapado en la red, forma

parte de subsistemas diferentes y a distintos niveles que condicionan sus decisiones. Esto es conveniente siempre que quede un campo libre para que el municipio desarrolle sus propias iniciativas, preserve los localismos que aportan valores de identidad, y enriquezca y aproveche las potencialidades locales. Hay estándares de calidad, modelos de gestión, pautas de actuación que han sido fruto de experiencias exitosas y aportes de la ciencia y de la tecnología que son recomendados e incluso establecidos por organismos gubernamentales o instancias internacionales que contribuyen a mejorar el desempeño del municipio. En treinta años de historia de la OICI se ha generado una doctrina municipal de gran valor para ver y comparar teorías y experiencias.

Distinto es el caso de la sustitución del municipio por delegados, representantes o jefes del gobierno central, en cuyo caso, las experiencias indican que tales mecanismos terminan por imponer políticas inconvenientes, modelos administrativos burocratizados, intereses ajenos a lo local, actuaciones arbitrarias y otros males que abortan las iniciativas locales, enervan el desarrollo endógeno y en consecuencia traen más males que los problemas y las necesidades que se pretende atender.

No es fácil lograr los macro equilibrios necesarios para que funcione adecuadamente el principio de subsidiaridad y cada estructura atienda lo que le es propio en el cuadro de relaciones del sistema social y de los subsistemas económico y político, que son los que más tocan al ejercicio del gobierno local. De allí que sea de primera importancia la definición de un marco regulatorio que coloque las responsabilidades públicas en el nivel de gobierno apropiado, que desagregue las materias y atribuya competencias a quien mejor le corresponda atenderlas, que establezca los mecanismos financieros, defina de la manera más clara posible los mecanismos de coordinación y los procedimientos de negociación, así como las formas de control y supervisión que asegure la correcta actuación y el logro de los fines y objetivos.

Teniendo estas ideas como premisas básicas de lo que entendemos por un modelo ideal municipal, se hará el análisis de cada uno de los asuntos objeto de nuestras preocupaciones para ir elaborando las conclusiones.

## **2.- Los elementos esenciales del Municipio**

Existen varias líneas de análisis doctrinario en relación con la naturaleza del municipio, ya se considere como un sistema político que surge en forma natural, histórica o al menos lógica desde lo urbano, ya se mire como una creación del Estado. Me inclino por la primera vertiente aunque estoy de acuerdo con que es necesario el reconocimiento jurídico formal en la constitución o en las leyes, lo cual lleva a una primera afirmación categórica: El municipio es la forma natural del gobierno de las ciudades, otro asunto es que se le reconozca o no. Si un sistema jurídico no le permite a una determinada comunidad urbana la organización de un gobierno propio se les está negando a esa comunidad y a las personas que habitan en ella el derecho natural, humano y colectivo al gobierno propio, a constituirse formalmente en una comunidad política (Parejo. 1996).

Conviene señalar aquí mi adscripción a la corriente de pensamiento que reconoce la preeminencia de determinadas leyes o tendencias que pertenecen a la naturaleza y que se reconocen por la razón, a contracorriente de quienes prefieren la imposición de la voluntad de un individuo o de un colectivo que se aferra a ideas que son producto de percepciones puramente especulativas o ideológicas. Así, en líneas generales, me anoto a la línea denominada iusnaturalista que parte de Aristóteles y discurre por cauces cristianos hasta el actual pensamiento moderno occidental. Dentro de estas fuentes me adscribo, en lo que atañe a lo político, a Francisco Suarez, a Alexis de Tocqueville, a la doctrina social de la iglesia católica latinoamericana, a AmaytaSen y el humanismo cristiano de comienzos del siglo XXI.

### **a) Los más antiguos: población, territorio y gobierno**

Desde sus orígenes el municipio es una comunidad política, es decir, de relaciones de poder, por rudimentario que sea, que tiene que ver con el gobierno local. Tiene que existir un poblado, es decir, un grupo de personas asentadas de manera permanente en un determinado ámbito territorial entre las cuales existen lazos de vecindad. Más precisamente,

donde prevalecen las relaciones entre un conjunto de familias, el grupo básico de padres e hijos donde se realiza el proceso fundamental de la socialización. Entre los pobladores urbanos conocidos y anónimos se da de manera cotidiana o habitual un tipo de relaciones. Cuando prevalecen las relaciones humanas entre personas o familias conocidas entonces nos estamos refiriendo a un “pueblo”, es decir, a una ciudad pequeña; por el contrario, en las ciudades propiamente dichas dominan las relaciones anónimas. Las relaciones humanas en un ámbito urbano son de convivencia y de acuerdo con el tamaño de la población pueden prevalecer relaciones tanto de tipo comunitario como societario. El municipio es el gobierno propio, natural, pertinente de un conjunto de pobladores entre los cuales se establecen relaciones de convivencia. Entre ellos puede o no haber amistad o cualquier otro sentimiento o vínculo, pero el tipo de relación que le da piso al municipio es el que vincula a los habitantes de un ámbito territorial con su existencia cotidiana. Lo que une a un colectivo urbano es el hecho de coexistir dentro de una más o menos compleja red tejida sobre la convivencia en un determinado territorio. No son, en consecuencia, relaciones de naturaleza económica sino de naturaleza social y política.

Las relaciones de convivencia en un ámbito urbano generan necesidades e intereses característicos que son las materias de las que tiene que ocuparse el gobierno local. También impone obligaciones, como el impulso de una cultura de ciudadanía.

Un asunto de importancia que es preciso aclarar es la naturaleza de las relaciones que unen a la población de la ciudad. Los diversos tipos de relaciones que constituyen la red urbana son consecuencia de acciones espontáneas, naturales, no voluntarias de las personas involucradas en la relación, o si son la consecuencia de encuentros reflexivos y voluntarios. Estas diferencias van a producir distintos tipos de estructuras que se acomodan a la naturaleza de la relación. Las relaciones amorosas producen la pareja, el matrimonio y la familia, por ejemplo; y entre éstas a su vez, porque comparten un ámbito urbano, se generan las relaciones comunitarias. En las primeras los intereses son básicos: la existencia cotidiana en armonía, la crianza de los hijos, compartir momentos

de felicidad y en los tiempos malos prestarse ayuda. La comunidad debe asegurar un entorno apropiado para que se satisfagan los primeros y además se produzcan nuevas relaciones inherentes o propias de la naturaleza humana: la amistad, la complementariedad, la realización personal, la tranquilidad, el bienestar y la prosperidad. El tipo de relación comunitaria une a las personas por razones de la vecindad y para satisfacer las necesidades básicas de subsistencia que debe aportar el hábitat, como por ejemplo los espacios íntimos, la vivienda, el vecindario, los servicios básicos, los espacios públicos, la movilidad, el intercambio.

De las relaciones comunitarias surgen organizaciones como las asociaciones de vecinos, los condominios, las asambleas de ciudadanos. Entre los miembros de estas estructuras no ha mediado una decisión voluntaria para establecer la relación; salvo casos excepcionales, no es posible escoger los vecinos o cohabitantes de una ciudad ni de un espacio urbano. Las relaciones son de naturaleza vecinal, no familiar, y de ellas surgen unas estructuras que son adecuadas para que dichas relaciones se den y se puedan resolver las diferencias que surgen entre sus miembros.

Pero cada habitante tiene, además, intereses de distinta naturaleza, inclinaciones por diversas actividades económicas, religiosas, deportivas, artísticas, educativas, sociales, ecológicas. Estos intereses producen un tipo de relaciones más funcionales y generan a su vez estructuras características, como la empresa, la parroquia eclesiástica, el club, las asociaciones civiles, las fundaciones, etc. El vínculo que une a las personas es un interés determinado y en torno a él realizan sus actividades. De particular importancia son las actividades económicas, que vinculan a las personas por el interés de generar los recursos necesarios para subsistir y prosperar. El tipo de estructuras que surgen son de naturaleza empresarial, de negocios y la gente se une para organizarlas y generar ingresos, o para trabajar en ellas y ganarse una remuneración. Hay un interés económico de por medio.

Por último, existen relaciones de poder que vinculan a las personas por la preocupación que tienen por los asuntos públicos, por el gobierno de la sociedad bien sea local, provincial o nacional. En este tipo de rela-

ciones hay generalmente un trasfondo ideológico, es decir, ideas sobre cuáles son los objetivos comunes, cómo se puede organizar mejor la sociedad para lograr esos objetivos y que mecanismos son los más idóneos. Existen unos modelos creados por la experiencia y la reflexión que en general respetan los derechos humanos y garantizan el bienestar, y otros que no han tenido éxito y a pesar de ello tratan de imponerse por la fuerza. La naturaleza de las relaciones de poder es política, es decir, une a las personas en torno a un ideario común que tiene que ver fundamentalmente sobre cómo se deben conducir los asuntos públicos. De hecho, las relaciones políticas unen y a la vez separan a las personas; las une la idea común que comparten y las separa cuando la percepción es distinta. De allí surge la actitud e incluso la conducta de las personas frente a la política cuya expresión propia es el partido político y los grupos de opinión, que entran en competencia por lograr una mayor influencia en la conducción del colectivo, en particular desde las estructuras propias del poder: *el parlamento*, bien sea local, provincial, nacional e incluso ahora el supranacional. También el ejecutivo cuya importancia depende del modelo político que se adopte.

De modo que la expresión más acertada para definir las materias de competencia municipal es: "*asuntos propios de la vida local*". Se trata de necesidades que solo pueden ser satisfechas de manera eficiente en el ámbito local, y también de derechos e intereses cuya satisfacción óptima se logra si son atendidos en la escala local. Las necesidades del colectivo urbano generalmente se pueden satisfacer mediante los servicios públicos municipales. Más complejas resultan las garantías del goce de los derechos o de saldar intereses, que son costosos y complejos reclamos a los gobiernos locales, verdaderos desafíos para un municipio que pretenda ser eficiente en tiempos en que las demandas de calidad en los satisfactores son crecientes.

El territorio municipal está confinado dentro de un lindero más o menos preciso, un límite donde se coloca el aviso en el que se lee, de un lado "Bienvenido" y del otro "Buen viaje". Es un espacio comprendido técnicamente dentro de una poligonal, físicamente hasta donde llegan las casas pegadas y comienzan los terrenos no construidos, psicológicamente

hasta donde alcanzan las relaciones urbanas y las demandas por la satisfacción de las necesidades e intereses típicamente urbanos. También comprende las áreas de expansión de las ciudades, algunos pequeños poblados a los que les llega la influencia de la ciudad más poderosa, y las aldeas o caseríos donde no existe la relación de vecindad propia de la ciudad. Los espacios naturales, agrícolas, mineros, de recreación que están comprendidos dentro de un territorio municipal, pueden ser regulados y atendidos por el gobierno local en aquellos asuntos cuya naturaleza son semejantes a los que surgen en las ciudades: servicios, controles, reglas que aseguran una cierta convivencia más propia de las ciudades, pero que conviven con relaciones rurales, campestres. En la ciudad se teje una tupida red de relaciones entre gente y construcciones privadas y públicas que tienen un territorio propio.

El tercer elemento tiene que ver con el gobierno local. Puede que las relaciones políticas en algún municipio pequeño no sean fácilmente identificables, pero existe una relación política cuando el colectivo reconoce o le otorga autoridad a alguno de sus miembros, quien asume, en nombre de todos, algún tipo de representación. Cuando la red social adquiere un cierto grado de complejidad, entonces la naturaleza política de las relaciones de poder se ven con mayor notoriedad. La autoridad política en el ámbito municipal se relaciona más con la idea de servicio que con la de dominación, aunque esta no deja de estar presente. El gobierno local tiene en sus manos asuntos bien tangibles y en tanto lo político se aleja de la comunidad local hacia ámbitos más amplios, va perdiendo el sentido de servicio, se hace más difuso en cuanto a sus responsabilidades concretas, adquiere una cierta autonomía respecto de la gente, sus necesidades y aspiraciones. Este fenómeno de enajenación, en el sentido marxista, es un alejamiento de los políticos de la calle, de los ciudadanos, de la gente lo que conduce a una desnaturalización del gobierno local. Por supuesto que una buena gestión local puede significar el inicio de una exitosa carrera política. También el municipio es una escuela política. Cualquiera que sea la amplitud del ámbito gubernamental: provincial, nacional, internacional, su primera y fundamental base de legitimación en su disposición para garantizar el bienestar y la prosperidad, pero en el municipio la legitimidad parte de ideas mu-

cho más concretas, utilitarias incluso, que tienen como en ningún otro ámbito relación con su capacidad de satisfacer necesidades colectivas y aspiraciones tanto colectivas como individuales bastante tangibles.

La perspectiva histórica ofrece un municipio con una población que tiene relaciones de convivencia en un ámbito urbano, que delega en un grupo de personas la atención de sus asuntos. Esto no ha cambiado en su esencia, sí en cuanto a la creciente complejidad determinada por las transformaciones en el tiempo y la superposición de estilos de vida, valores y culturas, que impone al municipio nuevos desafíos, pero que pueden ser atendidos por una estructura que ha resistido el paso del tiempo y mantiene su lozanía y sus fortalezas.

### **b) Los más modernos**

Probablemente hay pocas cosas nuevas salvo los asombrosos avances tecnológicos. Como el Derecho Romano, capaz a más dos mil años de dar respuestas a cualquier problema por muy actual que sea, el municipio muestra unas bases sólidas, con grandes habilidades para adaptarse a los cambios, ser eficiente y eficaz en la satisfacción de las nuevas necesidades y demandas de una sociedad en transformación. Los componentes del municipio esencialmente son los mismos, pero han experimentado cambios.

### **c) Cambios en la población, en el territorio, en el gobierno y en las demandas ciudadanas**

Las transformaciones ocurridas a través del tiempo en todos los órdenes también se dan en el municipio más por fuerzas externas que por procesos endógenos. La globalización es uno de estos nuevos fenómenos y la naturaleza de las relaciones globales impone al municipio nuevos desafíos. La población local no tiene la misma composición del antiguo municipio, que desde su origen hasta bien entrado el siglo XX, los pobladores de un término municipal se conocían porque eran de allí desde tiempo atrás, entre ellos se había cocido una identidad bien definida que incluso llevaba a sellar la identidad personal e incorporar al nombre propio el de la ciudad de donde se procedía. Se nacía y se moría

allí, en el lar nativo, y por generaciones se mantenían las raíces bien sembradas en el lugar de nacimiento. Los habitantes de la ciudad tenían las mismas costumbres, pertenecían a la misma iglesia, se asignaban las ocupaciones, posiciones y los oficios por tradición familiar, e incluso se ubicaban en la trama urbana según su categoría social y por el tipo de oficios que desempeñaban. Los forasteros constituían una curiosidad y generalmente no eran bien recibidos. La ciudad antigua era endógena, tribal, étnica, y poco a poco se fue abriendo a los venidos de otras partes para integrarlos unas veces bien, otras veces sin permitirle echar raíces. Si bien la regla sigue siendo la permanencia en la ciudad donde se nace, la asignación de funciones y papeles no es tan lineal como antes. La educación, la libertad y la igualdad han favorecido la movilidad vertical, la formación de un estrato poblacional medio y la reducción drástica de la aristocracia, hay mucha más movilidad en las élites de modo que la población de la ciudad actual es más igualitaria y más dinámica. Por supuesto que siguen existiendo estratos sociales más o menos diferenciados y su ubicación en el espacio urbano es visible, pero la ciudad es mucho menos excluyente que la ciudad que existía hasta mediados del siglo XX. Si antiguamente se ordenaba la ciudad por categorías sociales, hoy la gente vive en los cascos históricos o en zonas residenciales según su poder adquisitivo, no según su categoría social, lo que hace a la ciudad más homogénea y menos discriminatoria.

La movilidad planetaria que se produce como consecuencia de los cambios tecnológicos en los medios de transporte, comprende los movimientos migratorios, la población flotante, los viajeros frecuentes y los turistas. Cada una de estas categorías tiene sus particularidades y son habitantes permanentes o temporales del Municipio. La ciudad ya no pertenece a sus habitantes originarios y se tienen que generar mecanismos de integración y asimilación de los que van llegando. Por supuesto que no siempre se realiza el proceso de integración, por lo que se forman enclaves o guetos con gentes de la misma procedencia que constituyen un reto para el municipio, que debe comprender por igual a los antiguos habitantes y a los recién llegados. Pero ello no siempre es posible porque existen grupos étnicos o religiosos que se resisten a integrarse, que sólo persiguen objetivos económicos o de mera sobrevi-

vencia y reproducen sus costumbres en un espacio de la ciudad, cerrándose a la integración. Existen graves retos con respecto a grupos de población que profesan religiones o conservan culturas que contrastan abiertamente con las propias. Este es un formidable desafío al gobierno local que tiene que garantizarles a todos el derecho a la ciudad. Lo que no puede ser es que se llegue al extremo de que el habitante común y mayoritario ceda derechos a favor de minorías racistas o excluyentes. Una cosa es compartir y otra el sometimiento de los ciudadanos a imposiciones religiosas, culturales o de cualquier otra naturaleza por minorías que atrincheradas en sus pequeño mundo tengan la pretensión de que los demás deben soportar sus impertinencias.

Hay también ciudades con determinadas características que atraen una importante población flotante; ciudades estudiantiles, vacacionales y donde se generan otro tipo de actividades atractivas para un apreciable número de habitantes que no viven de manera permanente en la ciudad, ni tienen porqué integrarse a ella pero que es una masa poblacional que demanda servicios y sin embargo no asumen la ciudadanía local.

Luego el turismo, una actividad económica de gran importancia que le impone a la ciudad que ha apostado por una estrategia de desarrollo basado en él, unos desafíos particulares que tienen que ver con la presencia en ella generalmente por temporadas de un número de personas que pueden exceder el número de sus habitantes. Es una población que también demanda servicios, que impone cargas al municipio y que no tiene por qué asumir las cargas tributarias o las responsabilidades de los residentes permanentes. El municipio turístico considera importante el flujo de visitantes y debe desarrollar formas de atención, de ocupación de su tiempo y las contribuciones e impuestos que sean compatibles con su temporalidad.

El territorio municipal actual es mucho más complejo y puede comprender los ámbitos de expansión urbana, las zonas industriales, las áreas periurbanas de crecimiento espontáneo, grandes zonas de influencia donde existen proceso de metropolitanización. El municipio puede estar comprendido en el área de influencia de otro más podero-

so, circunstancia que tendrá que pesar en las decisiones del gobierno local. En cuanto a la ordenación del territorio, el municipio actual no puede constreñir sus actuaciones dentro del límite urbano porque la dinámica le obliga a asumir responsabilidades en la planificación del territorio sobre el cual ejerce alguna influencia o el cual depende para atender demandas como agua o energía, que si está dentro de otro término municipal no le queda otro camino que generar mecanismos de cooperación o de integración.

También el componente gobierno ha experimentado los desafíos de la globalización y está cada vez más condicionado por los avances tecnológicos que demandan conocimientos técnicos y asesorías especializadas. La gente demanda nuevos servicios públicos, más calidad en la prestación de los servicios, acceso a los bienes tecnológicos, mayor transparencia, fortalezas para mantener la identidad y capacidad para integrarse a los procesos globalizados. Ya no se trata de un municipio que se conforme con prestar los servicios públicos básicos, sino un municipio innovador y emprendedor que lidere el desarrollo local y asegure más calidad de vida a sus habitantes. El desafío adquiere una nueva naturaleza distinta al tradicional papel que venía desempeñando históricamente. El municipio tiene que buscar alianzas con otros municipios, entes internacionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, vincularse a redes innovadoras que le permita asumir con seguridad retos audaces.

También la población demanda nuevas formas de participación más eficaces de modo que las decisiones gubernamentales tomen en cuenta sus criterios u opiniones, los involucren en soluciones a determinados problemas, les facilite la comunicación con sus representantes. En este sentido se hace indispensable ampliar los mecanismos de participación directa de la población en los asuntos del gobierno, aprovechar las redes sociales, incorporar Internet y las ilimitadas posibilidades que ofrece. No me gusta la expresión “gobierno electrónico”, una chocante frase que sugiere la posibilidad de que la participación se reduzca al ámbito virtual, cuando es la cercanía personal la característica más rica e importante del gobierno local.

### **3.- Las patologías viejas y nuevas de las comunidades, de las sociedades, de la economía y de la política.**

La comunidad y la sociedad no son armónicas sino conflictivas. Sin caer en el extremo de Hobbes, no hay duda de que las patologías sociales forman parte de la normalidad en las relaciones humanas; porque la naturaleza humana es imperfecta y hay diversidad de tendencias, valores contradictorios, culturas distintas, deficiencias, problemas que entran en conflicto con la convivencia y la quebrantan. En la comunidad sucede con frecuencia cotidiana la confrontación que es natural porque cada persona es distinta, piensan distinto, hay diversos grados de integración, conviven el amor y el odio, la tranquilidad y el conflicto. Estos problemas se hacen más agudos y más difíciles de manejar a medida que la estructura social se hace más compleja. En el extenso catálogo de las patologías es necesario destacar aquellas que tienen que ver más directamente con la convivencia y con el gobierno local y son, a mi juicio, las siguientes: la ignorancia y las carencias en la cultura ciudadana, la pobreza extrema y la exclusión, la intolerancia y el egoísmo.

La ignorancia y las carencias en la generación de ciudadanía es quizás el principal obstáculo a la convivencia. Un colectivo sin valores o con graves distorsiones en ellos no es viable. La convivencia en un espacio urbano presupone la existencia de un mínimo de valores compartidos, de que cada uno de sus integrantes posea unas cualidades mínimas, interiorizadas, que formen parte de la personalidad de modo que su conducta privada y pública espontánea, natural, favorezca las relaciones armónicas entre los miembros de la comunidad local. La ignorancia y las carencias de ciudadanía se da en todos los estratos sociales, porque si bien en principio pueden estar relacionadas con la pobreza extrema y la exclusión, no es exclusiva de ella; por el contrario, es más visible y más dañina cuando son manifestaciones de personas o grupos de los estratos medios y altos que cuentan con recursos para actuar con ventaja y gozar de privilegios. La ignorancia y las carencias de ciudadanía se ven mucho más en los espacios públicos en los cuales se supone un comportamiento estándar de los usuarios, el respeto a unas reglas básicas que

se suponen conocidas y admitidas por todos. La grosería, el vandalismo, la agresividad, el irrespeto a los demás son conductas comunes que conspiran contra la calidad de vida en la ciudad.

Considero que son los valores interiorizados por el individuo los que garantizan la convivencia. Puede ser cierto que el derecho ajeno es el límite del propio pero con independencia del otro (permítaseme esta digresión filosófica) cada quien establece su propio límite, pues como afirma José Antonio Marina: “soy libre, por eso hago lo que quiero. Sólo hago lo que me ordena la razón, por eso no soy esclavo”, de manera que las normas jurídicas garantizan la convivencia entre personas que previamente, mediante el proceso de socialización, han aprehendido valores que forman parte de su ADN, de su código individual. Esto es la cotidianidad en la ciudad en particular en los espacios públicos donde se pone a prueba la ciudadanía.

La pobreza extrema y la exclusión son dos formas inadmisibles de negación de los derechos humanos fundamentales. Son enemigos de la ciudad porque le niegan a quienes sufren estos males el derecho a la ciudad y a todos los demás derechos emergentes. No puede la ciudad permitir la existencia de bolsones de pobreza ni guetos donde se desconoce la dignidad humana, no es admisible dar la espalda o voltear a otro lado para ignorar a una población que tiene tanto derecho como los demás a las ventajas que ofrece vivir en una ciudad. Es al municipio en primer término al que le corresponde la responsabilidad de enfrentar con toda responsabilidad la atención de la pobreza extrema y la exclusión, mediante programas fundamentados en la educación, la salud, la vivienda, los servicios y el empleo. El primer gran problema de la población sometida a este flagelo es el sentimiento de abandono (estudio CIEPROL), el convencimiento de que a nadie más les importa su situación y que se les ve como un estorbo, como una llaga que afecta la ciudad.

La intolerancia es otro mal cada vez más visible. Si en tiempos pasados la naturaleza endógena de la población municipal hacía natural la actitud de rechazo con el que era distinto, hoy es absolutamente rechazable.

La apertura de las comunidades y sociedades que se manifiesta en un cosmopolitismo y en la pluralidad de componentes culturales, hace de la intolerancia un vicio urbano inaceptable. Ello no implica que las minorías tengan más derecho que las mayorías, como se dijo antes, y que les sea lícito imponer formas culturales, conductas personales o modelos sociales atrincheradas en unos supuestos derechos que menoscaban los de los demás. La ciudad es un sistema complejo de relaciones y estructuras que debe guardar un equilibrio dinámico y en el que las minorías desempeñan un papel importante pero no más importante que el de las mayorías. La clave quizás esté en que cada quien encuentre en la ciudad el espacio adecuado, sin molestar a nadie. Esto no es fácil, pero la ciudad tiene que dar respuestas para que se dé la coexistencia armónica, porque hay extremismos y grupos radicales cuya conducta rompe la convivencia y la tranquilidad. En estos casos la actuación del gobierno local requiere gran cuidado pues todo derecho tiene en el derecho ajeno su límite. Los egoísmos exclusivistas demandan actuaciones firmes que lo impidan y que aseguren la convivencia.

En este tema de las tendencias malignas destacan los clásicos de las dictaduras y las nuevas amenazas de los fundamentalismos religiosos, los nacionalismos extremos, el narcotráfico, las organizaciones criminales y nuevas formas de delincuencia transnacional. Si bien estas macro tendencias patológicas afectan a todo el planeta, preocupa el efecto que tienen en el ámbito urbano y es en él, en la ciudad donde deben ser combatidos, aunque requieran estrategias que superan en mucho las limitadas posibilidades locales.

Las dictaduras clásicas establecidas por golpes de Estado tienen en el siglo XXI poco espacio, lo que no significa que dejen de existir, porque las nuevas formas dictatoriales se encapuchan con normas constitucionales y legales hechas e interpretadas a la medida con la intención de mantener una apariencia de legitimidad y de legalidad. Aprovechan la debilidad del sistema internacional de protección de la legalidad internacional y de los derechos humanos, y de alianzas con regímenes semejantes para caminar en el borde democrático. Así sobreviven las viejas tiranías que someten a sus pueblos mediante renovados mecanismos

de dominación: populismo, nacionalismo, patriotismo, manipulación mediática, fraudes electorales, miedo, corrupción, estatismo. Estos regímenes tienden a la concentración del poder y a liquidar a la autonomía municipal e incluso al propio municipio. Los delegados territoriales o funcionales del poder central, organismos del partido oficial o mediante otros mecanismos supuestamente de democracia directa, como las comunas o las asambleas del poder popular, sustituyen a la autoridad local que aunque siguen existiendo en el papel, en la práctica se van menoscabando hasta plantear su eliminación. La consecuencia es la pérdida de libertades, ineficiencia y atraso.

Las ideologías reduccionistas, como aquellas visiones platónicas de las cavernas que distorsionaban la realidad e imponían percepciones subjetivas, parecía que formaban parte de una experiencia histórica superada, pero no es así, porque hoy más que ayer forman la tramoya donde se tratan de imponer intereses de personas y grupos. Falsean la historia, interpretan en forma torcida la naturaleza humana, manipulan los sentimientos humanos, crean mitos y logran formar adictos. Ellos son una amenaza a la convivencia y pueden eventualmente contar con el apoyo de la mayoría de los electores, en cuyo caso, al asumir el poder, conducen a la sociedad en su conjunto al despeñadero, como ha sido en todos los tiempos y afectado a muchas sociedades. Los fanatismos, con un sicópata al frente, constituyen una amenaza actual mucho más letal que en tiempos pasados, puesto que hoy existen más y mejores tecnologías al servicio de la dominación. También es cierto que los altos grados de integración mundial pueden y efectivamente lo han logrado en algunos casos concretos, poner freno a lo que constituían unas aberrantes negaciones de los derechos humanos en sociedades determinadas, que amenazaban al conjunto de la sociedad internacional. Que existan delitos de lesa humanidad que no prescriben ni que sus autores puedan recibir beneficios procesales, y son de jurisdicción internacional por lo que no pueden ampararse en el vetusto principio de la soberanía nacional, son mecanismos universales de defensa contra semejantes amenazas.

Los fanatismos religiosos como el fundamentalismo islámico y ciertas religiones o sectas aparte de que puedan ser amenazas planetarias,

constituyen núcleos de activismo que pueden dominar sectores de la ciudad o ciudades enteras y hacen difícil la convivencia ciudadana. De la misma manera, los nacionalismos extremistas también constituyen males que afectan al cuerpo social en tal grado que hacen en determinado ámbito muy difícil la convivencia.

Hoy parece que se expanden algunas formas criminales de extrema peligrosidad ligadas al crimen organizado, al narcotráfico, a delitos que tienen escenarios mundiales contra los cuales los estados se han mostrado incapaces de controlar. Hay ciudades tomadas por estas bandas que afectan la vida colectiva, afectan la tranquilidad que es un bien fundamental de la ciudad, la seguridad de las personas y sus bienes.

Hay nuevas formas de manipulación que aprovechan el enorme poder de los medios de comunicación social y las redes sociales para generar conductas que se acomodan a sus intereses ideológicos, económicos o políticos. Jamás se había acumulado tanto poder en un mismo sector a escala planetaria, de modo que es cierta la posibilidad de establecer estándares en valores que responden a intereses financieros, comerciales, políticos, religiosos o de cualquier otro orden. Sólo la pluralidad de medios puede combatir semejante amenaza, de modo que los ciudadanos puedan optar con libertad de criterio por el medio o el tema que gusten, para lo cual se requiere cada vez más pertrechos educativos y culturales de modo que esa libertad no esté constreñida por la ignorancia. Hay la tendencia a una excesiva regulación lo que conduce a que sea el Estado, y en definitiva los políticos quienes decidan por la gente sobre lo que debe verse y oírse, lo que tampoco es justo ni conveniente. Los habitantes de la ciudad deben contar con diversidad de medios y de contenidos para que pueda realizarse la libertad de información y de entretenimiento.

Si bien la globalización es un proceso de grandes y rápidos cambios tecnológicos que modifican las relaciones planetarias con efectos positivos en todos los órdenes, también soporta sus propias patologías. Uno de estos efectos perniciosos de la globalización, en particular de los procesos económicos, es que coloca en pocas manos las grandes decisiones

y los grandes negocios, con lo cual las pequeñas y medianas empresas que pueden ser la base de la economía local se ven sometidas a las prácticas impuestas globalmente. Esta nueva patología desplaza la economía local y la sustituye por relaciones que escapan al ámbito municipal, al control de los agentes locales y del propio gobierno. Existen cadenas de comercialización de productos industriales y marcas mundiales que arruinan las economías locales y destruyen las pequeñas y medianas unidades del sector económico local. La evolución de la economía capitalista ha colocado mucho poder en las organizaciones financieras de modo que los bancos y los seguros dominan a los demás sectores económicos, los verdaderamente productivos, como la industria y la agricultura. Las decisiones en el ámbito planetario están controladas por el entramado de poder financiero que en función de sus intereses pueden condenar a la exclusión a municipios, regiones y países enteros y privilegiar otros. Estas decisiones estratégicas globales impactan en los municipios que pueden crecer desmesuradamente o ser condenados a la marginación.

Las organizaciones políticas tienen sus propios males que afectan la marcha de los asuntos públicos. La más importante de las patologías urbanas se da cuando se trata de sustituir la razón, desviar el cauce natural que impone la naturaleza y la inteligente reflexión humana para imponer la voluntad de una persona o de una organización. La Campana de Gauss permite explicar bien este asunto que muestra cómo la normalidad, estandarización o promedio de las conductas humanas se hacen generalmente compatibles, salvo cuando alguien de los extremos trata de imponer su voluntad. Entonces la posibilidad del conflicto es mayor, el uso de la fuerza sustituye a la conciliación y vienen las confrontaciones, incluso la guerra. La política, nada extraño a la política local, es un campo de Agramante, por lo que en ella luchan desde las ambiciones desenfrenadas hasta el burocratismo paralizante.

#### **4 - Desafíos del siglo XXI**

Los formidables desafíos que impone la modernidad obligan al munici-

pio a ocuparse de manera prioritaria de la educación de sus habitantes, porque todo lo demás está condicionado por este prerrequisito. No puede haber éxito en ningún otro componente del sistema urbano si cada uno de sus habitantes posee al menos una educación básica, un mínimo de habilidades y una apreciable dosis de ciudadanía. La educación en general y para la ciudadanía es la condición insustituible y el piso sobre el cual se construye la ciudad del siglo XXI. Siempre lo ha sido, pero nunca antes la educación había tenido la importancia que tiene ahora. El recurso más importante en esta tercera revolución tecnológica es el cerebro: si en la primera revolución lo fue la tierra y en la segunda el capital, hoy es la capacidad ilimitada de la inteligencia humana cuyo desarrollo requiere una sólida base de conocimientos y el desarrollo de actitudes que se adquieren mediante el proceso educativo tanto formal, el de la escuela, como el informal que se va logrando en la familia y mediante el proceso de socialización. Ninguna otra institución pública tiene una responsabilidad mayor en esta materia que el municipio.

**A) La educación**, como en todas las materias, se da la concurrencia entre los tres niveles territoriales de gobierno, de modo que se impone la desagregación de las tareas cuya responsabilidad se le asigna a cada uno de ellos. No obstante, una educación de calidad es un asunto de la sociedad, del Estado y del municipio, y en cuanto a éste, importa sobremanera porque como quedó dicho, es el sustento de todo proyecto colectivo. Generalmente se le asignan responsabilidades estratégicas y de financiamiento al ámbito nacional, mientras que a los ámbitos provincial y municipal la prestación de los servicios educativos en preescolar, básico, diversificado, la educación técnica y la artística. El nivel educativo maternal es responsabilidad de la familia y fundamentalmente de la madre, como su nombre lo indica. Es justamente en las escuelas donde el proceso educativo adquiere singular importancia y donde el municipio debe poner más cuidado, para lo cual seguramente tendrá que bregar con los otros dos niveles de gobierno. Pero si el municipio apuesta de forma audaz por un desarrollo de calidad, no tiene alternativa sino que ocuparse de que la educación que se imparte en sus institutos sea de excelencia.

Con igual énfasis tendrá que ocuparse de la educación no formal y del proceso de socialización, porque tienen tanta importancia como la primera. Es en el seno de la familia, en el barrio, en la calle, en la cancha deportiva, en los espacios públicos donde se realizan los intercambios que permite la formación en valores, se aprende a convivir, se transmite la cultura local, se genera el patriotismo cívico o los compromisos con el lugar. De allí la importancia de tener una vivienda digna, zonas residenciales de calidad que cuenten con sitios que faciliten las relaciones vecinales, espacios públicos para el disfrute de los habitantes de la ciudad, calles ornadas y bien iluminadas, una adecuada monumentalidad, instalaciones para el deporte y la recreación, áreas verdes. Si el municipio les asegura a los ciudadanos un hábitat que favorezca las relaciones comunitarias y sociales, las condiciones adecuadas para el encuentro, para las interrelaciones, para compartir, tendrá una población con valores cívicos que a su vez facilitarán la consecución de las metas, los objetivos y los fines que se proponga.

Papel determinante lo desempeñan el arte en todas sus manifestaciones como elementos de cohesión y formación de valores de convivencia y aprecio por la estética, de allí que la ciudad debe ser un gran escenario para el teatro, la realización de conciertos, la representación de las manifestaciones audaces del arte callejero, la exposición de las creaciones plásticas de los artistas, la elaboración gastronómica, el lugar de formación del arte escolar y demás actividades que forman los gustos.

El municipio tiene que recurrir al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y a las novedosas técnicas del marketing para inculcar valores de ciudadanía. El aprovechamiento de los medios de comunicación, las redes sociales, la publicidad comercial, el mobiliario urbano, el transporte y los espacios públicos, todo es válido para generar valores de convivencia. Las expresiones artísticas universales y autóctonas también son elementos que pueden ser usados para elevar la educación y la cultura ciudadanas. Existe un variado menú de opciones que pueden ser aprovechados por el gobierno local para generar las conductas indispensables y asegurar la tranquilidad, el bienestar y la prosperidad.

**B) Calidad de los servicios** porque ya no es suficiente que el Municipio asegure la prestación de los servicios públicos porque los tiempos demandan un plus de calidad. Habida cuenta de la disponibilidad de novedosos recursos científicos y tecnológicos, del crecimiento de la economía y de la carga creciente de impuestos y contribuciones, los ciudadanos no tienen por qué entender que en su ciudad no se disfrute de los altos niveles de calidad que otros tienen. Los objetivos de calidad son tangibles, cuantificables, medibles en términos matemáticos.

**C) Bienestar y prosperidad** son los grandes fines del Estado y lograr y mantener un adecuado nivel de bienestar y asegurar la prosperidad de sus habitantes es una tarea básica del municipio, por lo que al listado tradicional de los *“asuntos propios de la vida local”* hay que agregar el *desarrollo económico sustentable*. La vertiginosa velocidad de los cambios transforma la bucólica lentitud del municipio histórico en una renovada estructura capaz de sacudirse de viejos paradigmas, so pena de condenar a sus habitantes a vivir en condiciones arcaicas, prisionera de sistemas anacrónicos, decrepitos e ineficientes y lo que es peor, ajena a los procesos de modernización que proporcionan mejores y más elevados niveles de bienestar. El municipio tiene hoy que acomodar su actuación a un plan estratégico que defina, lo mejor y más consensuado posible, el tipo de ciudad que tener en el presente y desea para el futuro y el camino para lograrlo, con la suficiente seguridad como para no quedarse ni perderse, pero también con la flexibilidad que impone los altos niveles de incertidumbre. El viejo inmovilismo le ha dado paso al dinamismo vertiginoso que empuja hacia adelante o condena al atraso, de allí que el municipio tiene un papel vital que le obliga a estar permanentemente en revisión, adaptándose a los cambios y asumiendo el liderazgo para que la ciudad que gobierna sea innovadora y emprendedora, capaz de asumir con éxito los desafíos de los cambios.

Para lograr impulsar la innovación y el emprendimiento, el municipio debe actuar:

a.- En el desarrollo humano en valores como el amor, la solidaridad, la convivencia, la honradez, la disciplina, la libertad, la responsabilidad, la generosidad, la equidad y el trabajo productivo. Para ello debe prestar

servicios de calidad y crear espacios para la formación de ciudadanía.  
b.- Sobre el entorno cultural en educación de calidad y trabajo productivo, estimular el bienestar y la prosperidad como fruto del trabajo honrado; estimular las actitudes innovadoras y el espíritu emprendedor. Para ello tiene competencias para usar los medios de comunicación y las redes sociales (marketing), organizar eventos y estímulos como las vitrinas, los premios y los reconocimientos.

c.- Sobre el entorno económico y apalancar empresas familiares, pequeñas y medianas; estimular la creatividad, prestar asistencia técnica. Tiene en sus manos la posibilidad de dar créditos de capital inicial, establecer una política fiscal que estimule el emprendimiento, y simplificar los trámites burocráticos. Crear alianzas.

d.- Para la creación de un entorno institucional porque hay algo más: es el impulso que se le puede dar al emprendedor, es ser levadura, la fuerza dinamizadora del ecosistema de innovación y emprendimiento, ejercer el liderazgo político del desarrollo económico y social sustentable.

e.- Para la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social Sustentable que ordena la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y en él estén definidas las políticas para estimular la creatividad y el emprendimiento en las áreas definidas como estratégicas para la ciudad, en armonía con su vocación particular.

f) En la calidad ambiental. Nunca antes se tuvo mayor conciencia de la interdependencia global, planetaria, que compromete a todos en el cuidado de los equilibrios ambientales, de los ecosistemas, de la naturaleza. El municipio tiene mucho que aportar en el esfuerzo por la preservación de la calidad ambiental y está en la obligación de actuar en ese sentido. Así como el desarrollo que debe impulsar tiene el componente de *sustentabilidad*, todos sus programas y acciones tienen que tener el ingrediente ambiental, de modo que la ciudad y sus habitantes asuman *la preservación del ambiente como un compromiso ecológico*. Se trata de lograr una calidad de vida y un crecimiento que preserve y enriquezca sus recursos, que contribuyan desde lo local con el esfuerzo del conjunto de los habitantes del planeta por detener los procesos de degradación,

recuperar lo que haya sido destruido o contaminado y mejorar los valores ambientales.

g) Actuar sobre los cambios tecnológicos. Muy ligado a la interdependencia ecológica que compromete al municipio en el esfuerzo por el ambiente, está también la creciente vinculación e interdependencia que impone la globalización, proceso fundamentalmente tecnológico, económico y político que se quiera o no, impone desde fuera unos condicionantes a la vida local. El municipio tiene en la globalización un nuevo y formidable reto que le obliga a conocerlo, a comprender sus efectos en el ámbito local, a tomar decisiones políticas dirigidas a preservar la identidad y los valores locales, a enriquecerlos, a cultivarlos y a insertarse para no quedar al margen sino, por el contrario, desempeñar un papel protagónico mediante el aprovechamiento de las potencialidades locales.

h) Actuar para la creación de espacios públicos para la convivencia. Cuando los espacios privados tienden a reducirse, la contrapartida deben ser los espacios públicos de calidad aptos para el disfrute del tiempo libre, adecuados para actividades culturales, para el esparcimiento, para los festejos, para el ocio, para preservar la memoria histórica y recordar los hitos del pasado, los héroes civiles, los hacedores de ciudad. En fin, los espacios públicos son esenciales para dotar a la población local de pertrechos de patriotismo cívico a la vez que se realiza en ellos el intercambio y la convivencia ciudadana.

## **5.- Principios políticos del gobierno local**

El municipio es la escuela de la democracia. Es en el ámbito local donde se realiza el gobierno más próximo al ciudadano, tanto en su dimensión territorial como en lo que atañe a sus relaciones vecinales comunitarias. La política, entendida como gestión de lo público, se realiza en el espacio vital con alcance individual, familiar, comunitario y social dentro de los límites de una ciudad. Los habitantes de la ciudad tienen la experiencia personal, directa y en tiempo real de las políticas públicas propias de los asuntos locales; viven el día a día los éxitos y fracasos de

las decisiones, experimentan en carne propia el buen o mal funcionamiento de los servicios, la correcta o incorrecta gestión del urbanismo, el rendimiento o despilfarro de los dineros públicos, las iniciativas o la inacción de la gestión de sus políticos. Esta vivencia le permite el conocimiento de la política, su naturaleza, sus fines y objetivos, su calidad, sus particularidades, sus valores. También a los políticos y valora sus actuaciones. Los ciudadanos viven de cerca la política y saben cuándo han elegido bien y cuándo se han equivocado; se dan cuenta si un político o una organización política son progresistas o conservadores, honestos o deshonestos, transparentes u opacos. Toda esta experiencia es un aprendizaje que le facilitará el conocimiento de la política nacional e incluso internacional. Para el político es un taller donde puede desarrollar conocimiento, habilidades y destrezas; hacer las cosas bien, calcular los costos de las decisiones y sus consecuencias; las claves de saber mirar el corto, mediano y largo plazo.

En el municipio se vive la política en la cotidianidad y se captan las vinculaciones de lo político con lo social, lo económico, los intereses de grupo y los generales. También se sabe mejor si el sistema electoral asegura la representatividad de los ciudadanos o la falsea. En fin, se valora la calidad de la democracia, de la clase política y del gobierno. Si hay buenos y eficientes municipios, en general se puede decir que la sociedad va bien; de lo contrario, hay problemas que atender.

Una de las razones que justifican la pequeña dimensión del municipio es la de su naturaleza educadora en política, en la ciencia y el arte del gobierno. Muy grande se pierde el efecto que debe tener para dar lecciones prácticas, porque de lo que se trata es del ejercicio efectivo de la democracia local, así como la familia lo es del amor y la escuela en la formación en valores y en conocimientos. Aristóteles hizo sus cálculos en *Politeia*. De sus lecciones y de la larga y compleja experiencia humana se deduce cual es el tamaño ideal de la ciudad y de su gobierno, como también cómo desagregar conglomerados grandes o agregar muy pequeños para favorecer la convivencia, su gobierno y la calidad de los servicios públicos. La ciudad tiene su propia dinámica y por más que los planificadores se empeñen en colocarle corsés, la fuerza demográfi-

ca se impone y rebasa los límites de los planes.

El diseño del gobierno local es clave para asegurar una buena gestión de los asuntos propios de la vida local. La política comparada ofrece una variedad de ejemplos que se corresponden al tamaño de la ciudad, a su emplazamiento, al tipo de actividades económicas prevalecientes y la complejidad de los asuntos que se deben atender y a cualquier otro factor dominante.

La doctrina distingue dos modelos básicos y luego pueden darse diversos tonos de grises: el gobierno de concejo municipal y el gobierno de ejecutivo y concejo municipal; es decir, municipios con una sola estructura de gobierno, y aquellos que establecen una separación clara entre ejecutivo, y legislativo y de control.

Me inclino por preferir el gobierno de concejo municipal por ser más democrático, puesto que facilita la discusión y el debate. Este modelo concentra en un cuerpo político pluripersonal todas las decisiones sean de naturaleza legislativa, ejecutiva o de control. Los concejales son elegidos por los ciudadanos de acuerdo a los grupos políticos existentes en la ciudad. Designan a un concejal como presidente, quien asume la dirección del debate y las funciones ejecutivas que no tienen mayor significación política, puesto que se refieren a asuntos técnicos y administrativos cuya resolución debe estar prevista en los instrumentos legales, reglamentarios y administrativos previamente aprobados por el pleno; o a la ejecución de las decisiones del concejo municipal. Los demás concejales pueden o no asumir funciones administrativas. Si los concejales asumen funciones de gobierno y administración se tratará de aquellos que componen la lista más votada y los demás integrarán el grupo opositor. Es conveniente organizar las materias de modo que cada concejal presida una comisión que estará integrada por otros concejales y atienda dicha materia y ponga al pleno sus conclusiones.

La simplificación de los debates en el concejo municipal es indispensable para la toma de decisiones oportunas y pertinentes. Deben existir unas reglas claras, sencillas, precisas que faciliten el debate y la conclusión de los asuntos en tiempo razonable de modo que no se compro-

meta ni el derecho a intervenir ni la eficiencia ni la eficacia. Lo usual es que cada fracción política y cada comisión elaboren unas conclusiones y designe un vocero que las expongan, se establezca un tiempo máximo de exposición y un límite al número de intervenciones.

El gobierno de concejo municipal permite el ejercicio dialéctico de la democracia entre gobierno y oposición, indispensable para el buen gobierno y la consideración de todas las opiniones diversas; permite el control político de la gestión del ejecutivo de cara a sus responsables, facilita la comunicación entre los actores políticos porque comparten un espacio y un mismo tiempo. El debate y la discusión se enriquecerán en la medida en que los actores asuman posturas democráticas, sometan sus intervenciones a los reglamentos y tengan conocimiento sobre la materia que se discute. La calidad de los debates bajará si los concejales son intolerantes, ignorantes, saltan las disposiciones reglamentarias o anteponen intereses parciales a los generales. El pueblo sabrá valorar sus actuaciones y decidir mediante los mecanismos de consulta, revocatoria de mandato o elecciones el premio y castigo según la dinámica política local.

El presidente municipal asume atribuciones ejecutivas con mayor o menor amplitud y libertad de acuerdo a la cantidad y calidad de las atribuciones que le otorguen las normas locales, y otras tendrá que someterlas al pleno. Lo ideal es que la ejecución de las decisiones del pleno, los asuntos administrativos y de mero trámite, la ejecución de mandatos legales expresos y los asuntos de administración diaria los lleve el presidente.

El modelo de concejo municipal es el más conveniente para municipios pequeños y medianos cuya población pueda estar representada entre 5 y 17 concejales, un rango que garantiza la discusión plural en poblaciones que no excedan de 200.000 habitantes aproximadamente. Un cuerpo de tamaño razonable, representativo, con ejercicio de los derechos de la mayoría y representación y respeto a las minorías. Un cuerpo con no menos de 5 concejales cualesquiera sea el tamaño de la población, y un concejal más para una población de entre 15.000 y 20.000 habitantes. Si la ciudad tiene un número de habitantes muy grande, pongamos más de 500.000 habitantes, no es conveniente que tenga un concejo numero-

so porque se transforma en parlamento, que no es la naturaleza del gobierno local. Lo recomendable para una ciudad grande y muy poblada es la subdivisión en municipios menores y la constitución de un municipio metropolitano. Los municipios menores se organizan en las comunidades que tienen su marca, una identidad más o menos definida y unos linderos identificables, y el Municipio mayor o metropolitano que alcance a comprender la población con sentido de pertenencia y vive en los espacios o ámbitos compartidos. Para ello es conveniente realizar los estudios sociológicos, demográficos, geográficos y políticos que permitan una correcta organización política local. La división en ámbitos más pequeños como parroquias, colonias, comunas, aldeas, barrios y semejantes debe cuidar más a los aspectos participativos, administrativos y de prestación de servicios que políticos, porque generalmente no conviene que sean autónomos porque la meteorización no es buena para la coherencia de las políticas públicas.

La ciudad que ofrece mayor complejidad por su tamaño y demás condicionantes puede organizarse separando las funciones legislativas y de control de las ejecutivas. Este modelo de gobierno local admite dos variantes: que el pleno lo presida el Alcalde, o una completa separación entre ambos cuerpos y se elijan por separado el alcalde y los concejales, y aquel no presida el cuerpo. La separación de los poderes en el ámbito local no tiene el sentido que es vital en el gobierno nacional, que es evitar la concentración del poder en una persona y por ende la tiranía. El sentido de servicio mucho más presente en el ámbito local podría justificar tal separación por razones de eficiencia, pero habría que tener en cuenta las incoordinaciones que a la larga pueden resultar perjudiciales y causar mayor daño.

La primera forma puede tener dos variantes: Que el alcalde sea el primero de la lista más votada y sus compañeros le reconozcan su liderazgo y lo elijan como tal; o que el alcalde sea elegido en forma uninominal y presida el cuerpo con voz y con o sin voto. En el primer caso se hace énfasis en la organización política mientras que en el segundo la personalidad de quien aspira a liderar la gestión pública local. Ambas tienen ventajas y desventajas que debieran formar parte del debate po-

lítico. No obstante, mi opinión es que el alcalde debe ser elegido por su compromiso con la ciudad más que con su organización partidista y además debe presidir el cuerpo deliberante. La elección unipersonal vincula más al elegido con sus electores y con su ciudad y le da también un claro liderazgo de cara a su organización política. También considero conveniente asegurar la gobernabilidad local manteniendo al alcalde a la cabeza del órgano deliberante, y diseñar mecanismos que aseguren la libertad de debate, el papel de los concejales y el control político y administrativo de la gestión del alcalde. Un alcalde fuera del pleno antepone distancias, falta de comunicación, desinformación y graves diferencias que pueden conducir a la ingobernabilidad. Puede establecerse la posibilidad de que en sesiones ordinarias o de control pueda presidir el concejo municipal el vicepresidente, si existe, o un concejal según la forma como lo establezca el reglamento interno. La unidad del gobierno local es clave para una buena gestión pública. Un alcalde por un lado y un presidente municipal por otro lado puede conducir al gravísimo error de establecer duplicidad de mando, competencia por el liderazgo, doble administración y condiciones para el conflicto, como ha sido la experiencia venezolana. Estimo más conveniente establecer un régimen que le asegure al alcalde el pleno ejercicio de su liderazgo, imprimirle a su gestión la impronta que ofreció a los electores, contar con un concejo municipal que debata, legisle y controle con una mayoría que asegure la gobernabilidad.

El sistema electoral más conveniente para el municipio es el de listas abiertas que aseguren la representación de los grupos políticos locales y la representación proporcional. No es conveniente la representación corporativa porque desnaturaliza la política como ejercicio de la democracia del pueblo, ni de sectores de intereses particulares; ni de circuitos o circunscripciones porque al final prevalece la adscripción partidista que la representación de sectores o ámbitos territoriales.

## **6.- Conclusiones**

De la larga y rica historia del municipio español, germen del municipio americano; de la experiencia del municipio en los países americanos

y en particular del municipio venezolano; de la valoración de la experiencia del municipio definido en la Constitución de la República de Venezuela de 1961 y su expresión legislativa en 1989, podemos llegar a unas proposiciones preliminares que nos permitan la definición más precisa de un nuevo municipio para el siglo XXI:

**Un municipio con una clara definición sociopolítica** como ha sido tradición y como corresponde a la tendencia que marca la globalización. No se trata de una simple demarcación territorial sino una comunidad con elementos claros que la identifican y distinguen, a la cual el Estado le reconoce como municipio, es decir, el ejercicio de unas potestades de gobierno y administración en régimen autonómico dentro de un territorio determinado, con la responsabilidad de administrar los asuntos propios de la vida local, con derecho a participar en los procesos de toma de decisiones supramunicipales cuando las decisiones que se discuten afectan a los intereses de la población que forma la comunidad local, y dispuesta a colaborar en la ejecución y prestación de cometidos y servicios supralocales.

**Un municipio lugarizado**, es decir, pertinente o apropiado a la realidad social y espacial que representa y que se ocupa de los asuntos que le son propios. La organización municipal será entonces heterogénea, adaptada a las necesidades de cada comunidad. La diversidad municipal debe provenir de la misma definición constitucional y manifestarse en las competencias y servicios que debe atender en forma obligatoria, y en la mayor o menor complejidad de su estructura organizativa.

**Un municipio sostenible** por la propia economía local, de manera que su estructura burocrática y sus gastos ordinarios de administración sean pagadas con ingresos propios. Las comunidades que quieran ser reconocidas como municipios deben soportar los órganos de gobierno y administración en quienes confían sus asuntos mediante la tributación local y de ser posible los servicios mínimos. Para ello debe extenderse la base de contribuyentes y hacerse mucho más eficiente la recaudación.

**Suficiencia financiera, de modo que se aproveche la capacidad tribu-**

**taria local y los ingresos transferidos respondan a criterios de justicia y tengan carácter compensatorio de graves desigualdades sociales**, por lo que además de los criterios de distribución por población, deben agregarse los criterios territorial y el de desarrollo relativo.

**Un municipio eficaz**, de manera que atienda a las demandas de la comunidad que agrupa, represente los intereses propios de la vida local, preste los servicios que debe prestar con calidad óptima, impulse el desarrollo según la vocación estratégica del lugar. Esto implica una amplia base de participación ciudadana la cual debe estar bien informada y estimulada a contribuir en el proceso colectivo que conduzca a mejorar su calidad de vida, asegure su bienestar y su prosperidad, y a preservar los valores colectivos.

**Una asignación clara de responsabilidades municipales.** La superación de la asignación de competencias exclusivas y concurrentes para darle paso a una determinación inequívoca de responsabilidades por niveles territoriales de gobierno. La población debe conocer de que asuntos específicos se tiene que ocupar su gobierno local, cuales son los recursos disponibles, cuales los potenciales, participar en la asignación de dichos recursos a las prioridades locales y en la evaluación de los resultados. La Constitución debe señalar de manera genérica las competencias municipales y los servicios mínimos que deben prestar los municipios de manera que cuando se desarrollen esos principios, el municipio esté habilitado para gestionarlos dentro de la legalidad. El establecimiento constitucional de los principios de concurrencia, subsidiaridad y cooperación es conveniente. También es de nuestra opinión que se establezca el principio de que el municipio es autónomo para resolver sobre los asuntos propios de la vida local y en las demás materias dentro de los tres principios antes anotados de concurrencia, subsidiaridad y cooperación, fortalecer el papel que le corresponde al municipio en la gestión de las materias que tienen una expresión local: educación preescolar, básica y para el trabajo y para el ejercicio de la ciudadanía; salud ambulatoria y salubridad; ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, circulación y transporte, patrimonio histórico y cultural; ambiente; protección civil; desarrollo económico y social; cultura, deporte,

recreación y uso del tiempo libre, entre otros.

**La modernización de la función pública municipal** para que cada municipio sea capaz de responder con eficiencia a los principios y exigencias de liderazgo, participación, subsidiaridad, calidad, competitividad, complejidad, responsabilidad, y alianzas estratégicas de cooperación. El gobierno municipal debe responder a los principios de participación y transparencia de manera que las decisiones sean tomadas mediante mecanismos eficaces de gestión colectiva. Todos los municipios por pequeños que sean y rudimentaria su administración deben dominar las técnicas básicas de administración y gerencia, contabilidad y manejo presupuestario, tener sus normas de procedimientos y sus Ordenanzas actualizadas. Los municipios más grandes tienen que orientar sus actuaciones mediante la planificación estratégica, dominar la tecnología de formulación y evaluación de proyectos, establecer técnicas modernas de gestión del personal y los procesos administrativos deben estar automatizados.

**Un municipio emprendedor** que impulse el desarrollo local sostenible, estimule la creatividad y el emprendimiento entre sus habitantes, apoye las iniciativas económicas que contribuyen al desarrollo local, genere empleos productivos y aproveche las potencialidades locales.

## 7. Bibliografía

Alexis de Tocqueville. La democracia en América.

Aristóteles. Política.

Bobbio, Norberto. 1996. El Futuro de la Democracia. FCE. Barcelona.

Borja, Jordi, y Castell, Manuel. 1998. La gestión de las ciudades en la era de la Información. Taurus. Madrid.

Brewer Carías, Allan. 2013. Tratado de Derecho Administrativo. Cívitas. Volumen II.

De la Cruz, Rafael y otros. 1998. Descentralización en perspectiva. Ediciones

- IESA. Caracas
- González Cruz, Fortunato. 23 de abril 2010. Publicado en [cjp.ula.ve/Cieprol](http://cjp.ula.ve/Cieprol).
- González Cruz, Fortunato. 2014. El gobierno de la ciudad. Portatítulo. Mérida. Venezuela.
- León XIII. Rerun Novarum. [http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_1-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_1-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html). En el mismo sitio de Internet Quadragésimo año.
- Marina, José Antonio. 1996. Ética para náufragos. Anagrama.
- Orduña Rebollo, Enrique. (2003) Municipios y Provincias: Historia de la organización territorial española. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Parejo Alfonso, Luciano y otros. 1996. Manual de Derecho Administrativo. Ariel. Barcelona.
- Rangel Guerrero, Christi. 2003. Economía Pública Multijurisdiccional. CES. Madrid.
- Tönnies, Fernando 1947. Comunidad y sociedad [1887], trad. de J. Rovira Armengol, Losada, Buenos Aires.
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm)
- Villegas, José Luís. 2012. Manual de Derecho Administrativo Ambiental. UCAT. San Cristóbal. Venezuela.